

727
2ej

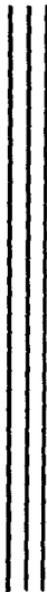


Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho



ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA
CLAUSURA ADMINISTRATIVA.



T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

José Angel Rodríguez Silva



TESIS CON
FALLA FE ORIGEN

México, D. F.

Septiembre, 1990



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA.

INDICE

INTRODUCCION.	1
CAPITULO I. GENERALIDADES SOBRE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA.	
1. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA CLAUSURA EN GENERAL.	4
2. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA.	6
2.1. EN EL DERECHO CANONICO.	6
2.2. EN EL DERECHO MEXICANO.	9
3. NATURALEZA JURIDICA DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA.	
3.1. LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA COMO DEBER JURIDICO.	20
3.2. LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA COMO MEDIDA DE SEGURIDAD.	22
3.3. LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA COMO SANCION.	25
4. CONCEPTO JURIDICO DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA.	29
5. CLASIFICACION DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA.	34
5.1. DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU DURACION	34
5.2. DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU AFECTABILIDAD	35
5.3. DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA AUTORIDAD QUE LAS IMPONE	38
5.4. DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ORDENAMIENTO LEGAL QUE LAS PREVE	39
5.5. DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU EXIBILIDAD COERCITIVA	39
CAPITULO II. PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA.	
1. CAUSALES Y EFECTOS DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA.	44
2. REQUISITOS CONSTITUCIONALES DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA.	50
2.1. FASE DE VERIFICACION	54
2.2. FASE DE CALIFICACION Y DETERMINACION DE LA SANCION.	57
2.3. FASE DE EJECUCION DE LA SANCION.	60
3. MEDIOS DE IMPUGNACION DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA.	65
3.1. LOS RECURSOS PREVISTOS POR LAS LEYES Y REGLAMENTOS DEL QUE EMANA EL ACTO.	65
3.2. EL RECURSO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA EL DISTRITO FEDERAL.	68
3.3. EL JUICIO DE AMPARO.	69

**CAPITULO III. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES Y SU RELACION
CON LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA.**

1. LA LIBERTAD DE COMERCIO Y LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA.	71
2. EL DERECHO DE PETICION CONSAGRADO POR EL ARTICULO 80 CONSTITUCIONAL Y LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA.	81
3. LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA COMO ACTO DE PRIVACION. 1	90
4. CONSTITUCIONALIDAD DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA COMO SANCION DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.	101

**CAPITULO IV. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN LA
CLAUSURA ADMINISTRATIVA.**

1. EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y LOS SUPUESTOS DE PROCEDENCIA.	105
2. INTERES JURIDICO PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.	114
3. EL INTERES JURIDICO SUSPENSIONAL	120
4. LA SUSPENSION DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA COMO ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO.	124

CONCLUSIONES. 147

BIBLIOGRAFIA. 152

INTRODUCCION

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es, sin duda alguna, el documento que preserva en el Estado Mexicano los derechos mínimos fundamentales de los individuos. Estos se encuentran sujetos dentro del régimen legal que les asiste, no sólo a su goce sino a las obligaciones que en el texto legal se les impone, por lo que su observancia es fundamental para la plena convivencia entre gobernados y gobernantes, quienes deben guardar un debido respeto a las normas jurídicas que dentro de ellas se plasman.

Sin embargo, hoy en día las transgresiones que sufre la Constitución a través de los diversos actos de las autoridades deterioran sus principios y, por consecuencia, esa grandeza que la caracteriza como una de las más avanzadas en su contenido a nivel mundial, repercutiendo de manera directa o indirecta en la esfera jurídica del gobernado.

Uno de estos actos donde cotidianamente se vulneran los derechos constitucionales de los particulares es mediante la clausura administrativa, que constituye uno de los instrumentos más utilizado por las autoridades para castigar el incumplimiento a las disposiciones legales vigentes y que sin embargo, en su afán por contrarrestar tales conductas de los particulares al aplicar esta sanción, incurrir en constantes violaciones a las garantías constitucionales de los gobernados.

En la presente exposición de los aspectos constitucionales de la clausura administrativa, exponemos con detalle qué es esta figura y en qué consiste, con algunas clasificaciones que hemos creído necesario aportar, haciendo énfasis que el presente ensayo identifica con más soltura a la clausura administrativa, sin dejar de hacer notar la existencia de la clausura judicial de la que se exponen comentarios concretos y genéricos.

En la presentación de un procedimiento para la imposición de la clausura administrativa proponemos algunas ideas que pueden ser de utilidad a quienes de alguna manera se ven vinculados con la existencia de esta sanción. Asimismo, enriquecida con un sinnúmero de criterios jurisprudenciales y transcripciones doctrinales, exponemos los nexos más importantes que tiene con nuestra Carta Magna; en donde con motivo de la aplicación e instauración de dicho castigo se aprecian los casos más comunes donde se infringen los derechos constitucionales de los gobernados.

Nos permitimos manifestar y dejar constancia que, dentro de las formas de impugnación de este tipo de actos, es necesario contar con verdaderas instancias legales (como lo es el Juicio de Amparo) que auxilien al particular en contra de las actuaciones arbitrarias y muchas veces autoritarias y unilaterales de las autoridades, ante lo cual aportamos los elementos con los que se debe de contar para ocurrir en esta vía a solicitar la Protección de la Justicia Federal cuando estas violaciones se verifiquen en contra de la esfera jurídica de cada gobernado.

Finalmente, queremos abreviar que los aspectos constitucionales que presentamos en vinculación con la clausura administrativa "pueden quedarse cortos" y ser rebasados con el transcurso del tiempo o con las innovaciones que se presentan tanto de los preceptos legales, como de los constantes criterios jurisprudenciales, que van surgiendo como producto de la constante aplicación de esta sanción en la vida diaria de los particulares.

CAPITULO I

GENERALIDADES SOBRE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA

1. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA CLAUSURA EN GENERAL

Para poder ubicar el campo de estudio de la clausura administrativa hemos considerado pertinente presentar un breve bosquejo, sobre sus generalidades en donde nos avocamos a delimitar las similitudes, diferencias y espíritu que describen y caracterizan tanto a la clausura como género, de la clausura administrativa como especie, lo que nos lleva a precisar que una es esencia de la otra, con la salvedad de aclarar, que si bien es cierto que en el fondo ambas encierran un sentido parecido, también lo es que presentan diferencias que se acentúan en la medida que se realiza un estudio serio de cada una de sus modalidades.

A la palabra antes mencionada se le han atribuido diversos significados, siendo los siguientes los más comunes:

1. Con esta denominación se describe al acto con el que se da por terminado un congreso deliberativo, una sesión permanente, o un evento social, cultural o deportivo, teniendo como peculiaridad que a dicho acto se le enviste con una solemnidad especial para acrecentar la importancia que pudiere tener.
2. Por otra parte viene a conceptuar una situación de hecho que entraña un deber que impone la Religión Católica a los religiosos que deberán estar segregados de la colectividad, comúnmente llamada

vida religiosa o en clausura, con la obligación permanente de no poder salir de cierto lugar, o en su caso para terceros con la abstención de ingresar al mismo, para la mejor guarda de la fe religiosa.

3. Otro de los sentidos en que se ha utilizado, es para denominar un acto que se traduce en una sanción establecida por la ley impuesta por la autoridad, que lo priva o le limita una actividad o un derecho.

Los anteriores significados nos llevan a pensar que la clausura administrativa toma su esencia del espíritu que originalmente tiene la palabra "clausura" y que nos orilla a creer que es lo relativo a terminar o limitar algo, ya sea por medio de un acto (cerrándolo, limitándolo); o por medio de un impedimento (en un deber religioso establecido). En lo que pensamos que si difieren determinadamente, es en quién las realiza y en las formalidades requeridas para cada una, ya que por lo que respecta a la primera, ésta puede ser realizada por cualquier persona, por lo regular con o sin algún status reconocido, y en la mayoría de las veces sin base en algún ordenamiento legal, es de carácter transitorio y declarativo de hechos con un mínimo de requisitos que cumplir.

En cuanto a la segunda acepción, se encuentra establecida en el derecho canónico como un deber religioso de carácter especial para quien posee un cierto grado de reconocimiento dentro de la Iglesia Católica, y para los terceros a fin de evitar que perturben la privacidad o la vida en clausura de dichos personajes, quedando a estrecha vigilancia su plena observancia por las autoridades supremas, con

mandato de autoridad sólo obligatorio para quienes practican la mencionada religión.

Por lo que respecta a la tercera opción, en ésta se hace referencia a un acto de carácter administrativo, previsto en leyes o reglamentos y que debe cumplir cuando menos con las garantías de legalidad y de previa audiencia que prevé nuestra Carta Magna; es un acto que sanciona un incumplimiento e inobservancia al orden legal que nos rige, y que sólo pueden imponer y ejecutar las autoridades judiciales y administrativas, en la estricta medida que la ley se los permita.

Es conveniente hacer la aclaración que la autoridad administrativa o judicial pueden realizar congresos o eventos, y que para darlos por terminados emplee la palabra clausura, cuestión que no debe llevarnos a pensar en el equivoco de que se trata del tema que ahora nos ocupa.

2. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA

2.1. EN EL DERECHO CANONICO

Los precedentes que se tienen de la clausura en este sistema legal y que ubicamos en los siglos XII y XIII D. C. tomados de la Enciclopedia Universal Ilustrada Europea Americana (1) resultan de gran trascendencia en su conocimiento, ya que es de creerse que la clausura

1 D. E. J. ESPASA., Enciclopedia Universal Euro-Americana, Tomo XIII, Pág. 223, 224.

administrativa sienta sus bases en orígenes netamente religiosos, constituida en una ley de clausuras plenamente legislada.

De esta ley de clausuras nos habla el Dr. Lorenzo A. Gardella (2) en su artículo sobre el estudio de los religiosos, en su capítulo quinto en donde nos presenta sus obligaciones y privilegios, dentro de los que hace referencia al importante deber religioso de la clausura que impone la Iglesia en un marco de deberes y obligaciones, reforzando con una sanción mayor su incumplimiento a fin de salvaguardar los objetivos previstos por la misma.

De manera general se refiere a la obligación que tienen tanto los religiosos y terceras personas de no ingresar o de no salir de cierto recinto, resguardado y custodiado diligentemente para que visitas extrañas no perturben la intimidad que se debe conservar en cuanto esté vigente dicho deber, y detalladamente son conocidas una clasificación y tres subtipos especiales de ésta.

Por lo que respecta a la clasificación nos encontramos con la clausura material total y la clausura material parcial. Dentro de la primera, todo el recinto y en la segunda, sólo un sector de éste, es reservado para el uso religioso en donde ni los mismos religiosos pueden salir ni los terceros pueden ingresar.

Con referencia a los tipos de clausura que prevé la referida ley, encontramos por una parte la que se refiere a la clausura papal de

2 Lorenzo A. Gardella, Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIV, Págs., 582-617, 634 y 635.

varones y de las monjas, en que la rigidez es más dura para las religiosas, que para los religiosos. A éstos se les obliga a permanecer dentro del convento, sin poder salir sin permiso del superior; su falta de cumplimiento durante el día no es tan grave como si lo hicieran de noche o lo hicieran con premeditación a no regresar, lo que traería consigo una sanción mayor a la que se impondría en el primer caso. Por otro lado, para las religiosas la clausura es más estrecha, pues les prohíbe determinadamente salir del monasterio aun por breve tiempo y bajo cualquier pretexto a no ser por causa de fuerza mayor o caso fortuito, como lo fuere un temblor, una guerra, una inundación u otras parecidas.

También está prevista la clausura episcopal, reservada para el clérigo superior y que establece la prohibición de entrada al recinto a personas del sexo opuesto y una limitación a no salir, salvo por causa grave, el menor tiempo posible, y si se extendiera, sólo con licencia apostólica conferida por la autoridad suprema.

Dentro del citado artículo también se hace referencia a un capítulo de los delitos contra las obligaciones que establece el estado religioso, uno en especial sobre los delitos contra la ley de clausuras, distinguiéndose dentro de éstas, la sanción consistente en la excomunión a la mujer por quebrantar la clausura, siempre y cuando lo hiciere ilegítimamente, sin previo permiso. Igual sanción se les aplicará a los superiores religiosos que se llegasen a introducir cuando esté implantada la clausura para las mujeres, quedando reservada la imposición de ésta a la autoridad suprema que se radica en la Santa Sede, a la que también se reserva la que se debía imponer a los varones

cuando lo hicieran sin previa licencia, agravándose con una suspensión de toda actividad si fuese clérigo reconocido.

Como podemos ver, en esta ley se imponen deberes que traen aparejadas sanciones, que pueden ser de diversa índole, como son de excomunión, de privación y suspensión del oficio que desempeñaren y que nos convence que esta figura religiosa debe de tomarse dignamente en cuenta por la semejanza que tiene con la clausura administrativa, no negando que pudiese haber antecedentes anteriores a los siglos antes referidos, en que se creó esta ley y que en nuestra época actual no han sido hallados, por lo que creemos pertinente establecer, desde aquí nuestro primer punto de partida para el estudio de la figura que hoy nos ocupa.

De lo anteriormente expuesto nos atrevemos a pensar que ante un limitado lenguaje y la necesidad de tener una palabra que se amoldara perfectamente para describir con categoría una figura naciente en la actividad administrativa, el ejecutivo la retoma para denominar, ya no como un deber como lo denominase la Iglesia Católica, a una sanción, consecuencia del incumplimiento de disposiciones de carácter administrativo.

2.2. EN EL DERECHO MEXICANO

En México, como en la mayor parte del mundo moderno, se puede contemplar el auge y desenvolvimiento que ha tenido el comercio, el cual, se ha manifestado de diversas formas, siendo algunas de ellas las

que se dan mediante el comercio ambulante y fijo, como proveedores de bienes y servicios, y dentro de los que se permiten actividades lícitas restringidas, a las que comúnmente se les llama actividades toleradas, que por característica esencial no sean fuente para que se perturbe el orden público y la seguridad de los ciudadanos.

Es dentro de esta actividad comercial naciente en el último Virreinato imperante en México y a través del tratado de leyes compilado por Manuel Dublan y Lozano (3) en que nos damos cuenta de la existencia de un bando publicado el 5 de junio de 1810, al que le concedemos una importancia mayor ya que parece ser el primer antecedente de carácter netamente legal por reunir todas las características que contienen hoy en día los reglamentos de policía y buen gobierno y que hace mención por vez primera al cierre de un establecimiento como sanción propiamente, por el incumplimiento a las disposiciones que contenía y que estaban emitidas por un gobierno con plena facultad para dictar medidas de carácter obligatorio para preservar la plena convivencia de su circunscripción correspondiente; por lo cual me sirvo transcribir a su entera letra que dice:

BANDO ACERCA DE EBRIOS, VINATERIAS, CERVECERIAS, CAFES, PULQUERIAS, FONDAS, BODEGONES, Y TIENDAS DONDE SE EXPENDAN LICORES, E IMPONIENDO PENAS A LOS EBRIOS DE AMBOS SEXOS.

La real audiencia gobernadora del reino de la Nueva España. Una larga y dolorosa experiencia ha hecho ver el poco efecto que han producido cuantas providencias se han adoptado por los exmos. Señores Virreyes para extinguir el abominable vicio de la embriaguez, raíz fecundísima de muchos crímenes; y esta misma experiencia ha obligado a conocer la necesidad de formar un reglamento que al mismo tiempo que ordena el espendio de licores en las tabernas y otras casas de trato en que se ministran, ponga freno a los que sin ningún miramiento a aquellas justas providenciales, a sus

3 Dublan y Lozano Manuel, Compendio de Leyes 1810-1910, Tomo I, pág. 334.

familiares, oficio y ocupaciones, se entregan a la embriaguez hasta el termino de expirar en este estado miserable como frecuentemente se esta viendo. Para tal resolucion se ha formado expediente, que lo promovio el venerable cuerpo de curas de esta capital, y siguio todos lo tramites conducentes para su instruccion, oyendose el voto consultivo de la real sala del crimen, señores fiscales, tribunal del consulado, y ultimamente el voto consultivo del real acuerdo, en cuya conformidad esta real audiencia gobernadora, que mira con sumo interes el arreglo de las costumbres, como amante del buen orden, ha formulado el reglamento siguiente:

Art. 1. En el termino de dos meses, contados desde hoy, quedarán reducidas todas las vinaterias al centro de esta capital, bajo la demarcacion que sigue: Desde la esquina del colegio de las Viscainas, caminando al oriente, hasta la primera esquina de la Segunda calle de Mesones: desde esta hasta el convento de Regina: de alli hasta la calle de Quemada: desde esta hasta el colegio de Indias, siguiendo hasta la espalda de la parroquia de San Sebastian: desde alli hasta la puerta del costado de la iglesia de Santo Domingo: desde alli hasta la esquina de la Concepcion; y de ahí hasta cerrar el cuadro en la del colegio de las Viscainas donde ha comenzado. Se permite, ademas, que haya vinaterias, en las calles que están desde la puerta del costado de Santo Domingo, via recto hasta el puente de Tezontle: desde la esquina de la calle de San Camilo hasta la garita de San Antonio Abad; y desde el puente de la Mariscalá hasta el parage que llaman Buenavista.

Art. 2. La venta de vinos, mistelas, aguardientes y demas licores permitidos (excepuando el pulque), solo podran verificarse en las vinaterias ubicados en los parages espresados en el articulo anterior, en las fondas y cafes, y de ninguna suerte en las tiendas de cacahuateria, pulperia y meztizas, bodegones ni almuercerias.

Art. 3. En el termino de dos meses prefijados, en el articulo anterior se colocaran los mostradores de las vinaterias y aguardienterios, en que se venden caldos por menor tan inmediatos a las puertas que, que abiertas y siendo de dos hojas, toquen con ellos, y si fueren de una, solo diste el mostrador de la entrada de la puerta, tres cuartos de vara; y los espendedores no permitiran que ni detras de ellas, ni en la parte interior del mostrador entren otras personas sino las destinadas al despacho.

4. Se prohíbe que en las mencionadas casas haya musica, bailes y juegos, previniendose que los compradores, no dilaten mas tiempo que el nesesarío para beber el licor que compraren ó se les despache .

5. Se prohíbe tambien a los vendedores toda composición dirigida á dar mayor vigor y fortaleza á los aguardientes y licores, no permitiendose otra que la del agua natural para rebajarlos.

6. Ninguna vinateria en que se espendan lo licores, ni las pulquerias, se abran los domingos y dias festivos ántes de la una de la tarde.

7. Se prohíbe que en las vinaterías se admitan prendas con ningún pretexto, aunque no sean con las de huzo personal.

8. Los que contravinieran en cualquier forma á lo dispuesto en los artículos anteriores, excepto el 5, sufriran la multa de diez pesos por primera vez; veinte por segunda y treinta por tercera, cerrandose, ademas la vinateria ó pulquería; y estas multas se aplicaran por tercias partes al juez aprensor, si no fuere de los señores alcaldes del crimen, a penas de cámara y denunciante; pero si no lo hubiere, se partirán por mitad el juez y penas de cámara.

Art 9. Al que quebrante la prohibicion del artículo 5, mezclando a los licores algun ingrediente venenoso o nocivo a la salud, en que no cabe materia leve, se pondrá en la cárcel formándosele causa, y segun ella se le castigará con arreglo a las leyes, comprendiendose tambien en esta pena los fabricantes de aguardiente de caña, que usen del reprobado medio de la citada mezcla.

Art. 10. Todo hombre que se halle tirado en el suelo sin poder ir por si solo a su casa, y al que aún pudiendo hacerlo, este formando escándalo por efecto de su embriaguez, bien sea con provocaciones de obra, palabra, o ademanes, ó con propocisiones mal sonantes, se le corregirá por primera vez con ocho dias de obras publicas; quince por la segunda; treinta por la tercera; y si contra lo que no debe esperarse, incurriere alguno en la cuarta, tratándosele entonces como ebrio consuetudinario é incorregible, se le formará sumaria informacion de su vida y costumbres, y aplicará la pena segun sus resultados; con arreglo a las leyes y disposiciones respectivas. Las mujeres que olvidadas del natural pudor de su sexo, se encontraran ebrias, en los términos espresados, se les impondrá en los en cada vez, hasta la tercera, tantos dias de cárcel cuantos deben sufrir los hombres en obras publicas; esto es, ocho por la primera, quince por la segunda y treinta por la tercera, sirviendo, ademas en la misma cárcel los destinos que les aplique el alcalde; y a la cuarta se les formá sumaria legal de vida y costumbres para su castigo. Los hombres que por su ocupacion, empleo ó nacimiento no se pudieran aplicar a las obras publicas, sufriran la propia corrección de cárcel impuesta a las mujeres, añadiendoseles tres dias de bartolina en la primera vez, seis dias en la segunda, los mismos en la tercera y en la cuarta se les formará tambien sumaria para la resolucion que fuere la justicia.

Art 11. Ninguna vinateria, aunque pertenesca á individuo del regimiento del comercio, ó a otro de cualesquiera de las milicias, gozará del fuero privativo que le correspondá en las incidencias del trato sino que estaran todos sujetos al superior gobierno, e inmediatamente a los jueces mayores de cuarteles de esta capital, que puedan conocer por su propia jurisdicción contra los que contravinieran a este reglamento.

Art 12. La sustanciación de las causas que se formaren por contravenirse a los artículos antecedentes, sera breve sumaria, certificandose el hecho por escribano, y en su falta por el juez con dos testigos de asistencia; de las sentencias que dieren los jueces no se admitirá apelacion en el efecto suspensivo; ménos en las relativas al delito de

mezclar a los licores ingredientes nocivos, pues en éstas se han de proceder como se dijo en el artículo 9.

Art. 13. Ningun escribano se escusará de actuar con los jueces en falta ó por impedimento del suyo, pena de seis pesos, que se aplicarán por mitad al real fisco y penas de cámaras.

Art. 14. En los procesos se pondrá razon por los escribanos que actúen, de los enteros que se hicieren al receptor de penas de cámaras, del importe y tasacion de costas, y de lo que se aplicare al juez y denunciador para que siempre haya la debida constancia.

Art. 15. Todos los jueces se auxiliarán pronto y mutuamente para el ejercicio de sus funciones en esta materia y la tropa reglada ó de milicias dará igual auxilio a los jueces.

Art. 16. Como fuera de Méjico y especialmente en las poblaciones algo numerosas, convendrá poner tambien poner las vinaterias en igual forma y metodo para evitar desórdenes: los intendentes de provincia con presencia de este reglamento formarán el que les parezca adoptable a las circunstancias de su territorio.

Y para que nadie alegue ignorancia, se fijara un ejemplar del presente en todas las puertas de las casas de esta ciudad destinadas a esta clase de comercio, publicandose por bando, y remitiendose los nesarios á los tribunales, jueces y ministros que deben de cuidar de su cumplimiento, recomendándoles muy eficazmente el esmero, la vigilancia y el celo con que se promete esta real audiencia gobernadora, se dedicaran a que se observen con la mayor exactitud unas disposiciones que tanto interesan al servicio de ambas magestades y a la casa comun; y finalmente se circularan á los señores gobernadores é intendentes, para que publicándose en la forma de estilo en los territorios de su cargo, se cuide de su observancia con tino y prudencia, llevandose a puro y debido efecto en lo adoptable segun el último artículo. Dado en el real palacio de Méjico á 5 de Junio de 1810.- Pedro Catani.- Guillermo de Aguirre.- Tomas Gonzalez Calderon.

De la presente legislación en su artículo octavo se aprecia con claridad la sanción que se desprende derivada del incumplimiento por parte del gobernado, por no dar eficaz cumplimiento a las disposiciones legales que prevé, no obstante que no utiliza la palabra clausura para sancionar, si utiliza la palabra cerrar, que para la autoridad funge como sinónimo, cumpliéndose mediante esta acción la voluntad de la autoridad de restringir los derechos del gobernado.

En los siguientes años de la presentación de este bando nos

encontramos con otros similares y que de igual manera establecen sanciones, como la multa y el cierre o clausura de establecimientos por contravenir las disposiciones que salvaguardaban los objetivos perseguidos por un buen gobierno, teniendo una importancia peculiar los siguientes: El Bando Sobre Juegos Públicos de Billar del 28 de marzo de 1833; el Bando Sobre La Prohibición de Vender Pulque y Bebidas Embriagantes de bajo precio en los puntos que señale el mismo, del 8 de diciembre de 1833; el Bando Sobre Vinaterias y Casillas de Pulque del 22 de octubre de 1835, el Bando del Gobernador del Distrito, con el Reglamento para el Comercio de Pulques del 27 de abril de 1856; y el Bando del Gobernador del Distrito sobre Vinaterias de junio 6 de 1956.

Es prudente hacer mención de que el Ejecutivo Federal utiliza la misma palabra para describir hacia 1843, algunos decretos que preveían el cierre o clausura de puertos marinos aunque creemos que se le otorga un sentido muy distinto, en el que en ningún momento se trata de establecer normas que contengan un carácter sancionador.

El siguiente antecedente de gran trascendencia, lo constituye el reglamento emitido por el entonces gobernador de la ciudad de México, el C. Joaquín O. Pérez el 24 de Octubre de 1873, y que por su importancia me permito transcribir:

El C. Joaquín O. Pérez, Gobernador del Distrito Federal, a los habitantes del mismo sabed:
Que en uso de sus facultades y considerando que la experiencia ha acreditado la necesidad de reformar el bando de 25 de Noviembre de 1871, y reproducir algunas de las disposiciones del 20 de abril de 1850, ha tenido a bien disponer se observe el siguiente:

REGLAMENTO DE PULQUERIAS

Art. 1 El comercio de pulques es libre, mas para emprenderlo se exige el cumplimiento de los requisitos que establece este bando.

Art. 2. Se prohíbe el establecimiento de nuevas casillas de pulques dentro del cuadro siguiente:

De la esquina de puente del Zacate, caminando hacia el oriente por la cerca de San Lorenzo, espalda de la Misericordia, Celaya, Apartado, el Carmen y San Sebastian, hasta la plazuela de este nombre. De este punto hacia el sur por la calle del colegio de Guadalupe, calles de Vanegas hasta la esquina de Cuevas y plazuela de San Pablo. De aqui hacia el poniente, por las calles de la Buena Muerte, San Miguel, San Jeronimo, hasta la espalda de las Vizcainas y esquina de la tercera de Sn Juan, De esta linea hacia el norte por la 1 y 2.- de Sn Juan Hospital, Real Santa Isabel, hasta la esquina del Zacate de donde partio la primera linea.

Tambien se prohíbe el establecimiento de casillas en las lineas siguientes, la de que parte desde la esquina de Santa Isabel y puente de Sn Francisco hasta el paseo: la de la esquina del puente de la Mariscala, hasta la garita antigua de Sn Cosme, asi como en la estacion de Buena vista.

Las casillas actuales existentes dentro del radio que se expresan en el articulo anterior, quedaran definitivamente cerradas, por el simple hecho de que sus dueños ó los encargados de ellas, no abran en tres dias consecutivos ó cuando incurran en la pena de ser clausuradas por infraccion de alguna de las disposiciones contenidas en este bando; no pudiendo en ningun tiempo ni por ninguna causa, concederse nuevo permiso para que vuelvan á abrirse a cuyo efecto se recogeran las licencias y patentes respectivas.

Art. 4. Queda prohibida para lo sucesivo el establecimiento de casillas interiores, no pudiendo en consecuencia considerarse permiso para ellos. Los que a publicacion de este bando tuvieran licencia para el despacho interior permaneceran en el estado que dispuso el 25 de Noviembre de 1871.

Art. 5. Para abrir nuevos expendios de pulques fuera de la demarcacion establecida en el articulo 2; se requiere: Solicitar por escrito la licencia del Gobierno del Distrito y que la solicitud sea despachada de conformidad, previos informes del regidor é inspector general de policia, si alguno abriere una casilla sin la mencionada licencia y sin la patente del ayuntamiento de diez a cien pesos de multa y la casa sera cerrada.

Art. 6. Las casillas que se abrieran despues de esta fecha y las que actualmente existen sin permiso para tener en ellas despacho interior, tendran el mostrador pegado a la puerta y a las paredes laterales, sin asiento de exteriores y sin comunicacion alguna con otras piezas. Ni en los despachos interiores ni en los exteriores podra haber música de ninguna clase en los dias de trabajo, bajo la pena de ser clausurados. Los dias festivos podra haberla, siempre que para ello se considere licencia por el gobernador del Distrito.

Son obligaciones de los dueños de expendios de pulque:

I. Cuidar de que el pulque sea absolutamente, puro, sin mezcla de liquido ó sustancia alguna que lo altere ó haga nocivo, bajo la pena de diez a cien pesos de multa por la primera vez y segunda infraccion, clausurandosele la casa en la tercera.

En todo caso el pulque adulterado sera derramado.

II. Tener en perfecto estado de aseo el local del expendio y su frente; en la inteligencia de que si haci no lo hacen, sufriran la pena de pagar cinco pesos de multa y se les obligara a reparar la falta inmediatamente.

III. No abrir el expendio antes de las seis de la mañana ni cerrarla despues de las 6 de la tarde, bajo la pena de 25 a 50 pesos de multa por la primera y segunda infraccion, clausurandosele la casa por la tercera.

IV. Cerrar la puerta con candado exterior y cuidar de que nadie quede dentro del local durante la noche, por la infracción a esta disposición se aplicará la pena de diez a cien pesos de multa.

V. Dar aviso a la inspeccion general de policia del nombre de los vendedores y jicareros, asi como de las casas en que se habitan, renovando este aviso cada vez que se efectue cualquier cambio, bajo la pena de tres ó cinco pesos de multa.

VI. Renovar cada año la licencia del gobierno del distrito y la patente del ayuntamiento, bajo la pena de cinco pesos de multa, si no lo hicieren en todo el mes de enero; diez si no lo verificaren en todo febrero, y de que se clausurase la casa, si pasado el mes de marzo no se renovaren dichos documentos. Estos permisos se presentarán al inspector del cuartel respectivo, para que tome razon de ellos y tenga conocimiento de las casillas que existen en su demarcación.

VII. Poner el numero de la patente sobre la puerta, en la parte exterior, con caracteres inteligibles. Si no estuviere puesto el número en los primeros diez dias de abierto el expendio pagara su dueño diez pesos de multa, reparará la falta de veinticuatro horas.

VIII. Cuidar de que las personas que ocupen como vendedores y jicareros, sean de conocida honradez y moralidad.

IX. Fijar en el interior del establecimiento y en parte visible, un ejemplar del presente bando para que sea conocido por los concurrentes a él.

Art. 8. Son obligaciones de los vendedores:

I. No permitir que dentro del mostrador haya mas personas que las destinadas a la venta del pulque.

II. Tener enteramente abiertas las puertas de las pulquerias.

III. No permitir que en el interior del expendio haya bailes, musica, comidas, juegos de ninguna clase, ni vendimia alguna de las puertas.

IV. Avisara a la autoridad ó agente de policia más próximos de cualquier escándalo ó desórden que ocurra en el expendio.

V. No consentir acciones contra la honestidad.

VI. No permitir que los consumidores saquen los vasos, para tomar en la calle ó zaguanes inmediatos al expendio, el pulque que hayan comprado.

- VI. No recibir prendas bajo ningun pretexto.
VII. No guardar en la pulqueria armas de ninguna clase, ni objeto alguno que no sea de los enseres del expendio.
Art. 9. La infracción de las prevenciones contenidas en la fracción I y II del articulo anterior, será castigada con la multa de doce reales ó tres dias de arresto, a los infractores de las fracciones III, IV, V, VI, VII y VIII, se le castigara con cinco pesos de multa ó diez de arresto.
Art. 10. Son obligaciones de los concurrentes á los expendios de pulques:
I. No permanecer en ellos mas que el tiempo estrictamente nesasario para ser despachados y tomar el liquido que compren.
II. Proferir palabras indecentes ni cometer acciones contra la honestidad.
III. No excederse en la bebida hasta el grado de embriagarse.
IV. No reñir ni provocar escandalos.
V. No extraer á la calle para tomar en ella ó en los zaguanes inmediatos al expendio, el pulque que hayan comprado.
VI. No quebrantar ninguna de las obligaciones que este bando impone á los dueños y vendedores.
Art. 11. Los que infringieran las fracciones I, II, VI, serán castigados con diez diaz de arresto ó cinco pesos de multa, los que quebrantaran, las fracciones III, VI y V, sufriran 3 dias de arresto ó doce reales de multa.
Art. 12. Las penas que se señalan en este bando serán impuestas, por el gobernador del Distrito. Los inspectores y demas agentes que le están subordinados darán parte de las infracciones que se cometen y de que tengan conocimiento.
Art. 13. Todas las multas que por este bando se impusieren, serán enteradas en la tesorería Municipal.
Art. 14. Se prohibe las traslaciones de pulquerias dentro de la demarcacion que se señale en el art. 2.
Art. 15. Las disposiciones de este bando comprenden á los expendios nombrados tlachiquerias.
Art. 16. Quedaron derogados los bandos y disposiciones relativas a pulquerias, en todo lo que se oponga al presente.
Y para que llegue á noticia de todos, mandese se imprima, publique y circule a quienes corresponda.
México, octubre 24 de 1873.- Joaquin O. Pérez.- M. A. Mercado, Secretario.

Como se aprecia en el presente texto legal, queda plasmado en sus articulos tercero y séptimo, fracciones I, III y VI, el cambio de nombre a la sanción que tenia como finalidad el cierre de establecimientos, denominándosele por vez primera como clausura, y que definia con mayor propiedad a nuestra figura jurídica naciente, misma

que en el transcurso del tiempo tomaría una importancia de primer orden, ya que para el afectado directamente implicaba una pérdida o una suspensión de derechos.

En los años posteriores se publicaron, otros tantos reglamentos, para el gobierno de la ciudad de México, teniendo como peculiaridad que se les deja de llamar bandos, lo que creemos es con la finalidad de hacer de éstos un instrumento más efectivo para el desarrollo feliz de las tareas encomendadas a dicho gobierno, con el aspecto de que en todos ellos se hace mención de la clausura para sancionar, teniendo especial importancia, el Reglamento de Fondas y Figones, del 6 de noviembre de 1844; el Reglamento de Pulquerías, del 15 de febrero de 1885; y los expedidos a principio de siglo, destacando el Reglamento de Juegos del 25 de junio de 1903; y el Reglamento de Juegos de julio del mismo año.

La etapa que comprende los años post-revolucionarios y la época en que se efectúa la Revolución Mexicana, se observa un detrimento en la actividad reguladora para el comercio de la ciudad de México, contrastando con el periodo que va de los años 20 a los años 30 en que son incontables los reglamentos que se expiden para controlar y regular los muy diversos y variados giros mercantiles que empiezan a tener gran desarrollo por la actividad económica que demarcaba el desenvolvimiento de nuestro país dentro de las actividades que destacan en este periodo en los que encontramos teatros, baños públicos, tintorerías, planchadurías y otras actividades para las cuales se emite un reglamento especial para cada actividad comercial, los cuales contemplan a la clausura como una modalidad de sanción a la

que puede recurrir la autoridad en su momento oportuno.

Por otra parte, la actitud reglamentaria férrea por parte de la autoridad trae como consecuencia constantes violaciones a los derechos y garantías de los gobernados, ante lo cual, buscan las formas de protección a sus intereses, siendo la mejor opción el juicio de garantías.

Con base en estos medios de impugnación se dan las primeras tesis jurisprudenciales sobre la clausura administrativa, sobresaliendo por su antigüedad la que me permite transcribir y que consta en el Semanario Judicial de la Federación, criterio que constituye una manifestación de la preocupación por parte de los particulares en el actuar inconstitucional de las autoridades, como a continuación se plantea:

CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS.- Las autoridades fiscales en el distrito, están autorizadas para cerrar los establecimientos mercantiles, que directa o indirectamente hayan motivado un adeudo fiscal, cuando éste no se cubriera en el término en que deba hacerse, y si no se ha atacado de inconstitucional la disposición que concede estas facultades, no puede alegarse que la clausura viole las garantías individuales del interesado.
TOMO XXVI.- Estrada Juan B. Pág. 1141. 11 de junio de 1929.

Es importante establecer que antecedentes exclusivamente constitucionales sobre la clausura administrativa o judicial no han llegado a identificarse, sin embargo su fundamento constitucional que debería de estar en el artículo 21 constitucional del que se desprende la potestad sancionadora de la Administración Pública que posteriormente comentaremos, ha sido omisa desde el periodo que abarca la Constitución de 1857, hasta la que nos rige en nuestros días.

3. NATURALEZA JURIDICA DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA

Hemos realizado algunas breves consideraciones sobre las distintas acepciones que se describen con la palabra clausura, y dentro de éstas hicimos referencia a la que plantean diversos ordenamientos legales a la cual denominamos clausura administrativa, sin denotar en qué consiste ni un fundamento que describa su razón de ser, ante lo cual creemos pertinente hacer un análisis de los diversos planteamientos que se hacen tanto en el derecho canónico de una figura que no tiene carácter administrativo pero que sirve de referencia, así como del derecho positivo mexicano en el que en la etapa contemporánea ha acrecentado su importancia.

3.1. LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA COMO DEBER JURIDICO

El Código de Derecho Canónico (4) de 1983 en su Libro II, Parte II, referente a las obligaciones de los religiosos, y en particular en su Canon número 687, contempla lo que la Religión Católica denomina la Ley de Clausuras y que vienen a constituir una serie muy variada de obligaciones de carácter impositivo y limitativo contenidas en cuatro incisos de dicho artículo y que a la letra dicen:

667 1.- En todas las casas se observará la clausura adaptada al carácter y misión del instituto, según determine el derecho propio, debiendo quedar siempre reservada exclusivamente a los miembros una parte de la casa religiosa.

4 Lambert de Echeverría y otros, Código de Derecho Canónico Comentado págs. 351, 352.

2.- Ha de observarse una ley más estricta de la clausura en los monasterios, de vida contemplativa.

3.- Los monasterios de monjas de vida integralmente contemplativa deben observar la clausura papal, es decir, según las normas dadas por la Sede Apostólica. Los demás monasterios de monjas vivirán la clausura adaptada a su carácter propio y determinada en las constituciones.

4.- El obispo diocesano goza de la facultad de entrar con causa justa en la clausura de los monasterios de monjas que se encuentren en su diócesis, y de permitir, con causa grave, y consentimiento de la abadesa, que otras personas sean admitidas en la clausura, y que las monjas salgan fuera de la misma durante el tiempo verdaderamente necesario.

Dichos artículos dan la pauta para afirmar que la clausura religiosa constituye en la actualidad un deber estrictamente de carácter religioso, al que se le abrogó la penalidad que le permitía cumplir con su pleno cometido, restándole importancia a una figura que llegó a tener un nivel de primer orden para la iglesia católica por salvaguardar como objetivo principal una privacidad que obligaba especialmente a quienes han adoptado dicha religión.

Estos deberes que tienen su respuesta en el respeto que nace de la vinculación por parte del hombre que las acepta con la existencia de un ser divino, y apoyadas en normas religiosas, no dejan de ser importantes para la ciencia jurídica en virtud de que tanto éstos como los deberes jurídicos, tienen como base principal los deberes morales tan bien detallados por Rafael Preciado Hernández (5) en sus Lecciones sobre Filosofía del Derecho.

Pero aun cuando esto es innegable la clausura administrativa no constituye un deber jurídico, en cuanto que ésta puede ser una de sus finalidades, pero su razón de ser no consiste en determinar una serie

5 Preciado Hernández R., Lecciones de Filosofía del Derecho págs. 92 y 93.

de obligaciones a las que se les deba de dar pleno cumplimiento, sino a la consecuencia que se deriva de la inobservancia de preceptos legales.

3.2. LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA COMO MEDIDA DE SEGURIDAD

Esta postura que consideramos equivoca la contemplan diversos ordenamientos que tienen observancia legal en México, como lo son la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal que en su capítulo V referente a las medidas de seguridad y las sanciones, y que específicamente en sus artículos 89 y 91 fracción II establece:

Art.- 89. El Departamento del Distrito Federal tendrá a su cargo la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de esta ley y de sus reglamentos, así como la adopción y ejecución de las medidas de seguridad e imposición de sanciones.

Art.- 90. Para los efectos de esta ley, se consideran medidas de seguridad la adopción y ejecución de disposiciones que, con apoyo en sus preceptos dicten las autoridades del Departamento del Distrito Federal, encaminadas a evitar los daños que puedan causar las instalaciones, las construcciones y las obras, tanto públicas como privadas. Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que en su caso correspondiera.

Art.- 91. Se consideran como medidas de seguridad: fracción II. La clausura temporal o definitiva, total o parcial de las instalaciones, las construcciones y obras.

También el reglamento de construcciones para el Distrito Federal, en su artículo 327, sostiene:

Art.- 327. El Departamento podrá clausurar como medida de seguridad de acuerdo por lo dispuesto por esta ley, las obras terminadas o en ejecución y los yacimientos en explotación cuando ocurra alguna de las circunstancias

previstas en los artículos 338 y 339 de este reglamento.

De manera parecida La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su Capítulo III referente a las medidas de seguridad dice:

Art. 170. Cuando exista riesgo inminente de desequilibrio o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o la salud pública, la Secretaría, como medida de seguridad, podrá ordenar el decomiso de materiales o sustancias contaminantes, la clausura temporal parcial o total, de las fuentes contaminantes correspondientes y promover la ejecución ante la autoridad competente, en los términos de las leyes respectivas, de algunas de las medidas de seguridad que en dichos ordenamientos se establece.

Bajo nuestro criterio la duda surge por el desconocimiento y la imprecisión que se tiene sobre lo que es una medida de seguridad, o si bien ésta sólo es una especie más de lo que se conoce como sanción.

Los tratadistas en el derecho administrativo no se han preocupado de profundizar en el conocimiento de estas medidas dignas de tomarse en cuenta para un estudio amplio de ellas, por lo que tenemos que recurrir a los comentarios que se han realizado en el ámbito de derecho penal.

Carrancá y Trujillo (6) en su libro de Derecho Penal menciona a Birkmer y a Liszt. El primero considera que las penas son compensación y por ello represión y se hallan destinados al fin de la compensación; las medidas de seguridad por el contrario son tratamientos de naturaleza preventiva y responden al fin de la seguridad; el segundo, contrasta de manera total al considerar que pena y medida de seguridad

6 Carrancá y Trujillo Raúl, Derecho Penal Parte General, Págs. 687, 688, 689.

son análogas e imposibles de separar. El mismo Carrancá y Trujillo (7) hace una clasificación para determinar cuáles son penas y cuáles medidas de seguridad acentando que las primeras se fundan en la culpabilidad y las segundas en la peligrosidad.

A los anteriores planteamientos surge una complicación más, al emplear el código penal indistintamente los vocablos pena y sanción. Sin embargo creemos que Acosta Romero (8) aclara esta duda al precisar que mientras toda pena constituye una sanción no sucede a la inversa lo mismo, ya que ésta última es más amplia, por lo que sentimos se deben de encuadrar dentro de éstas a las medidas de seguridad que difieren de las penas por su finalidad, en cuanto que éstas tienen carácter preventivo y las otras tienen un carácter represivo y retributivo.

A lo antes expresado la mayoría de los tratadistas dan por cierto que tanto las penas como las medidas de seguridad, son una modalidad de la sanción, lo que creemos válido para la materia penal, existiendo excepciones como la de Francesco Carnelutti, del que hace mención García Maynes (9) y la de Eduardo Pallares (10) que afirman que sólo deben considerarse sanciones las que tengan carácter represivo.

El artículo 90 de la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal hace una descripción de lo que debe de entenderse por una medida de seguridad, y dispone que son la ejecución y la adopción de las medidas por las que opte la autoridad encaminadas a evitar daños en

7 Carrancá y Trujillo Raúl, Código Penal Anotado, págs. 23 y 25.

8 Acosta Romero M., Teoría General del Derecho Administrativo, pág. 573.

9 García Maynes E., Introducción al Estudio del Derecho, pág. 307.

10 Pallares Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, pág. 555.

instalaciones, obras y construcciones, además dispone que serán de inmediata ejecución, y les asigna un carácter preventivo. En la ejecución de estas medidas, y en el caso específico cuando se utiliza la clausura como tal, constituyen en nuestro parecer una vulneración a los derechos de los gobernados cuando no se demuestre la finalidad para la que fue utilizada, en cuanto no haya incurrido en la inobservancia de ordenamientos preestablecidos, con carácter obligatorio.

En cuanto al carácter preventivo al que alude el mencionado artículo, en nuestro entender, corresponde, para otras medidas enumeradas en ese ordenamiento (en virtud que consideramos que las medidas de seguridad son un elemento complementario de la clausura como sanción propiamente) en la que el legislador confunde el elemento que da origen a la clausura y la finalidad de ésta con la esencia de la misma, terminando por aclarar que no toda clausura se basa en una medida de seguridad, ni que éstas sólo sirvan de apoyo a ésta en cuanto a que tiene de fundamento en distintas y variadas causales.

La misma ley que hemos mencionado anteriormente en su artículo 91 fracción II, establece:

Art. 91 Las sanciones podrán consistir:
Fracc. II. La clausura temporal o definitiva, total o parcial de las instalaciones, las construcciones y las obras.

No se pretende privar a dichas medidas de su cometido pero es bueno hacer notar que no existe la clausura como medida de seguridad, como se desprende de los citados preceptos legales, debiendo de entenderse por lo tanto como "clausura por medida de seguridad".

3.3. LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA COMO SANCION

Este criterio es el que comúnmente ha utilizado tanto la doctrina como la legislación de una manera por lo regular enunciativa y no descriptiva de una figura que acertadamente Margarita Lomell Cerezo (11) le ha asignado un fin predominantemente represivo o aflictivo.

Acosta Romero (12) al definir a la sanción administrativa como el castigo que aplica la sociedad a través del derecho a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad, incluye dentro de las diversas formas con que cuenta el estado para sancionar, a la clausura, sin describir en que consiste ésta. Por su parte Serra Rojas (13) predispone que se trata de una sanción sujeta a discusión, y dentro de una clasificación que hace sobre los actos administrativos incluye a los que están destinados a aumentar, limitar o reducir los derechos que restringen la esfera de los particulares, dentro de las que cita a las penas disciplinarias o sanciones, que tienen por objeto castigar las infracciones de las leyes u órdenes administrativas como lo son, según él, la multa, la clausura, etc.

Carrancá y Trujillo (14) afirma que se trata de una pena, opinión que creemos válida en la medida en que la considere sinónimo de la

11 Lomell Cerezo Margarita, Derecho Fiscal Represivo. Págs. 49 y 145.

12 Acosta Romero Miguel, Op. cit. Pág. 574.

13 Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo. Pág. 504 Tomo I y 234 Tomo II.

14 Carrancá y Trujillo R. Op. cit. (Código Penal anotado), Págs. 418 y 419.

sanción; en lo que no coincidimos totalmente es en su opinión de exaltar, que esta sólo implica la suspensión temporal del derecho de ejercer comercio o profesión, en cuanto que su ámbito de aplicación es más amplio, y a lo que nos referiremos con más amplitud en puntos posteriores.

De manera general son acertados los calificativos que han otorgado los anteriores autores, en vista de que son muchos y muy variados los ordenamientos legales que le han dado ese significado, teniendo trascendencia algunos de ellos de los que hacemos mención a continuación:

El Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, en su capítulo segundo referente a las sanciones y en específico en sus artículos 139 y 141 señala:

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

Art.- 141. Podrá proceder la clausura de establecimientos mercantiles o espectáculos públicos en los siguientes casos.

I.- Por carecer de licencia o permiso, para el funcionamiento de los establecimientos mercantiles y los giros que lo requieran, y de permiso para la realización del espectáculo público de que se trate;

II.- Realizar actividades sin haber presentado la declaración de apertura en los casos que no requieran licencia de funcionamiento;

III.- Por realizar de manera reiterada actividades diferentes de las autorizadas en los permisos o licencias de funcionamiento o constancia de uso del suelo;

IV.- Cuando con motivo de la operación de alguno de los establecimientos o espectáculos públicos, se ponga en peligro la seguridad, salubridad, y orden públicos;

V.- Cuando se haya cancelado el permiso o la licencia.

Independientemente de la clausura se podrá imponer la

sanción económica que corresponda y en los casos referidos en las fracciones II, IV y V del presente artículo podrá proceder la cancelación del permiso o licencia.

La Ley Federal de Turismo dispone también en su capítulo XIII, artículos 92, 93 y 100 lo siguiente:

Art. 92. Las violaciones a lo dispuesto en esta ley, sus reglamentos y demás disposiciones que de ella se deriven, serán sancionados por la Secretaría.

Art. 93. La Secretaría podrá imponer las siguientes sanciones:

I. Multa.

II. Clausura temporal y definitiva, y

III. Cancelación de cédula turística o credencial según sea el caso.

Art. 100. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, la Secretaría podrá ordenar en cualquier momento la clausura de un establecimiento en el que se presten servicios turísticos, cuando a su juicio la gravedad de la infracción atente contra los intereses nacionales, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial Turístico, así como en los casos en que se violen los precios o tarifas autorizados por la Secretaría, o cuando un prestador opere sin la cédula turística correspondiente.

Por su parte la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica en su artículo 13 prevé:

Art. 13. El Ejecutivo Federal para el eficaz cumplimiento de las funciones que le encomiende esta ley, queda facultado para imponer las siguientes sanciones administrativas.

Frac. II. Clausura por 90 días o clausura definitiva, del establecimiento pero exclusivamente tratándose de negociaciones comerciales.

De los ordenamientos antes descritos podemos afirmar que en estricto sentido se trata de una sanción derivada siempre del incumplimiento y la inobservancia que hace el gobernado de las disposiciones legales que le rigen, dentro de los cuales apreciamos que por lo regular están comprendidas dentro de capítulos especiales diseñados para enumerar las distintas formas, que utiliza el Estado

para sancionar, no sin antes describir las causas generales y especiales que dan motivo para utilizarla, terminando por aclarar que en lato senso es un acto administrativo en razón de reunir todos los que conforman y caracterizan a éste.

4. CONCEPTO JURIDICO DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA

La palabra clausura y la palabra claustro (lugar cerrado), tienen sus raíces en la palabra claudere que en latin significa cerrar, significado que se ha adecuado más a la palabra clausura que en su sentido gramatical se entiende más como un verbo que como calificativo.

Por lo que respecta a la definición de la clausura administrativa, con excepciones de Carrancá y Trujillo (14) y de Serra Rojas (15) que dan breves esbozos para entenderla y una definición aceptable que nos proporciona en un fallo, un juez en Materia Administrativa mismo que podemos observar en la obra de Góngora Pimentel (16) no hemos encontrado ningún otro comentario al respecto por lo que de nuestra parte hemos procedido a definirla como: "la sanción que aplica el Estado, al particular, por el incumplimiento e inobservancia que le da a los ordenamientos juridicos vigentes, privándolo o suspendiéndolo en el ejercicio de un derecho o una actividad, por medio del cierre de un establecimiento o aseguramiento de un lugar determinado".

14 Carrancá y Trujillo Raúl, Op. cit. (Código Penal Anotado), Págs. 418 y 419.

15 Serra Rojas A., Op. cit. Pag. 234, Tomo II.

16 Góngora Pimentel Genaro, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. (El artículo 103 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos). Págs. 222 a 224.

El presente concepto que hemos formulado tiene su apoyo en los siguientes razonamientos:

1. Creemos que se trata de una sanción en virtud de que surge como consecuencia derivada del incumplimiento e inobservancia de los gobernados, a los preceptos legales que los rigen, en cuanto a que éstos son los que determinan y delimitan los deberes y derechos de los propios particulares, agregando a éste el criterio de García Maynes (17) quien determina que por regla general las sanciones se traducen relativamente al sujeto a quien se sanciona, en deberes que, a consecuencia de la violación le son impuestos, y que en esta hipótesis, el incumplimiento de un deber jurídico, engendra a cargo del incumplido, un nuevo deber, constitutivo de la sanción.

2. Aunque es facultad tanto del poder ejecutivo como del judicial imponerlo, regularmente lo aplica el primero por medio de sus dependencias facultadas por la ley o en auxilio del Poder Judicial en los términos del Título Tercero Capítulo III en los delitos que se dan en contra de la salud, específicamente en lo que se refiere al artículo 198 que establece:

Art. 198. Las penas que en su caso resulten aplicables por los delitos previstos en este capítulo serán aumentados en los siguientes casos:
Fracción. VIII. Cuando se trate del propietario, poseedor arrendatario o usufructuario de un establecimiento de cualquier naturaleza y lo empleare para realizar alguno de los delitos previstos en este capítulo o permitiere su realización por terceros, además se clausurará en definitiva el establecimiento.

Indiscutiblemente este precepto se refiere a la facultad que tiene

17 García Maynes E., Op. cit. Págs. 298 y 299.

el juez de imponer como sanción complementaria la clausura en los delitos contra la salud en sus modalidades de tráfico, producción, posesión y proselitismo de estupefacientes, quedando a criterio discrecional de éste su aplicación, y que nos motiva a pensar que recurre a las autoridades administrativas en virtud de que éstas disponen de los elementos necesarios para efectuarla, llegado el caso. Ejemplo de estos elementos son los sellos con características especiales, inspectores, fuerza pública, etc.

3. Se priva o se suspende en el ejercicio de una actividad, o un derecho, en virtud de que al configurarse la clausura en algún establecimiento cualquiera que sea o en una obra de construcción como ejemplos primordiales, lleva aparejado inducir a los poseedores a rectificar por el camino de la legalidad con un impedimento para que siga ejercitando su derecho o la de poder seguir realizando determinada actividad ya sea provisional o definitivamente.

Retomando a Carrancá y Trujillo (18) que afirma que la clausura implica una suspensión de derechos de poder ejercer comercio o profesión alguna, creemos que es necesario hacerle los siguientes comentarios a su planteamiento:

A) Es una opinión parcialmente válida en la medida de que la clausura no sólo implica una suspensión de derechos, sino puede extenderse hasta una pérdida total de éstos en el caso de la clausura definitiva.

18 Carrancá y Trujillo Raúl, Op. cit., (Código Penal Anotado), Págs. 418 y 419.

B) Con la clausura no sólo se suspende el ejercicio del comercio o de profesión alguna sino ésta puede abarcar otros supuestos como es el resguardo de determinados objetos, en el caso concreto de las obras en construcción, remodelación o destrucción, en el que deben de mantener el estado que guardan en el momento en que son clausuradas, a efecto de garantizar la seguridad de la colectividad. Cabe aclarar además que mediante la clausura no se priva la profesión que es intuitus personae, sino puede clausurarse el lugar donde se ejerce y por ende llevarse a cabo el impedimento en esta forma.

Por otro lado es aceptable parcialmente la descripción que hace Serra Rojas, (19), al referirse a la clausura como pena para castigar a los infractores de las leyes u ordenamientos administrativos, ya sea limitándoles o reduciéndolos, la cual cae en el error de no considerar la clausura prevista en el Código Penal, que no es considerado como ordenamiento de carácter administrativo, omitiendo además el planteamiento de que ésta no sólo limita o reduce, sino priva totalmente.

Terminando en este orden de ideas es prudente señalar que esta privación o suspensión se lleva a cabo por lo regular mediante el cierre de establecimientos, como lo son los locales comerciales, industriales o en su caso lugares determinados como lo pueden ser alguna obra en construcción, remodelación o destrucción, o algún pozo de extracción de aguas, por mencionar algunos los cuales son asegurados mediante la instauración y fijación de sellos.

19 Serra Rojas A., Op. Cit. Tomo. I, Pág. 234.

Mención especial merece una acertada definición del Juez de Distrito comentado por nuestro maestro Genaro Góngora Pimentel (20) quien argumentó en su fallo que la clausura es un acto administrativo con fines preventivos o sancionadores, originada en el incumplimiento de ciertas normas gubernativas que impide el funcionamiento de un establecimiento y que usualmente se lleva a cabo mediante la colocación de sellos en el inmueble afectado.

Es una denominación razonable aunque cuestionable, en cuanto que en sentido genérico la clausura si es un acto administrativo, en cuanto lo impone el Ejecutivo mas no cuando proviene del Poder Judicial quien como ya hemos comentado tiene facultades para imponer dicha sanción.

Otro cuestionamiento es el carácter que le da como fin preventivo, en cuanto que como ya hemos advertido, no se debe confundir el elemento que da origen a la clausura con la finalidad de ésta, siendo que la causa que origina puede ser una causa preventiva, mas no la finalidad que es totalmente de carácter sancionador.

5. CLASIFICACION DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA

5.1. DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU DURACION

Clausuras Provisionales y Clausuras Definitivas

La presente clasificación la contienen diversos ordenamientos jurídicos, como lo son, la Ley Federal de Salud, La Ley de Invenciones y Marcas y otros ordenamientos aludidos con anterioridad.

La clausura provisional es una sanción que tiene por finalidad encauzar al infractor para que retorne al orden legal cuando lo ha infringido con la oportunidad permanente a ser levantada en cuanto se cumpla con los requisitos que provocaron su instauración, con la prerrogativa de transformarse en definitiva si no se cumpliera con los requisitos previstos por la ley y exigidos por las autoridades.

Inexplicablemente la Ley Federal de Protección al Consumidor sólo establece la clausura provisional por 90 días sin darle importancia a la definitiva, lo que nos parece incongruente con el criterio que ha seguido el legislador en cuanto a que deja sin soporte la acción coactiva de la clausura provisional mermando en ésta su eficacia en cuanto al cumplimiento con que debiera de responder el sujeto al que se está imponiendo la sanción respectiva.

Por lo que se refiere a la clausura definitiva consideramos que

se trata de una sanción muy peculiar en cuanto a su eficacia y a su aspecto represivo, pues desde el momento de su instauración priva de ciertos derechos a el infractor. Su objetivo es netamente castigar a quienes han incurrido en querer vivir y funcionar al margen del orden legal preestablecido limitándoles totalmente el funcionamiento, o la actividad que estuvieran desempeñando, sin perspectiva de obtener la regularización para poder volver a funcionar o desarrollar la actividad que se venía realizando hasta el momento de su imposición.

Son contados los ordenamientos legales que señalan cuándo debe de aplicarse una u otra sanción, quedando como facultad discrecional en este caso de la autoridad administrativa la determinación del lapso de tiempo en que deba de prevalecer la clausura, lo que nos parece incorrecto en virtud de que contribuye a crear incertidumbre, preocupación e inseguridad jurídica en el gobernado, por desconocer momentáneamente cuál de los dos supuestos se está aplicando y en consecuencia le trae pérdida de tiempo al recurrir a consultar a la autoridad ordenadora, para que le determine el supuesto, tiempo que es de vital importancia para recurrir a su impugnación ante los tribunales competentes.

5.2. DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU AFECTABILIDAD

Clausuras Parciales y Clausuras Totales

La clasificación antes referida tiene su razón de ser principalmente, en los ordenamientos legales siguientes. En la Ley de

Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y en la Ley General de Salud para el Distrito Federal.

Sin embargo también cabe destacar que dichos ordenamientos no prevén al igual que en la anterior clasificación, cuándo deba de aplicarse una y cuándo deba de aplicarse otra quedando a criterio de la autoridad administrativa el alcance que deba tener dicha sanción fomentándose la inseguridad jurídica y las arbitrariedades por parte de la autoridad que las instaure (lo que permite las condiciones necesarias para la existencia de actos de corrupción en virtud de la incertidumbre en que se deja al particular con la aplicación de los citados ordenamientos referidos).

Por lo que respecta a la clausura parcial, a nuestro entender creemos que consiste en imponer un castigo que restringe sólo en parte la actividad o el ejercicio de un derecho teniendo un límite el alcance de ésta y quedando restringida su instauración sólo a un cierto margen, el objeto a clausurar.

En cuanto a clausura total el margen de afectación de ésta comprende un radio absoluto teniéndose por entendido que abarca todo el ente, pretendido para la imposición de la mencionada sanción.

Aun cuando la ley no especifica las situaciones para que pudiera darse una u otra, nosotros creemos que lo podemos ejemplificar haciendo un razonamiento que se desprende de relacionar en algunos

casos artículos de diferentes ordenamientos o de la interpretación de alguno de éstos.

El Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal abrogado en su artículo 4, contemplaba la existencia en un mismo local, de un giro mercantil principal y otro u otros complementarios de éste, protegidos bajo una sola licencia de funcionamiento con las aclaraciones respectivas para el desarrollo de las actividades complementarias.

Del citado precepto algunos establecimientos mercantiles, como es el caso de los hoteles, obtienen permiso para proporcionar servicios complementarios como lo son las peluquerías, restaurantes, discotecas, y otros. En este orden de ideas, si en cualquiera de estos giros complementarios se llevan a cabo obras de construcción, remodelación o ampliación, sin la autorización que se debe de obtener en base al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, con fundamento en el mencionado ordenamiento legal se procedería a clausurar parcialmente sólo el giro donde se estuvieran realizando dichas obras. En otro supuesto si se incurriere en violaciones a la Ley General de Salud para el Distrito Federal ésta procedería a sancionar sólo al giro accesorio si fuese en éste donde se cometieran las conductas que ameritaran la sanción mencionada.

Las dos anteriores clasificaciones, en nuestra opinión, pueden conjugarse de acuerdo al criterio que tome la autoridad al aplicarlas, con lo que tendríamos por resultado la existencia de clausuras provisionales-parciales, y clausuras provisionales-totales, y por el

otro lado clausuras definitivas-parciales y clausuras definitivas-totales, siendo éstas dos últimas, las que traen aparejadas consecuencias de carácter irreversible.

5.3. DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA AUTORIDAD QUE LAS IMPONE

Clausuras impuestas por una Autoridad Judicial y Clausuras impuestas por una Autoridad Administrativa

La legislación en México ha otorgado al ejecutivo el privilegio casi en exclusiva de imponer este tipo de sanción, llevar a cabo su ejecución, así como la de velar por su plena observancia.

Sin embargo como ya ha quedado acentado, constituye la excepción el Código Penal, que otorga al poder judicial en su artículo 198 la facultad de imponer la mencionada sanción, aun cuando no esté en sus posibilidades su ejecución y tenga que pedir el auxilio de la autoridad administrativa.

La importancia de hacer resaltar esta clasificación radica en la forma de impugnación que se debe de utilizar en ambas, en virtud de que en la clausura impuesta por la autoridad administrativa por lo general, se puede impugnar desde un principio por recursos que prevé la misma ley o reglamento de que emana la clausura, en el caso concreto para el Distrito Federal, por medio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, o en su defecto por la vía del amparo

indirecto, si en la instauración de ésta, hay violación a las garantías individuales de los gobernados.

Por su parte, la clausura impuesta por la autoridad judicial, en base al artículo señalado, es impuesta sólo en base a una sentencia al sujeto imputable del delito, quedándole sólo la instancia de la apelación y en su caso el amparo directo ante el Poder Judicial Federal.

5.4. DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ORDENAMIENTO LEGAL QUE LAS PREVE

Clausuras Previstas en una Ley y Clausuras Previstas en un Reglamento

La presente clasificación deriva su importancia a que dentro de los ordenamientos legales que nos rigen, tanto leyes federales como locales prevén a la clausura como sanción, así como reglamentos de policía y buen gobierno, los que presentan un problema de inconstitucionalidad a criterio de Ignacio Burgoa (21) el que en temas posteriores tendremos oportunidad de comentar.

5.5. DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU EXIGIBILIDAD COERCITIVA

Clausuras que Tienen su Exigibilidad Coercitiva en Delitos y Sanciones Pecuniarias, y Clausuras que Tienen su Exigibilidad

21 Burgoa Orihuela I., Las Garantías Individuales, Págs. 645 y 646.

Coercitiva sólo en Delitos.

Toda sanción por naturaleza propia debe de traer aparejada por consecuencia un aspecto coercitivo para que su eficacia no se vea mermada en su debido cumplimiento, y por consecuencia el objeto de la misma no sea ineficaz.

Para afrontar esta situación la clausura presenta dos formas de respaldo jurídico para su cumplimiento, siendo por un lado que se señale para el infractor la de una posible comisión de delitos, más una sanción pecuniaria, y por el otro lado que sólo se establezca para éste una probable responsabilidad en base a la comisión de un delito.

En este orden de ideas, se debe señalar que toda clausura por provenir de una autoridad, está respaldada en lo que se considera un mandato u orden de la autoridad tipificado en el artículo 178 del Código Penal para el Distrito Federal, en lo que es el capítulo sobre desobediencia y resistencia de los particulares y que textualmente expone:

Art. 178.- Al que sin causa legítima, rehusare prestar un servicio de interés público a que la ley le obligue, o desobedeciere un mandato legítimo de autoridad, se le aplicarán de quince días a un año de prisión y multa de diez a cien pesos.

La mayoría de los supuestos en la ley establecen la clausura que comúnmente tienen su apoyo coercitivo en su fuerza como mandato u orden judicial, además de que como por lo regular acontece, su instauración se lleva a cabo mediante la fijación de sellos, lo que

implica que el particular por el miedo de incurrir en el delito de quebrantamiento de sellos, que es un apoyo eficaz y contundente (aunque no necesario), se preocupa más por no incurrir en una violación a la ley penal en base a éste último delito, ignorando que la sola desobediencia a un estado de clausura notificada, aun sin sellos representa un delito.

Toda clausura tiene su apoyo jurídico en el mandato judicial, sin embargo el legislador se ha preocupado más por su eficaz cumplimiento, creando un apoyo coercitivo en la sanción pecuniaria que se puede observar en base al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal en su artículo 343, que dice:

Art. 343.- Se sancionará a los propietarios o poseedores, titulares, directores, responsables de obra y peritos responsables, en su caso, con multa equivalente hasta el diez por ciento del valor del inmueble, de acuerdo al avalúo correspondiente que expida alguna Sociedad Nacional de Crédito, en los siguientes casos:

III.- Cuando se hubieran violado los estados de suspensión o clausura de la obra o yacimiento...

Dicha sanción es impuesta por la autoridad que instauró la sanción principal, la cual a criterio de la misma puede ser posible aun sin incurrir en el quebrantamiento de sellos, por la violación de lo que es el estado de clausura.

En la hipótesis, correspondiente a la comisión de delitos, deberá determinarse por el Ministerio Público en base a la violación de la aplicación de la clausura realizada o a el quebrantamiento de sellos. Lo antes afirmado, nos corrobora, que pueden establecerse conjuntamente la sanción pecuniaria, como la persecución del delito,

sólo cuando se trate de violaciones al reglamento que establece la sanción pecuniaria, lo que no sería válido para otros que no la establecen.

Por ser el delito de quebrantamiento de sellos un instrumento de apoyo, pero por lo regular imprescindible, es preciso detallar algunos caracteres del mismo.

A decir de Carrancá y Trujillo (22) se integra con el quebrantamiento del sello que salvaguarda el objeto u objetos motivo de aseguramiento o identificación por parte de los mismos.

El mismo autor identifica la palabra "quebrantar" con las palabras destrucción, remoción, o ruptura, aunque considera que el vocablo más adecuado es el de violación de sellos, los que deberán de tener como característica primordial el ser infalsificables o difícilmente falsificables, en razón de lo impreso, grabado o firmado en ellos, y que a nuestro criterio no deberá de faltarles su enumeración para su apreciación objetiva.

Cabe decir, que en la práctica jurídica, esta fijación casi se hace indispensable, para salvaguardar la sanción y su mejor exteriorización para que los terceros no la violen y le otorguen el respeto que amerita. Sin embargo, estos sellos no constituyen un elemento de existencia para que subsista la sanción, por lo que se hace necesario que la autoridad al notificar dicha sanción especifique

en qué consiste, y cuáles son los derechos que se suspenden o se privan, ya que como suele suceder la autoridad procede a clausurar, olvidándose la sanción con el tiempo el desgaste y deterioro que sufren los sellos con el paso del tiempo, pues en estas circunstancias de que la autoridad no lleva a cabo una reposición de los referidos sellos, da lugar a que de con el transcurso del tiempo se manifieste la ineficacia de la clausura.

Es necesario por tanto, corregir legislativamente estas lagunas e insuficiencias legales que no especifican qué es la clausura, en qué consiste y qué derechos se pierden con su imposición.

CAPITULO II

PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA

1. CAUSAS Y EFECTOS DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA

Los actos de la autoridad que alteran los derechos de los gobernados sientan sus bases de origen en aparentes o concretas violaciones al orden legal vigente, lo que repercute de manera directa o indirecta en los mismos particulares; incluyendo dentro de éstos a terceros que tienen relación de alguna manera con los afectados directos.

1

De alguna manera las causales que están plasmadas en la legislación positiva vigente, pueden estar originadas por muy diversos supuestos que tienen importancia, en base a la posibilidad de ser analizados posteriormente con sujeción estricta al marco jurídico constitucional que nos rige, y al cual todo tipo de autoridad tiene la obligación de respetar en cuanto que no puede ir más allá de lo que la ley le permite hacer ni excederse en sus facultades para hacer o dejar de hacer determinada actitud u obligación preestablecida en el régimen jurídico que lo regule.

Estos supuestos de origen que traen como consecuencia la clausura como sanción los podemos encontrar en los reglamentos y leyes que establecen la referida sanción. Me permito hacer mención solamente de

algunos de ellos en virtud de su gran variedad, y diversidad.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente denota, dentro de sus artículos 170 y 171 la clausura temporal o definitiva, parcial o total, de las fuentes contaminantes, cuando exista riesgo inminente, de desequilibrio ecológico o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas o sus componentes, siendo la Secretaría de Estado la indicada para actuar.

Estos mismos artículos facultan a la autoridad para imponer la ya citada sanción por violaciones a los preceptos de la referida ley y de sus reglamentos, las cuales pueden ser muy variadas con cierto grado de imprecisión y determinación en la ley misma. Disposiciones, que de acuerdo con la misma ley la autoridad puede decretar en base a éstas la privación de los derechos del gobernado mediante la clausura, de las cuales enunciamos sólo algunas de manera somera que tienen una apreciación más objetiva, que las demás.

En su artículo 112 en lo que se refiere a la facultad de definir las zonas en las que no serán permitidas la instalación de industrias contaminantes, o el del artículo 119 que fija las condiciones, de descarga a quienes generen aguas residuales captadas por sistemas de alcantarillado, cuando dichos sistemas viertan sus aguas en cuencas ríos, cauces, vasos y demás depósitos o corrientes de agua propiedad nacional.

Otros ordenamientos legales como lo son el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de

Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, la Ley General de Salud, y la Ley Federal de Turismo, tienen como causa principal de procedencia de la referida sanción, la falta de autorización para funcionar establecimientos comerciales o industriales, o en su caso para hacer todo tipo de construcciones remodelaciones, o alteraciones a cualquier inmueble (llámese permiso, licencia de funcionamiento, cédula o cualquier otra denominación).

De la mencionada Ley de Turismo podemos señalar particularmente el supuesto al que se refiere en su artículo 100 que señala:

Art. 100.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior la Secretaría podrá ordenar en cualquier momento la clausura de un establecimiento en que se presten servicios turísticos cuando a su juicio la gravedad de la infracción atente contra los intereses turísticos nacionales de conformidad con el plan nacional de desarrollo y el Programa Sectorial Turístico, así como en los casos en que se violen los precios o tarifas autorizados por la Secretaría, o cuando un prestador opere sin la cédula turística correspondiente.

Dicho artículo resulta interesante en virtud de otorgar facultades discrecionales a la autoridad, misma que puede encuadrar la sanción en referencia a supuestos con esencia abstracta y poco fidedignos que ponen en duda su legalidad y procedencia.

La Ley de Invencciones y Marcas por su parte, establece como supuesto de procedencia en su artículo 233, en el caso específico de la competencia desleal, la imposición de la clausura provisional sin aclarar o detallar en qué momento deberá de realizarse ésta, en el caso concreto de basar su existencia al ser instaurada, por medida de

aseguramiento. Esta misma ley establece la clausura provisional en el caso de reincidir en la misma infracción por dos veces o más.

Por lo que respecta al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, prevé también una gama de hipótesis normativas destacando dentro de éstas a las que hacen referencia el artículo 139, y que concretamente determinan la procedencia de la clausura de obras en ejecución o yacimientos en explotación, cuando en base a un dictamen realizado por el Departamento del Distrito Federal se declare en peligro inminente la estabilidad o seguridad de las construcciones o yacimientos; cuando la ejecución, demolición o explotación de yacimientos se realicen sin las debidas precauciones y se ponga en peligro la vida o la integridad física de personas o se causen daños a bienes del departamento o a terceros; cuando se usen explosivos sin los permisos correspondientes; cuando se obtaculice o se impida en alguna inspección o supervisión reglamentaria por personal del Departamento, y algunas otras que se engloban dentro de las anteriores.

En cuanto a la Ley General de Salud y la Ley de Salud para el Distrito Federal, describen supuestos similares de procedencia sobresaliendo dentro de éstas las referentes a la clausura por falta de licencia sanitaria; por violaciones reiteradas a los preceptos que las mismas establecen; por protección a la población; por vender o suministrar psicotrópicos sin el cumplimiento de los debidos requisitos y por actividades que violen las disposiciones sanitarias.

Hasta aquí, podemos observar una serie de causales de muy

diferente origen y estructura que dentro del aspecto jurídico trascienden al pretender ser uno de los principales apoyos legales para hacer de la clausura una sanción totalmente válida, con finalidades privativas, de las cuales retomaremos algunas posteriormente para hacer un análisis, de su relación con las garantías individuales consagradas en los artículos 5, 8, 14, 16, y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a los efectos que surgen a raíz de la imposición de la clausura administrativa es importante hacer notar las siguientes observaciones:

No se debe confundir la causa que dio origen a la referida clausura con los efectos de la misma, los que pueden ir aparejados y en algunos casos manifestarse conjuntamente; como es el caso de la clausura por falta de licencia para funcionar, en el que la causa que originó la sanción suele confundirse con uno de los efectos principales y que se constituirá en el impedimento para no poder funcionar por la falta de la referida licencia.

Otro aspecto trascendente de confusión, lo constituye la actitud del legislador de no acertar en concretar y dejar a la incertidumbre las finalidades de la clausura, quedando la interpretación a capricho de la autoridad administrativa y la doctrina que es muy limitada. En nuestro sentir, se puede entender en dos formas: un fin de carácter correctivo o preventivo, que se observa dentro de la clausura provisional, y un fin de carácter represivo y privativo que se observa en la implantación de la clausura definitiva.

Dentro de los principales efectos, detectados de alguna manera y plasmados en este texto, hemos procedido a clasificarlos en directos e indirectos.

a) Efectos Directos. Tienen como objetivo primordial llevar a cabo un impedimento, como es el caso de la clausura que pretende obstaculizar actividades comerciales o industriales por no contar con la licencia o permiso correspondiente, en el caso concreto para los establecimientos que así lo requieren; o el referente a la cancelación en un acto diferente de estas licencias o cédulas de funcionamiento para sus titulares o dueños y que es un efecto que surge como consecuencia inmediata después de la instauración de la clausura, establecida en los mismos ordenamientos legales.

b) Efectos Indirectos. Los efectos indirectos hemos procedido a identificarlos como económicos y sociales.

Los de carácter económico, tienen su repercusión desde el momento mismo de la implantación de la sanción para el propietario o encargado del inmueble clausurado. Ya que es desde este momento en el que se empiezan a resentir y acumular pérdidas de carácter pecuniario en diversos órdenes, como lo son las ganancias que se dejan de percibir, mercancía con características perecederas que de no utilizarse y entrar en estado de descomposición representan pérdidas; materias primas y maquinaria que de no dárseles utilidad o mantenimiento pueden deteriorarse en su funcionamiento, o representar una pérdida total en el que se ameriten la desviación de recursos frescos para activar su funcionamiento; el pago de salarios al

personal empleado, reflejado en pérdidas de horas-hombre, terminando por señalar un desaliento palpable a la iniciativa privada para invertir en los diversos ramos del comercio y de la industria.

En lo que concierne al aspecto social sus efectos son de igual manera un tanto graves, en lo que se refiere al aspecto laboral. Estos efectos pueden esquematizarse como implacables, de alguna manera comparados con los de la huelga laboral, trayendo como consecuencia, desempleo masivo, o en su caso asentando y acrecentado el ya existente, con gusto de las autoridades que gustan de hacer de ésta, un instrumento de intimidación en la vida cotidiana.

2. EL PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA

La palabra procedimiento cuyas raíces latinas son procedo, processi y que significan, proceder, avanzar, adelantarse; dentro de los términos jurídicos le podemos dar una connotación referente a "la manera o forma de hacer o realizar un acto".

En cuanto al procedimiento administrativo un sinnúmero de autores se han dado a la tarea de dar un punto de vista dentro de los que podemos mencionar a Gabino Fraga, (23) que sostiene que el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo; por su parte, Nava Negrete (24) afirma que es el medio o vía legal de realización de

23 Fraga Gabino, Derecho Administrativo, pág. 255.

24 Nava Negrete A., El Procedimiento Administrativo. Diccionario Jurídico Mexicano, tomo III, pág. 2558.

actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración, quedando incluidos dentro de este concepto los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa. Serra Rojas, (25) afirma que el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las leyes administrativas que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo como su antecedente y fundamento; los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin.

Podemos observar de los argumentos anteriores, aspectos que definen grandes similitudes, en los que se reflejan en forma sencilla y detallada el procedimiento administrativo, predominando dentro de éstas, que se trata de un conjunto de formalidades y requisitos que preceden al acto administrativo, y que le otorgan la validez requerida.

No debe pasar desapercibido el clarificar las formas de actuación de la función administrativa que Serra Rojas (26) describe por un lado como gestión administrativa o de oficio, que consiste en una actuación espontánea de la administración para el cumplimiento de los fines del estado, con formalidades muy simples, rápidas, ágiles flexibles y limitadas al cumplimiento de la ley y a asegurar el

25 Serra Rojas A., op. cit. pág. 273. tomo II.
26 Serra Rojas A., op. cit. tomo II, pág. 670.

interés general; en donde es casi nula la intervención del particular donde se puede considerar que existe un procedimiento de trámite; y por el otro, en el procedimiento administrativo de carácter imperativo constitutivo, que crea o afecta los derechos de los particulares que deducen sus pretensiones administrativas, y que son dentro de los que procederemos a desarrollar el capítulo en el que está fincada nuestra atención.

Rara vez sucede que un procedimiento de gestión o de trámite como se le ha denominado con antelación, y que los podemos entender como actuaciones de oficio, puedan transformarse y tender a ser imperativos o afectativos pero sólo en determinadas circunstancias especiales.

El tipo de procedimiento afectativo debe de encuadrarse en primer lugar a los ordenamientos legales que lo contemplan con sujeción estricta al orden constitucional vigente. Cabe agregar que las circunstancias en todo caso para poder contemplar un procedimiento común para este tipo de actos, no han sido muy propicios, en virtud de que como confirma García Domínguez, de quien hace cita Góngora Pimentel (27), el universo de las infracciones administrativas tipificadas en leyes federales es vastísimo y disperso, poco sistemático y poco unificado; señalando la existencia de más de 140 disposiciones legales que establecen infracciones y sanciones y en ellos no se establece una sistematización del procedimiento. En su cita termina por señalar un procedimiento en cuanto a las infracciones administrativas tipificadas y definidas únicamente en leyes administrativas federales consistente

27 Góngora Pimentel Genaro y Acosta Romero M., "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Doctrina-Legislación Jurisprudencia. Págs. 112 y 113.

en dos fases, una de averiguación y otra de determinación y sanción.

Dentro del procedimiento para los actos afectativos podemos ubicar el que corresponde a la clausura administrativa, el que no ha sido generalizado dentro de sus casos de procedencia llegándose al extremo de que algunos ordenamientos presentan procedimientos deficientes, o de plano algunos omiten un procedimiento que dignifique y justifique el actuar de la autoridad hacia el particular en uso de este instrumento cometiendo una flagrante violación a la garantía de audiencia del artículo 14 Constitucional.

Este procedimiento dentro de los demás ordenamientos presentan, en un marco total una estructura parecida con algunas variantes pero que de manera general las podemos sintetizar en tres fases distintas:

La primera fase la podemos entender como de verificación. Está caracterizada por la facultad de la autoridad para la corroboración del cumplimiento de las disposiciones legales en el lugar donde se lleva a cabo la visita.

La segunda fase la hemos denominado de calificación y determinación de la sanción, en donde la autoridad va a determinar si existen transgresiones al orden jurídico dando goce al gobernado del derecho de audiencia para alegar lo que a su derecho convenga, y por consecuencia proceder a determinar una sanción que puede ser dentro de sus variantes de clausura.

Por lo que respecta a la tercera fase, hemos procedido a

describirla como la fase de ejecución o instauración de la sanción, consistente en la afectación que sufre el gobernado mediante la implantación de la clausura en su establecimiento el cual debe observar bases constitucionales para su total validez.

Estas tres fases, como se puede percibir conforman un procedimiento total, necesarias una de las otras, en la privación antes mencionada, pero que en el fondo constituyen actuaciones de naturaleza distinta, como se podrá apreciar en los párrafos siguientes.

2.1. FASE DE VERIFICACION

Se lleva a cabo mediante la visita domiciliaria o visita de inspección, mediante una orden debidamente fundada y motivada. Consiste en la facultad de verificación que tiene la autoridad administrativa para acudir al domicilio o establecimiento del particular para cerciorarse que ha dado cabal cumplimiento con los ordenamientos legales vigentes. Su fundamento legal lo podemos observar en el párrafo segundo del artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala: "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policia; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos". La presente disposición de este artículo se complementa con cada uno de los ordenamientos que contienen esta figura jurídica, la cual debe de

reunir una serie de requisitos que abarcan desde el mandamiento escrito fundado y motivado, la identificación del encargado de realizar la diligencia, la entrega de la orden y el acta al visitado, nombre de la autoridad competente, objeto de la visita y la firma autógrafa del funcionario que emita la orden respectiva, identificación vigente y pormenorizada, lugar de la visita y en caso de requerirlo una descripción detallada de los documentos que deberán ser presentados al representante de la autoridad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado al respecto de la siguiente manera.

VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional la orden de visita domiciliaria expedida por autoridad administrativa debe satisfacer los siguientes requisitos: 1.-Constar en mandamiento escrito; 2.-Ser emitida por autoridad competente; 3.-Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe de inspeccionarse; 4.-El objeto que persiga la visita; y 5.-Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. No es óbice a lo anterior lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto constitucional de mérito establece se refieren únicamente a las órdenes de visita expedidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pero no para las emitidas por autoridad administrativa, ya que en la parte final del párrafo segundo de dicho artículo, se establece en plural, "...sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos" y evidentemente se está refiriendo tanto a las órdenes de visitas administrativas en lo general como a las específicamente fiscales, pues, de no ser así, la expresión se habría producido en singular.

Séptima Época, Tercera Parte:

Vols. 193-198, R. F. 37/84. Regalos Encanto, S. A. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 193-198. R. F. 18/84. Jorge Matuk Rady. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 193-198. R. F. 65/83. Leopoldo González Orejas. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 193-198. R. F. 29/84. Pedro Espina Cruz. 5 votos.

Vols. 193-198. R. F. 76/84. Juan Ley Zazueta. Unanimidad de 4 votos.

La presente diligencia está sujeta a salvaguardar, como mínimo los requisitos anteriormente señalados, por lo que es procedente que dicha visita se realice con base en las facultades que la misma ley le otorga a la autoridad, la cual tiene como finalidad el cercioramiento objetivo por medio de un persona comisionada por la orden que constate que el visitado ha dado cumplimiento a las disposiciones legales vigentes; que por lo regular son de verificar avisos, permisos, autorizaciones, licencias, concesiones, etc., previstos en el ordenamiento fundamento de la visita.

Esta se inicia cuando el representante de la autoridad, se presenta en el lugar de la inspección (deberá de hacer mención de la visita) y hacer la entrega de la orden a la persona con quien se entienda, procediendo a anotar su carácter dentro del acta que se levante con el motivo de la misma e identificarse en el mismo momento, la cual a nuestro parecer debiera ser de una manera pormenorizada, entendiéndose por esto que deberá de contar con credencial en donde conste el respectivo sello, la vigencia de la misma, y la fotografía del personaje, de tal manera que no de lugar a pensar en suplantaciones que proporcionen inseguridad jurídica.

Una vez identificado el o los visitantes requerirán al visitado o con quien se entienda la diligencia, para que nombren dos testigos que presencien la diligencia y constaten la objetividad y legalidad de la misma; por lo que de negarse a designarlos, o no aceptaran a intervenir los propuestos, queda a facultad del encargado de la visita el proceder a nombrarlos haciendo mención de esta circunstancia en el acta respectiva de conformidad con el artículo 16 constitucional.

Procederá, entonces, a solicitar al visitado o a su representante en su caso, los documentos que se le requieran dentro de la orden, para cerciorarse de su autenticidad, la vigencia y el cumplimiento que se le ha dado a los mismos, con apego al orden legal vigente, sujetándose exclusivamente a lo que se refiere su competencia. Normalmente acontece que el visitador formula recomendaciones, y realiza un estudio valorativo de las transgresiones, prejuzgando sobre las condiciones de los establecimientos que inspecciona situación que es violatoria de las garantías de los gobernados ya que es una facultad conferida sólo a la autoridad facultada para dictaminar la visita.

Todos estos sucesos de la visita quedarán asentados en el acta donde se esté haciendo constar la diligencia, y que se complementará con la declaración que en su caso quiera hacer el visitado cuestionando y alegando lo que a su derecho conviniere.

Terminada la diligencia se hará entrega del acta respectiva al visitado, la que deberá ser firmada por las personas que intervinieron en la misma, haciéndole notar el término que la ley le otorga para presentar los medios probatorios tendientes a desvirtuar las presunciones que en ese momento el visitador le hubiese formulado.

2.2. FASE DE CALIFICACION Y DETERMINACION DE LA SANCION

Esta fase de calificación del acta administrativa y determinación de la sanción, procede dentro de un término por lo regular de tres a

cinco días hábiles concedidos por los diversos ordenamientos, siendo posteriores a la visita realizada y teniendo como objetivo primordial el respeto a la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de nuestra Carta Magna, y la determinación de la sanción.

Se pretende dar al gobernado, el derecho a presentar en el plazo de tiempo indicado las pruebas que a su derecho convengan y a ser escuchado antes de proceder a la calificación del acta la cual se podrá realizar vencido el término en el que la autoridad podrá dictar una resolución en base a una apreciación de todo lo actuado, analizando y valorando todo lo que tenga presentado, tomando en consideración elementos como la reincidencia u otros factores que le ayuden a emitir un dictamen que deberá estar fundado y motivado, haciendo de su conocimiento al interesado, de lo que podrá ser una sanción que puede ir desde una simple multa, a una clausura en todas y cada una de sus modalidades.

Cabe destacar que la visita de inspección no es un acto de autoridad definitivo o inconstitucional en tanto no se haya determinado o calificado el acto, pues será hasta entonces que pueda convertirse en acto reclamado.

Merece mención especial lo que a nuestro parecer constituye la única excepción a la garantía de audiencia, en la cual la clausura se puede ejecutar sin el goce de la garantía de previa audiencia en el supuesto de un peligro inminente de suma gravedad para la paz o la salud públicas, con la salvedad de que la autoridad demuestre con posterioridad y con veracidad, las consecuencias que habrían ocurrido,

de no haberse realizado ésta. Por lo que respecta a todos los demás supuestos que no reúnan estas características deberán observar la garantía antes señalada.

Al respecto el Poder Judicial Federal se ha pronunciado, constatando la exigencia del respeto a la garantía de audiencia con la referida excepción de la siguiente forma.

CLAUSURAS, GARANTIA DE AUDIENCIA. La Suprema Corte ha siempre estimado que conforme a la Garantía de Audiencia, consagrada en el artículo 14 Constitucional, no pueden privar a ningún gobernado de sus propiedades, posesiones o derechos, sin cumplir las leyes esenciales de un procedimiento, aun cuando no tengan que acudir a los tribunales para tomar y ejecutar decisiones dentro de su esfera administrativa de competencia, y esas leyes esenciales del procedimiento, o debido proceso legal, como también se les suele llamar, contienen básicamente la garantía de audiencia, conforme a la cual las autoridades no pueden afectar los derechos de un ciudadano sin oírlo previamente en defensa, esto implica que antes de afectarlo deben darle a conocer en forma plena y cabal todos los elementos de hecho y derecho para actuar en su contra, y que deben darle también oportunidad de probar y alegar lo que a su derecho convenga, es decir, de probar los hechos en que funde su defensa y de desvirtuar los hechos aducidos en contra de sus intereses y de formular los alegatos legales que correspondan con vista a las probanzas existentes. Todo ello, previamente a que la autoridad, tomando en cuenta esas pruebas y alegatos, dicte la resolución de afectación, e independientemente de que el acta de inspección que funde la resolución, para que pueda servir de fundamento a esa resolución final, satisfaga en sí misma los requisitos que señala el artículo 16 constitucional, para que pueda tener validez legal, e independientemente también de que la resolución debe estar adecuadamente fundada y motivada, siendo de notarse que cuando se trata de reglamentar el comercio, en cuanto tal, su ejercicio sólo puede restringirse o reglamentarse por las autoridades con base en una ley del Congreso, cuando se afecte el orden público, conforme a los artículos 5 y 73, fracción X, de la Constitución Federal, y la clausura de un establecimiento mercantil, ciertamente afecta al gobernado en sus derechos civiles y mercantiles, y en su derecho constitucional de ejercer el comercio, (artículo 5), en principio no es ninguna excepción a la exigencia constitucional de que se respete la garantía de audiencia, o sea que si un inspector, por ejemplo, encuentra alguna irregularidad que pudiera ameritar como sanción la clausura temporal o definitiva, se debe de abrir un procedimiento

administrativo, al que se emplace legalmente al afectado para darle oportunidad legal previa de probar y alegar y posteriormente con pruebas y alegatos o sin ellos (si el afectado no comparece a pesar de haber sido notificado, legalmente, o si no rinde pruebas o formula alegatos, a pesar de haber comparecido), se aplicará la sanción de clausura. La única manera que pudiera procederse a la clausura, sin respetar la garantía de audiencia en forma previa, sería el caso en que hubiese peligro claro y presente de índole extraordinariamente grave para la paz o salud públicas, que por su naturaleza excepcional no permitiese la menor demora en la aplicación de la sanción de clausura, cuestión que tendría que examinarse muy rigurosamente en su oportunidad y en su caso a la luz de los elementos probatorios rendidos al respecto por las autoridades y los quejosos. Ahora bien, si la situación no es tan grave y no se está en la situación de excepción apremiante que se mencionó, sino que se trata de faltas de otro tipo como cerrar a deshoras o al servir a personas en estado de ebriedad, etc. Ciertamente no se está frente al peligro claro, grave e inminente de un gran daño a la paz o a la salud pública, por lo que no se justifica que se aplique la sanción administrativa sin respetar la garantía previa de audiencia.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.
AMPARO EN REVISION, 954/77- MANUEL COLMENARES MURADO. 25 DE ENERO DE 1978 - UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE GUILLERMO GUZMAN OROZCO.

Desde nuestro punto de vista, la calificación del acta no debe de ser realizada por persona ajena que no tenga título de Licenciado en Derecho, en virtud de que es una función en donde se pone en práctica la capacidad de interpretación, del texto legal que se pretende aplicar, en donde se debe de fundar y motivar un acto que puede ser de afectación, por lo que de no cuidar este aspecto se tiende a fortalecer la existencia de inseguridad jurídica hacia el particular, por una actuación equivocada que se puede dar en todo momento por personas que no tienen la capacidad para realizar funciones de juzgador.

2.3. FASE DE EJECUCION DE LA SANCION

Realizada la calificación del acta y la determinación de la sanción, se procederá a notificar la sanción correspondiente.

En el caso concreto de la clausura, es controvertida la actuación de la autoridad al aplicar dicha sanción en el momento de notificar, como acontece comúnmente por no haber impedimento legal, lo que nos parece de alguna manera inapropiado y censurable que en la notificación misma surta sus efectos la sanción, pues si bien es cierto que dicha sanción no es otra cosa que un castigo, debe darse oportunidad al gobernado de impugnar un acto de esta naturaleza, o en su caso para prepararse a recibir la sanción (y amortizar de alguna manera sus efectos, con los menos daños posibles dentro del patrimonio afectado, aun cuando la ley otorgue algún recurso o medio de defensa).

En la ejecución de ésta se deben de observar las formalidades que señala el artículo 16 constitucional, porque propiamente la clausura constituye en primera instancia, un acto de molestia que se debe de llevar a cabo con apego a la garantía de legalidad, en donde medie un mandamiento escrito, emitido por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento; sin dejar de observar que, como se infirió en la fase de calificación de la sanción, constituye también un acto de privación, del que haremos referencia en el capítulo tercero del presente texto.

El sistema de ejecución se realiza comúnmente mediante la fijación de sellos por parte de la autoridad, para impedir que se siga realizando determinada actividad en el lugar que se determine en el mandamiento escrito, el cual debe ser en el que se realizó la visita

de inspección. Este mandamiento escrito u orden de clausura debe de estar firmada, numerada y en todo caso sellada. En él se debe de hacer mención de las circunstancias y causas que dieron origen a la referida sanción (motivar) de una manera objetiva, haciendo referencia a los preceptos legales que constituyan su fundamento legal que soportan el acto de autoridad que se ejecuta en la mencionada orden, además de estar debidamente firmada por una autoridad competente; entendiéndose dentro de esto, que no puede ser cualquier persona la que ordene el acto, sino una a la que la ley otorgue esas facultades, en exclusiva, para no dar pauta a una posible responsabilidad derivada del uso indebido de funciones.

La ejecución de la misma se debe llevar a cabo, estando abierto el local si se trata de un establecimiento mercantil o industrial, y en todos los casos incluyendo a los anteriores estando presente el propietario, encargado, o su representante legal para que se respete en todo momento las garantías individuales del gobernado. Para ello se procederá a hacer del conocimiento del interesado o encargado la ejecución del acto de autoridad mismo que deberá describirse en un acta que para el efecto se acompañe con la orden de ejecución en la que se deberá elaborar en forma circunstanciada, esto es el hacer constar los hechos observables dentro de la ejecución del acto, anotando principalmente los nombres de las personas que intervienen en la diligencia, incluyendo a los testigos, la persona con quien se entiende la diligencia, y la persona encargada de ejecutar la orden, día y hora en que se lleva a cabo, y una descripción de la actuación que detalle si es el caso de la implantación de la clausura consistente en la fijación de sellos, los números que correspondan a

cada uno de estos, a efecto de identificar con mayor objetividad la sanción aplicada.

Al término de la diligencia, se procede a recabar la firma de las partes y los testigos que intervinieron en la diligencia y si así quisieran hacerlo. Para dar por concluido este acto se deberá entregar copias originales de la actuación a la persona con la que se haya atendido la referida visita.

En los supuestos de que el local o establecimiento se encontrase cerrado, o no se encontrasen el propietario, encargado o representante legal, en la hora de la diligencia, consideramos que se deberá dejar citatorio para llevar a cabo la notificación respectiva al día siguiente, para ello deberá fijarlo en lugar visible del lugar inspeccionado que permita su conocimiento, así como recabar datos entre los vecinos, a efecto de señalar el día y la hora en que se verificará el acto de autoridad.

Puede observarse hasta aquí, un procedimiento comúnmente poco respetado y en su caso poco utilizado dentro del que se dan cotidianas violaciones flagrantes a las garantías individuales de los gobernados por parte de las autoridades reponsables, correspondiendo una gran parte de culpa, como ya se ha señalado, a deficiencias que presentan algunos ordenamientos legales tanto de materia local como de materia federal, que de una manera incongruente establecen la referida sanción en forma superficial pues no establecen un procedimiento que dignifique la actuación de la autoridad, en el que se describan las formalidades mínimas necesarias que establece nuestra Carta Magna.

Algunas de estas fallas las podemos señalar con precisión, en casos concretos de la Ley Federal de Turismo, la Ley de Atribuciones al Ejecutivo en Materia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal y el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, que no contemplan un procedimiento a seguir, en donde se señale un derecho de audiencia al gobernado antes de sancionar, lo que es censurable y violatorio de la Constitución.

Otros aspectos que no son observables y que se pueden explicar como fallas dentro de los ordenamientos antes mencionados y en otros (como son la Ley General de Salud para el Distrito Federal; el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal; el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal) es el relativo a las formalidades que se deben seguir en la ejecución de la clausura. Respecto de las formalidades que se deben seguir en su ejecución las podemos observar de una manera escueta en el artículo 174 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, mismo que da las pautas para comprender de qué forma la autoridad ejecutora debe seguir el mínimo de lineamientos en la instauración de la referida sanción.

3. LOS MEDIOS DE IMPUGNACION DE LA CLAUSURA

3.1. EL RECURSO ADMINISTRATIVO

El recurso administrativo, según el autor Nava Negrete (28) "es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos, ante la administración generadora de los actos impugnados". El mismo hace cita de Gabino Fraga, que en su concepto el recurso administrativo es un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad del mismo.

Este tipo de recurso ha recibido dentro del Derecho Administrativo diversos nombres, siendo los más comunes el de reconsideración, de revisión, de revocación, de anulación de reposición, y otros que de una u otra manera tratan de dar cauce a las inconformidades de los particulares ante los actos emanados de las autoridades.

La finalidad del recurso es dar oportunidad al particular a que recurra el acto de la autoridad que contraviene su esfera jurídica, por lo regular ante la autoridad misma que emitió el acto, pudiendo

28 Nava Negrete A., op. cit. tomo IV, pág. 2710.

conocer en su caso el superior jerárquico, sin salirse de las atribuciones y la competencia que les esté permitida para conocer del recurso, de lo cual se desprende que ambas deben estar en hipótesis normativas legales, que les permita su existencia y procedencia. Sus objetivos son diversos, sobresaliendo fundamentalmente el de la economía procesal, dentro del cual se sostiene que es menos tardado que la propia autoridad revoque sus autos, a recurrir a otras instancias, haciendo más sencilla y expedita la impartición de la justicia administrativa.

Nava Negrete (29) hace énfasis de que se trata de una vía eficaz del control de la legalidad administrativa, y que adquiere una imperfección en la práctica misma, en las administraciones no acostumbradas o resistentes a este y otros controles de legalidad, lo que refleja su difícil papel pero no su inutilidad.

A nuestro entender, esa dificultad del recurso administrativo y el reflejo a una inutilidad se dan en base a la diversidad de recursos administrativos existentes en una gran cantidad de ordenamientos en materia administrativa que no definen uno sólo para impugnar los distintos y variados actos, estableciendo requisitos y formalidades distintas y que hacen de éste un elemento, hasta cierto punto, ineficaz.

En el caso concreto de la clausura, la vía del recurso administrativo es poco utilizada, en base a que pocas veces la

29 Nava Negrete A., op. cit. tomo IV, pág. 2710.

autoridad da oportunidad al particular de impugnar antes de sancionar. Esto significa que la autoridad aun cuando hubiese dado el derecho de la garantía de audiencia al notificar la sanción la ejecuta comúnmente.

En caso de tratarse de una resolución definitiva, difícilmente la misma autoridad la revoca, confirmando por lo general en su mayoría de veces el acto, ante lo cual el gobernado ha optado por solucionar su agravio por otras formas, como puede ser la negociación directa ante las autoridades, normalmente utilizada, ó en su caso la impugnación directa ante otras instancias como suelen ser ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para los actos procedentes de autoridades del Departamento del Distrito Federal, o la vía del Juicio de Amparo por violaciones directas a las garantías individuales de los gobernados.

Estas formas de solución extrajudicial suelen presentarse en pocos casos, dado que la autoridad, en el conocimiento de estos recursos, se constituye en juez y parte, por lo que es difícil el reconocimiento o la reconsideración hacia sus fallos, más aun tratándose de los que tienen como finalidad una resolución definitiva de carácter privativo, agregándose a esto en muchos de los casos, la incapacidad por no contar con la gente idónea para realizar verdaderos estudios de los recursos interpuestos en los que se requiere verdadera vocación de juzgador, con conocimiento no sólo de la ley que dio origen al acto, sino tanto de la legislación de aplicación supletoria como de la Constitución misma para llegar a dictar verdaderas resoluciones imparciales, fundadas y motivadas, que

convenzan al particular mismo de la procedencia y necesidad del acto con apego al respeto de las garantías individuales.

3.2. EL RECURSO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En el caso concreto de algunos de los estados se tiene la opción de impugnar los actos de la autoridad administrativa, mediante un juicio, que se ventila ante Tribunales Administrativos especiales creados por el propio Ejecutivo. Para el Distrito Federal en particular es ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mismo que tiene como límite de conocimiento la de actos emanados de leyes de carácter local únicamente para el Distrito Federal, y que está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y competencia que la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal.

Dichas facultades se derivan de dicha ley que otorga en su artículo 21 competencia a las Salas del Tribunal para conocer de los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares.

Es de apreciarse cómo la misma ley limita el ámbito territorial de validez en cuanto que sólo limita y faculta a las salas para conocer de actos que tengan su repercusión en el Distrito Federal, provenientes de autoridades locales, no tomando en cuenta en ningún momento a autoridades de carácter federal que dictan, ordenan y

ejecutan actos en agravio de los particulares, que desarrollan sus actividades en este ámbito territorial.

Esta situación provoca que se limiten las promociones que se presentan en estos tribunales, para el conocimiento de actos de autoridad como la clausura, en cuanto a que dicha sanción sólo es contemplada por una ley local como lo es la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal y por diversos ordenamientos de carácter reglamentario, mismos que, como hemos señalado presentan un problema de inconstitucionalidad.

En este orden de ideas quedan a la deriva y fuera del conocimiento de este tribunal una gran gama de actos emitidos por dependencias de carácter federal, ante lo cual se considera una vía de impugnación poco atractiva para el particular.

3.3. EL JUICIO DE AMPARO

Sin duda el juicio de amparo, es el medio de control más idóneo y de más trascendencia como forma para impugnar la ilegalidad y la inconstitucionalidad de los actos de la autoridad, adecuándose dentro de este supuesto la clausura que se ha caracterizado por ser utilizada, en ocasiones de manera unilateral en forma represiva e intimidatoria, trayendo consigo en su procedencia y ejecución violaciones flagrantes a las garantías constitucionales de los particulares por parte de la autoridad que la ha instrumentado como forma de castigo.

Estas constantes violaciones principalmente a las garantías consagradas en los artículos 5, 8, 14, 16 y 21 constitucionales han tenido un acrecentamiento de tal forma que la preocupación de los particulares los ha orillado a buscar las formas más eficaces, para controlar esas trasgresiones, constituyendo el Juicio de Amparo la forma más adecuada para garantizar el respeto a su esfera jurídica, así también en forma indirecta provocan la necesidad de que la autoridad recapacite en su actuación cotidiana, a través de diversas ejecutorias que dicta el Poder Judicial Federal concediéndole el lugar y el respeto que merece nuestra Carta Magna.

La procedencia y desarrollo del Juicio de Amparo, son materia de otro capítulo que hemos dedicado especialmente toda vez que comprende uno de los aspectos constitucionales más trascendentes de la clausura administrativa.

CAPITULO III

LAS GARANTIAS INDIVIDUALES Y SU RELACION CON LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA

1. LA LIBERTAD DE COMERCIO Y LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA

A las garantías individuales se les han asignado distintas denominaciones, mismas que nos señala Juventino V. Castro (30) en su obra. Dentro de estas encontramos que se les ha llamado derechos del hombre, derechos públicos subjetivos, derechos del gobernado y derechos fundamentales; el mismo autor les ha otorgado el nombre de derechos constitucionales, denominación parecida que también utiliza Luis Bazdresch (31) para conceptualizarlas.

Estas garantías son los derechos más valiosos y más preciados que el hombre ha desarrollado en su vivencia en la sociedad, ya que respetan su dignidad que merece como ser humano, y que permiten su convivencia deseada en su vida gregaria.

En efecto, garantías como la de legalidad, de seguridad jurídica, de libertad, de igualdad y de propiedad, son derechos que en el transcurso de la existencia del ser humano constituyen elementos primarios para el pleno respeto en las relaciones de los gobernados con

30 Juventino V. Castro, Garantías y Amparo. Pág. 3.

31 Bazdresch Luis, Las Garantías Constitucionales. Pág. 14.

sus gobernantes.

Sin embargo de quienes desempeñan y desarrollan actividades de supraordenación como autoridades legítimamente constituidas, provienen los actos que comúnmente vulneran los derechos fundamentales de los particulares en el desempeño de sus funciones y que consecuentemente como se aprecia en los casos que se exponen, dan lugar a la creación de criterios, dignos de cuestionarse, para determinar si constituyen o no actos violatorios de las garantías individuales.

Uno de estos cuestionamientos se da en base al primer párrafo del artículo 5o constitucional, que textualmente dice:

Artículo 5o.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta profesión sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

Estos renglones plasman una libertad de comercio y de trabajo que como señala Juventino V. Castro, (32) se puede entender como actividad ocupacional, en donde se da al individuo el goce de desempeñarse y desarrollar sus actividades productivas, lucrativas, recreativas, etc., en la forma que más le plazca y que más le convenga, sometiéndose solamente a que dicha actividad esté dentro de la licitud y que siendo una de las actividades para las que el artículo referido en su párrafo II, exige un título, de cumplimiento al mismo con su obtención.

32 Juventino V. Castro, Op. cit. Pág. 75.

Salvo estos requisitos, el individuo sólo podrá ser impedido, restringido o limitado para desempeñar la actividad de su elección, en dos supuestos:

Cuando se ataquen los derechos de terceros donde debe de existir para tal efecto una resolución judicial; y cuando se ataquen los derechos de la sociedad, con sujeción estricta a la ley, y que será determinada el impedimento por la autoridad gubernativa.

Sobre la licitud estima Ignacio Burgoa (33) que se debe de estar primeramente a la ilicitud de un acto y que según el artículo 1830 del Código Civil para el Distrito Federal, es ilícito el hecho que es contrario a las buenas costumbres o a las normas de orden público. El referido autor previene que, en el primer caso, la ilicitud tiene un contenido inmoral, refiriéndose a una contraposición con la moralidad social que en un tiempo y espacio determinados exista; y en el segundo caso, la ilicitud se ostenta como una disconformidad, como una inadecuación entre un hecho o un objeto y una ley de orden público.

Con respecto a las condiciones para el impedimento o vedación de una actividad mediante clausura es pertinente añadir, que los supuestos que establece el artículo en comentario son muy distintos. En cuanto al primer supuesto, éste implica la posibilidad de un impedimento para desarrollar una actividad ocupacional de libre comercio o industria, siempre y cuando esté ordenada por un órgano

33 Burgoa Orihuela I., Op. cit. Pág. 312.

jurisdiccional, esto es, que sólo en base a una resolución judicial podrá existir tal vedación en el caso exclusivo que se ataquen los derechos de terceros, requisito indispensable que nuestra Carta Magna consigna para que se pueda aplicar esta sanción. Los casos que nos ejemplifican este aspecto lo constituyen los artículos 223 bis, de la Ley de Invenciones y Marcas y 123 del reglamento de dicha ley que establecen la clausura en caso de que durante la visita que un inspector realice a un establecimiento comercial éste detecte que se lleva a cabo una competencia desleal tipificada como un ilícito en la mencionada ley.

Este y otros criterios nos ayudan a concordar una posible vedación de los derechos de los individuos en base a requisitos exigidos por un reglamento que condicionó el libre ejercicio de actividades comerciales lícitas.

En cuanto al segundo supuesto en que puede haber impedimento para realizar determinada actividad, el citado artículo sostiene que sólo podrá darse en base a una resolución gubernativa, con fundamento en una ley cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Esto implica que no fundamentar en un precepto legal, un impedimento para desempeñar una actividad comercial o industrial al gobernado mediante clausura, además de contrariar el artículo 5 constitucional estaría violando el artículo 16 de Nuestra Carta Fundamental, en el caso de un impedimento sin que se lesionen los derechos de la sociedad sólo se estaría en una contravención al artículo 16 constitucional. A este respecto Ignacio Burgoa (34) apunta que una cosa es vedar alguna

34 Burgoa Orihuela I., Op. cit. Pág. 320.

actividad (o sea, prohibirla por modo absoluto, lo cual sólo debe hacerse mediante una ley en sentido formal y material cuando se ofendan o lesionen los derechos de la sociedad, es decir, cuando se afecten los intereses públicos o sociales) y otra, completamente distinta, reglamentar una libertad de trabajo específica (esto es, consignar los requisitos que deben colmarse para su desarrollo y establecer la vigilancia o el control gubernativo sobre ella, así como las causas o motivos del impedimento de su ejercicio porque tales requisitos dejen de satisfacerse una vez llenados). El citado autor cuestiona el problema que se presenta en el sentido a que si los reglamentos autónomos también llamadas gubernativos, entrañan dicha prohibición cuando sujetan la conducta del gobernado a ciertos requisitos sin cuyo cumplimiento no podría desempeñarse, a lo cual agrega que la prohibición que comprende a la actividad en sí misma considerada, no debe confundirse con la fijación de las condiciones en que el gobernado puede ejercitarla, condiciones que se refieren a circunstancias de variada índole dentro de las cuales se debe realizar su desempeño, tales como la ubicación del establecimiento comercial o industrial, requisitos del local respectivo, horario de labores, posesión de una licencia de funcionamiento, etc. Terminando por afirmar que conforme a esta consideración distintiva entre la prohibición absoluta de una actividad y la sujeción de su ejercicio a ciertas condiciones, se concluye que los reglamentos gubernativos, al consignarlos, no implican la vulneración de la libertad de trabajo ni se oponen, por ende al artículo 5 constitucional, ya que satisfechas tales condiciones, la actividad respectiva puede desempeñarse.

Estas ideas del citado jurista nos permiten visualizar aspectos

interesantes dignos de ser comentados, en cuanto a que las transgresiones al citado precepto, traducidas en impedimentos o prohibiciones para desempeñar una actividad comercial o industrial, van más allá de lo que él argumenta, pues si bien es cierto, que estos reglamentos implican las condiciones y requisitos mediante los cuales se puede desempeñar determinada actividad, en lo que no se estaría en una prohibición absoluta, también lo es que los mismos no suponen los impedimentos que comúnmente se dan para vedar estas actividades, por lo que es de entenderse que las autoridades una vez satisfechos todo tipo de requisitos o condiciones, deben permitir el libre desempeño de la actividad que se quiera desarrollar.

Los casos más comunes los podemos detectar cuando el particular desempeña un negocio lícito que le es clausurado, habiendo elevado a la autoridad su solicitud de licencia para funcionar una vez que ha dado cumplimiento a todos los requisitos legales a los que está condicionado y que constituyen los requisitos mínimos elementales para funcionar lo que es a nuestro entender violatorio no sólo de la garantía del artículo 5o Constitucional sino, que como expondremos posteriormente, también del 8o de la carta fundamental. Un criterio parecido es el que sustenta el Poder Judicial Federal, mismo que ha fallado en la forma siguiente:

COMERCIO, LIBERTAD DE, FALTA DE CONTESTACION A LAS SOLICITUDES DE LICENCIA. DERECHO DE PETICION Y CLAUSURAS. El derecho de los particulares a dedicarse a actos de comercio, y entre ellos, al negocio de bares o similares, que es en sí mismo una actividad lícita es un derecho que les reconoce el artículo 5o constitucional, y no una dádiva ni una concesión de las autoridades administrativas. Y conforme al precepto mencionado, estas autoridades sólo podrán vedar o restringir el ejercicio de esta actividad comercial cuando se apoye para ello en el interés público, en la forma en que lo reglamente y

determine una ley formalmente emanada del Congreso de la Unión. Luego ni los reglamentos administrativos ni los acuerdos de funcionarios del Poder ejecutivo, pueden tener alcance de restringir, limitar o vedar en ninguna forma tales actividades comerciales constitucionalmente protegidas. Y la intervención de las autoridades en el otorgamiento de licencias para operar no pueden tener otro alcance que un mero requisito administrativo de control, que deberán necesariamente conceder, a menos que se dejen de satisfacer condiciones establecidas para ello por una ley del Congreso. Luego se trata de simples facultades de control administrativas, y no de un arbitrio conforme al cual puedan las autoridades administrativas decidir, por sí y ante sí conceden o no a los particulares, el derecho a ejercer tales actos de comercio. En consecuencia, cuando un particular eleva a las autoridades administrativas una licencia para el funcionamiento de un establecimiento comercial, las autoridades no podrán vedar el ejercicio de esa actividad por el hecho de no dar curso a la solicitud o de complicar el trámite, o de no resolver al respecto en breve tiempo. De donde se sigue que para que la garantía constitucional no resulte inoperante, las autoridades no podrán proceder a la clausura de los establecimientos cuya licencia de funcionamiento se solicite, por falta de una licencia sobre la que no resolvieron en un breve término, sino hasta después de dictar la resolución que niegue el otorgamiento de la licencia, y con base precisamente a esa resolución, la que deberá estar debidamente motivada y fundada en una ley del Congreso. Otro modo de entender las situaciones haría nugatoria en la práctica la garantía constitucional. Y por lo demás, debe de estimarse que los actos de clausura resultan una consecuencia lógica y razonable de la actitud de abstención respecto de la resolución sobre el otorgamiento de la licencia, por lo que probada la falta de respuesta a la solicitud, dentro de un breve término se puede suponer que la clausura es un acto de lógica y legal resolución futura, como consecuencia de otro acto, y es susceptible de protección por los tribunales, y así debe ser protegido, y al obligar a las autoridades a contestar la solicitud se les debe negar el derecho a efectuar la clausura por la falta de una licencia que sólo a ellos resulta imputable.

Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del primer Circuito.- Amparo directo 677/77.- Odilón Belmont Ramírez. Unanimidad de votos.

Séptima Época, volúmenes 103-108.- Sexta Parte, pág. 56 Incidente en revisión 1091/77.- Rafael Díaz Rubio.- Unanimidad de votos.

Séptima Época, volúmenes 109-114, Sexta Parte, Pág. 49 amparo en revisión 551/77.- Manuel Huerta Díaz. Unanimidad de Votos.

Séptima Época, Volúmenes 109-114, Sexta Parte, Pág. 49.- Amparo en revisión 641/77.- Restaurant Bar "La Casa de San Fernando", S. A. Unanimidad de Votos.-

Séptima Época, Volúmenes 109-114, Sexta Parte, Pág. 243.- amparo directo 541/77.- María Dolores Cruz. Unanimidad de Votos.

Si analizamos el sentido de los presentes argumentos podremos afirmar que estos son cuestionables en el sentido de que no es viable que haya transgresión en cuanto a que, como dice el autor citado anteriormente, los requisitos a que está sometido el ejercicio de una determinada conducta del gobernado se justifican plenamente en el caso de que a esta conducta se vinculen los intereses del público, cuya protección importa la finalidad propia de los citados reglamentos. Sin embargo como hemos de ver está en manos de la autoridad el controlar y evitar si es que es el caso una violación en cuanto se ofendan los derechos de la comunidad. En caso distinto se estará en una transgresión plena al precepto constitucional, más aún si se diera el caso en que el negocio comercial o industrial no requiera de una licencia de funcionamiento, sino solamente de una declaración de apertura a la autoridad para ejercer el comercio legalmente, como ahora se consigna en el artículo 7 del nuevo Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos para el Distrito Federal. Por lo que respecta a esta licencia de funcionamiento, a nuestro juicio (como expondremos posteriormente) no constituye la autorización definitiva y principal para ejercer una actividad comercial, sino un último trámite culminatorio, de una serie de requisitos legales que se le exigen al gobernado para dedicarse a una actividad como es el comercio y la industria, lo que puntualiza más estas violaciones que se cometen en agravio del mismo, requisitos que en su oportunidad expresaremos con más detalle.

Ahora bien, si es violatoria esta conducta lo es más el impedimento de la autoridad que se niega a recibir un pedimento o

solicitud para desempeñar estas actividades ocupacionales tal y como lo ha establecido en un criterio muy razonable por los Tribunales Colegiados de Circuito en criterio jurisprudencial que a su texto afirma:

LIBERTAD DE COMERCIO. NEGATIVA A RECIBIR LICENCIAS. RESTAURANTES Y BARES. Si el artículo 5o constitucional otorga a los mexicanos el derecho a dedicarse a una actividad comercial lícita, y si el operar un restaurante-bar con venta de vinos es en sí mismo una actividad lícita, es manifiesto que las autoridades no pueden constitucionalmente discriminar en forma arbitraria el goce de la garantía, mediante el procedimiento de no recibir documentos referentes a solicitudes que no cuentan con su beneplácito, y que tal conducta, lo mismo que la clausura fundada en ella, o sea, en la falta de una licencia que no se puede obtener por una actitud imputable sólo a la autoridad, son actos violatorios del derecho de libertad de comercio a que se refiere el artículo 5o constitucional, lo mismo que del derecho de petición consagrado en el artículo 8o, que se viola por la falta de respuesta, con mayor razón se viola con la negativa arbitraria a recibir las peticiones. Y si las autoridades pretenden que tales clausuras se verifiquen por convenir al orden público y al interés social, ellas, que han otorgado innumerables licencias para establecimientos semejantes, tendrán la carga de probar que el establecimiento específico y concreto de que se trata constituye un peligro manifiesto, inminente y grave a la seguridad o a la salud públicas, sin que su sola afirmación dogmática al respecto pueda tener más valor que el que tendría el dicho de cualquiera de las partes en el juicio.

Amparo en revisión 787/81.- Luis Sánchez Duarte.- 12 de noviembre de 1981.- Unanimidad de votos.- Ponente: Guillermo Guzman Orozco.- Secretario: Mario Pérez de León E.

Otro aspecto interesante en este ensayo lo constituye la posible inconstitucionalidad de reglamentos en contravención del artículo 5o constitucional en base a la vedación que se da con fundamento en éstos.

Este problema se da en Reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal o Local que dentro de su actividad de control contemplan la figura de la clausura definitiva que constituye una verdadera

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

privación, y que a juicio del Poder Judicial Federal no sólo se contraviene la garantía del artículo 5o de nuestra Carta Magna, sino también, contrarian su fracción 73 fracción X, en cuanto a que sólo le está permitido al Congreso legislar en materia de Comercio, por lo que a nuestro juicio si se da una inconstitucionalidad, en cuanto a que existen reglamentos de este tipo que no se limitan a reglamentar estas actividades sino a impedir las mediante sanciones.

Otros reglamentos que contravienen esta garantía del artículo 5o constitucional a los que con certeza Ignacio Burgoa (35) describe como aquellos que por si mismos sin apoyarse en una ley preexistente, limitan la libertad de trabajo en el sentido de prohibir su ejercicio en ciertas actividades, son inconstitucionales por dos motivos fundamentales: primero, porque la autoridad que los expida, o sea, la administrativa, no está facultada por la ley suprema para reglamentar dicha garantía, sino que esta atribución compete al Congreso Federal o a las legislaturas locales en sus respectivos casos; y, segundo, porque una disposición materialmente legislativa que dicte el Presidente de la República (refiriéndose sólo a la materia federal o a la local para el Distrito Federal) tiene que fundamentarse en una ley formal previa, según se desprende de la fracción I del artículo 89 de la Constitución, fundamento del que carecerían los aludidos reglamentos.

Por lo que si bien es cierto que la autoridad tiene en éstos sus elementos de control (los que normalmente suelen ser los requisitos o condiciones en que un establecimiento necesita para funcionar

35 Burgoa Orihuela I., Op. cit. Págs. 321 y 322.

adecuadamente) también no es menos cierto que está obligada a respetar al particular todos y cada uno de sus derechos constitucionales.

2. EL DERECHO DE PETICION Y LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA

El particular cotidianamente en su afán de sobrevivencia y existencia desempeña actividades de comercio o de industria como una de las formas honestas y permitidas para allegarse recursos.

Para el desarrollo de estas actividades debe cumplir con los requisitos legales que le son exigidos por diversos ordenamientos legales, y como requisito último elevar un pedimento a la autoridad correspondiente en donde le solicita la autorización respectiva que ésta debe otorgar.

Este pedimento que se eleva a la autoridad está consagrado por el artículo 80 constitucional como una de las garantías más trascendentes en el disfrute pleno de sus derechos como gobernado. Para tener derecho a su goce únicamente es necesario dar cumplimiento a los requisitos que en él se establecen, por lo cual me permito transcribirlo íntegramente:

Art. 80.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Pues bien, el individuo que eleve a la autoridad un pedimento en la que pretenda obtener de la autoridad una respuesta con los pormenores que se le solicitan deberá dar cumplimiento a las condiciones que le son establecidas para que se le respete esta garantía, por lo que deberá realizar su solicitud con las formalidades requeridas, empezando por la forma escrita del pedimento, que le otorga una mayor seguridad jurídica al gobernado, y donde pueda observarse la constancia de tal pedimento, ante el cual la autoridad debe corresponder de una manera similar, con una contestación por escrito que denote que no ha dejado de dar cumplimiento a la obligación que le impone el precepto constitucional.

Otro requisito al que debe dar cumplimiento el peticionario es el de formular su petición o solicitud además de ser por escrito, de una manera pacífica y respetuosa, características mediante las cuales se pretende llevar a cabo una comunicación cordial entre gobernados y gobernantes, donde los primeros deben dirigirse a los segundos de una manera atenta evitando juicios valoratorios mal intencionados, amenazas, palabras obscenas que ofendan o ataquen tanto su vida privada como social, ante lo cual estos opten por no contestar en una forma de desquite, por lo que deberán de hacer además las peticiones en circunstancias exentas de violencia física y verbal.

Al cumplir con estos requisitos, el particular debe tener una reciprocidad por parte de la autoridad a quien formuló su solicitud, mediante una contestación congruente a lo solicitado, también por escrito, la que sin embargo puede ser de acuerdo a su naturaleza favorable o desfavorable siendo que en este último caso la autoridad

debe fundar y motivar su acuerdo negatorio, tal es el caso de cuando se le solicitan licencias, permisos, o autorizaciones: criterio que ha sido apoyado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito quien ha fallado en los términos que se transcriben.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. DEBEN RESPETARSE, AUNQUE NO SE TRATE DE UNA RESOLUCION DEFINITIVA. Aun cuando se trate de un mero trámite, no están liberadas las autoridades recurrentes de acatar la obligación establecida por el artículo 16 constitucional, pues el mismo resulta aplicable a todo acto de autoridad, con mayor razón si, se está contestando negativamente la petición que formuló el quejoso (lo anterior no implica que las autoridades estén obligadas a certificar hechos falsos o que no les consten). Es decir, si el acto reclamado implica una molestia para el quejoso, se debe cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación que exige el artículo 16 constitucional, sin que tenga relevancia que sólo sea un acto de trámite que no constituya una resolución definitiva.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer circuito.- amparo en revisión 1031/83.- Adrián García Fernández.- 19 de octubre de 1983.- unanimidad de votos.- ponente: Luis Tirado Ledesma.- Semanario.-Vols. 175-180.- Sexta Parte.- p. 99.

Otra formalidad de correspondencia que la autoridad debe cumplir para no contrariar la disposición constitucional aludida con anterioridad es el hacer del conocimiento del particular el acuerdo recaldo a su petición en breve término, mismo que ha sido definido por el Poder Judicial bajo el siguiente criterio jurisprudencial;

PETICION, DERECHO DE. El "breve término a que se refiere el artículo 8o constitucional es en el que racionalmente pueda conocerse una petición y acordarse, y no puede decirse que existe, si han pasado años sin que una petición haya sido acordada".
Quinta Epoca: Tomo LV, p. 2551.- Gayol, Roberto Suc. de.

Estos argumentos han sido afinados y definidos por la Suprema

Corte de Justicia quien a precisado y establecido los límites y alcances que debe abarcar el breve término, mismo que no debe ser rebasados fallando en la forma siguiente:

PETICION DERECHO DE. Atento a lo dispuesto por el artículo 8o de la Constitución que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que se pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta su recurso y ningún acuerdo recae a él se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional.

Tomo XLIX. Tomo L. González Daniel pág. 40.- Vico López Manuel pág. 716.- Solares María 729.- La impulsora, Cia de bienes y muebles S. A. pag 1173.- Blanes López Antonio. pág. 2009. tesis jurisprudencial 767.- apéndice 1917 1954.- pág 1911.

Es posible que existan algunos tipos de petición que no requieran el requisito de ser fundados y motivados por la autoridad en su contestación, dentro de los cuales pensamos que están aquellos en los que el particular solicita información turística o solicita información de la realización de determinado proyecto. En estos casos es posible que no exista un precepto legal que funde una contestación denegatoria. Ignacio Burgoa (36) al referirse al acuerdo de la autoridad dice que no es sino el parecer que emite el órgano estatal sobre la petición formulada, sin que ello implique que necesariamente deba resolver de conformidad con los términos de la solicitud, circunstancia que ha sido corroborada por la jurisprudencia de la Suprema Corte, la cual asienta que "las garantías del artículo 8 constitucional tiende a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido". Por ende, agrega el autor, una autoridad cumple con la obligación que le impone el mencionado precepto de la Ley Fundamental, al dictar un acuerdo, expresado por escrito respecto de la solicitud que le haya elevado,

36 Burgoa Orihuela I., Op. cit. pág. 377.

independientemente del sentido y términos en que esté concebido. El referido autor concluye, que aun cuando toda autoridad estatal, dentro de un régimen de derecho, debe observar el principio de legalidad, la violación de éste al pronunciar un acuerdo escrito, no entraña la contravención al citado precepto constitucional que sólo impone como obligación el dictar un acuerdo, independientemente del sentido en que se conciba.

Es obvio, por tanto, que en una contestación no fundada y motivada o discordante en su caso, contraviene el precepto de legalidad jurídica, lo que sin embargo en opinión del autor, no contraviene el artículo 80 constitucional misma con la que no estamos totalmente de acuerdo pues desde nuestro punto de vista ha habido una incorrecta interpretación del referido precepto en cuanto a que al proporcionarle una respuesta en los términos antes referidos le deja en inseguridad jurídica; sin embargo, qué sucede en el caso muy común en el que incurre la autoridad de optar por la conducta omisa, en el cual el particular para hacer valer sus derechos tiene primero que impugnar un acto de omisión, y posteriormente un acto infundado, lo que le acarrea dos juicios totalmente distintos, cuando podrían ser impugnados ambos en un solo acto.

De igual manera es lesiva la conducta omisa de la autoridad que opta por el silencio y la clausura en vez de dar contestación oportuna a este tipo de solicitudes, lo que lo deja en un estado de indefensión visible a merced y capricho de la autoridad quien en todo momento dispone de los elementos necesarios para evitar posibles contravenciones a los derechos constitucionales de los particulares.

Si bien es cierto, en este ejemplo, que las autoridades están investidas de facultades para sancionar, también no es menos cierto que tienen la obligación de resolver al particular en un término prudente la solicitud que se le ha elevado, y mediante esta forma poder despejarle al peticionario cualquier duda con respecto a si es permisible o da lugar el acordar la petición con una resolución favorable por lo que deben de abstenerse de sancionar y consecuentemente contravenir las garantías del gobernado, pues está en sus manos evitar estas circunstancias dando pleno cumplimiento a la obligación que se les señala en el texto constitucional, criterio que comparte el Poder Judicial que se ha expresado en los términos que se transcriben.

CLAUSURAS Y DERECHO DE PETICION. Si la quejosa acredita haber presentado ante diversas autoridades del Departamento del Distrito Federal solicitud de licencia de funcionamiento, dichas autoridades, en principio, están obligadas por el imperativo constitucional consagrado en el artículo 8o de la Carta Magna, a notificar a la peticionaria, en breve término, el acuerdo que hubiese recaído a aquella solicitud; pero si las autoridades responsables no demuestran haber dado contestación a la solicitud de licencia de la quejosa, violan con ello el artículo 8o constitucional y por tanto es lógico y jurídico concluir, si aquella falta de contestación al pedimento de la solicitante sólo es imputable a las autoridades responsables, la orden de clausura que se decreta resulta violatoria de las garantías individuales de la quejosa, puesto que aquella no puede derivar de la violación al artículo 8o constitucional, máxime que el negocio ha venido funcionando con conocimiento de las autoridades responsables, sin prueba en contrario.
Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.- Amparo en revision 776/77.- Petra Virginia Ortega del Valle.- 13 de octubre de 1977.- Unanimidad de votos.- Ponente Angel Suarez Torres.

Otro criterio que no deja lugar a dudas sobre este caso concreto lo constituye el pronunciamiento que textualmente sostiene:

CLAUSURAS. DERECHO DE PETICION. El artículo 8o constitucional establece que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario. En estas condiciones, si la parte quejosa elevó a las autoridades competentes del departamento del Distrito Federal, una solicitud relacionada con el funcionamiento legal de un establecimiento comercial, las autoridades están obligadas a notificarle su resolución en breve término. Y si no lo hacen así, es claro que, en principio, tampoco pueden ordenar ninguna clausura, que pudiera derivar de la falta de contestación que sólo a ellas es imputable. O dicho de otra manera, si la clausura sería legalmente lógica de una resolución desfavorable al particular, las autoridades están constitucionalmente obligadas a resolver primero, en forma adversa si así procede legalmente, y sólo después de éstos podrán ordenar la clausura del establecimiento de que se trate si está funcionando en forma indebida y esa es la sanción legal aplicable. Pero si la situación legal o ilegal del establecimiento no es imputable al quejoso, quien ha hecho las gestiones necesarias para funcionar correctamente, sino a la conducta omisa e inconstitucional de las autoridades, al abstenerse de resolver oportunamente sobre las solicitudes que se le elevan, esta conducta no podría de manera alguna justificar, al violar el derecho de petición, una posible clausura que pudiera derivar de una situación creada precisamente por la violación del artículo 8o constitucional. Primer Tribunal Colegiado en Materia administrativa del Primer Circuito.- Amparo en revisión 1361/69 (899/67).- Eligio Jáuregui Zaragoza .- Unanimidad de votos.- Séptima Epoca, vol 41 Sexta Parte.- pág 19.
Amparo en revisión 317/77.- Héctor Delgado Pérez. Unanimidad de votos.- Séptima Epoca, vol. 97-102, Sexta parte.- Pág. 59.
Amparo en revisión 387/73.- José Antonio Pérez Decasa y Coags.- Unanimidad de votos.- Séptima Epoca, vols. 97-102 Sexta parte.- Pág 310.
Amparo en revisión 637/73.- Cimentaciones, construcción y arquitectura, S. A..- Unanimidad de votos.- Séptima Epoca vols. 97-102, Sexta Parte, pág. 310.
Amparo en revisión 247/75.- Agustín Torres Mejía. Séptima Epoca, vols 97-102, sexta parte, pág. 310.

Estas ideas las podemos complementar con otras situaciones ilustrativas que nos sirven de apoyo para determinar otra contravención al derecho de petición, misma que se da cuando el peticionario que solicita a la autoridad una licencia, permiso, o otra petición similar que tiene el carácter legal de ser permitida, y que en términos legales es posible obtenerla reuniendo determinados requisitos exigidos por los distintos ordenamientos legales, los que

por su vital importancia y por constituir la base de tal pedimento deben ser satisfechos. Por lo tanto, si alguno de estos requisitos es omitido, esto debe ser advertido por la autoridad al particular para que les dé cumplimiento, otorgándole facilidades como prórrogas y no proceder a retardar o evadir la contestación o en su defecto proceder a clausurar, pues si bien es cierto, estos requisitos son fundamentales para obtener una respuesta satisfactoria, éstos deben ser señalados con oportunidad. De una manera similar se ha pronunciado La Suprema Corte de Justicia de la Nación que afirma:

PETICION, DERECHO DE, EN CASO DE REQUISITOS REGLAMENTADOS. Aunque es cierto que el derecho de petición no releva a los particulares del cumplimiento de las exigencias que la legislación establezca en cada caso, también es verdad que, sea que el solicitante satisfaga o no los requisitos reglamentarios, en todo caso deberá la autoridad dictar acuerdo, dentro del breve plazo, respecto de la petición, y comunicarlo también dentro del breve término, al solicitante. En el supuesto de que el quejoso no haya cumplido las condiciones reglamentarias correspondientes, no obstante, que las mismas se le hayan exigido por la autoridad, esto será motivo para pronunciar una resolución denegatoria, pero no para abstenerse de emitir acuerdo acerca de la solicitud. Tesis Jurisprudencial 469. Apéndice 1917-1975.- Tercera Parte. Segunda Sala. Pág. 766.

Estas ideas sobre los requisitos reglamentarios también llamados trámites sucesivos han tomado fuerza con un fallo del Primer Tribunal Colegiado en Materia administrativa, que sostiene:

PETICION, DERECHO DE TRAMITES SUCESIVOS. El artículo 80 constitucional establece que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario. Ahora bien, cuando la petición consiste en una solicitud para el otorgamiento de una licencia de funcionamiento, o para una autorización similar, y cuando la tramitación de esa solicitud requiera legalmente que el particular satisfaga determinados requisitos, la garantía constitucional sólo es respetada por la autoridad cuando hace

en un breve término los requerimientos necesarios al solicitante, para integrar el trámite relativo y, además en un breve término también va proveyendo lo necesario a las promociones de la interesada y, por último, en un término que también sea razonablemente breve dicta la resolución definitiva a la solicitud mencionada, pues cuando la autoridad es lenta en la tramitación de la solicitud y en cada uno de los trámites correspondientes, y da impresión de ser renuente en cuanto a llegar a la resolución final del asunto, no puede decirse que se esté respetando por ello el orden constitucional, por lo que hace al derecho de petición consagrado en el artículo 80 de la Constitución Federal. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.- Amparo en revisión 8097/71.- Silvia Molina Rodríguez. 8 de noviembre de 1971.- Unanimidad de votos.- Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.- Séptima Época. vol. XXXV. P. 55.

Por otro lado, también es acertado recalcar que para dar pleno cumplimiento al precepto constitucional la autoridad no sólo se limite a dar a conocer superficialmente el acuerdo recaído sino que es preciso que tenga constancia de este suceso a fin de que lo demuestre para efectos del juicio de amparo, tal y como lo ha constatado en su tesis el Poder Judicial Federal, en criterio que textualmente confirma:

PETICION, DERECHO DE. DEBE DARSE A CONOCER AL INTERESADO EL ACUERDO RECAIDO. El hecho de contestar por escrito una solicitud no presupone indudablemente que el peticionario haya recibido real y materialmente la misma o quedando enterado de su contenido; en esas condiciones, resulta innegable que a efecto de respetar la garantía contenida en el artículo 80 de la Constitución General de la República, es menester que la autoridad, a la solicitud que llene los requisitos que el precepto citado establece, está obligada a dictar el acuerdo precedente, por una parte y, por otra, a hacerlo del conocimiento del peticionario en breve término, de donde se concluye que no es suficiente que la autoridad responsable haya adjuntado a su informe justificado la copia fotostática del oficio que contengan su contestación para que con ello se tenga por satisfecha la garantía señalada, dado que estuvo obligada a probar que lo hizo del conocimiento del peticionario, circunstancia ésta que si no acreditó y ni tan siquiera adujo no da a lugar a concluir el que la falta de la notificación de la contestación producida, se subsane con el informe justificado al que se anexe copia del acuerdo recaído a la solicitud formulada, en virtud de que la violación de la garantía, no puede repararse en esa actuación, por no existir precepto legal que así lo autorice. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer circuito.- Amparo en revisión RA 241/72.- Alfredo A. Carrasco

y Coags.- 13 de junio de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente: Jesús Ortega Calderón. "Semanario Judicial" de la Federación.- Pp. 85 y vta.

Estas violaciones a nuestra Carta Magna tienen su continuidad y perceptibilidad en otros ejemplos claros de violación que se da cuando se deja de contestar solicitudes en donde la existencia de derechos adquiridos es más notoria y que sin embargo suelen darse. Los casos más comunes se presentan cuando se eleva una solicitud de licencia nueva a nombre del nuevo propietario que adquiere por motivo del traspaso de un negocio, mismo que se realiza de particular a particular, o del traslado de un establecimiento a otro lugar supuesto en donde también se debe de solicitar una licencia de funcionamiento para operar en el nuevo establecimiento. En ambos ya existe la referida licencia de funcionamiento en los que hay derechos legítimamente tutelados, casos en que la función de la autoridad debe limitarse a certificar un cumplimiento de las condiciones exigidas por los ordenamientos legales para que estos supuestos tengan validez, pero que contraviene constantemente con las conductas de omisión y de sanción mediante clausura de una actividad totalmente violatoria de los derechos del gobernando.

3. LA CLAUSURA DEFINITIVA COMO ACTO DE PRIVACION

Cuando determinamos la naturaleza jurídica de la clausura administrativa dejamos acentado que se trata de un acto que suspende o priva de ciertos derechos al afectado. Además hicimos referencia de dos tipos de clausuras clasificadas de acuerdo a su duración en clausuras provisionales y clausuras definitivas.

Ahora bien, dichas sanciones con características similares y diferencias específicas para ser utilizadas, deberán guardar un celoso respeto a las garantías constitucionales de los individuos, pues en su finalidad sancionadora no deben dejar pasar por alto el respeto a las garantías individuales referidas en los puntos anteriores, así como a las garantías de seguridad jurídica y de legalidad consagradas por los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna que contienen los requisitos elementales que debe observar la autoridad para poder restringirle limitarle o privar al individuo de sus derechos.

Estas garantías de seguridad jurídica y de legalidad, constituyen para el individuo los lineamientos más preciados dentro de su existencia, porque dentro de su contenido están establecidas las disposiciones que le otorgan un pleno respeto a sus derechos dentro del régimen jurídico en el que se desenvuelve, asegurándole un pleno desarrollo en medio de principios justos y equitativos.

De ellas se desprenden las disposiciones elementales a las que debe de subrogarse el gobernante para poder afectar a los particulares, debe acatarlas y someterse a su obligatoriedad o incurrirá en violaciones a los derechos constitucionales de los gobernados que pretenda sancionar dentro de sus funciones, pues otorgar un respeto a los derechos de estos equivaldrá a perfeccionar en todo momento las relaciones entre ambos.

La finalidad de este ensayo, no tiene por objetivo el estudio con detalle de estas garantías del cual un sinnúmero de autores se han ocupado, sino solamente un breve esbozo, para poder analizar conforme

a estos principios el acto de autoridad que hoy nos ocupa, y que principalmente, está enfocado a determinarlo como un acto privativo de derechos, para lo cual sólo abordaremos las que se ha dado por denominar garantías de seguridad jurídica del párrafo segundo del artículo 14 constitucional y del párrafo primero del artículo 16 del mismo texto.

El dilema principal que nos hemos planteado es si ambas sanciones (clausura provisional y definitiva), son sujetas de ambas garantías o si presentan diferencias en ese sentido.

En cuanto a la clausura definitiva no cabe la menor duda de que se trata de un acto de privación, hipótesis que comprende una total pérdida de derechos y que desde nuestro punto de vista Ignacio Burgoa (37) ha definido de una manera fehaciente señalando las características que diferencian el acto de privación con el acto de molestia, al sostener que "la privación es la consecuencia o el resultado de un acto de autoridad y se traduce y puede consistir en una merma o menoscabo (disminución) de la esfera jurídica del gobernado, determinados por el egreso de algún bien, material o inmaterial (derecho), constitutivo de la misma (desposesión o despojo), así como en la impedición para ejercer un derecho".

Prosiguiendo el referido autor señala "no basta que un acto de autoridad produzca semejantes consecuencias en el estado o ámbito jurídico de una persona para que aquél se repunte (acto de privación) en los términos del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, puesto

37 Burgoa Orihuela I., Op. cit. Págs. 532 y 533.

que para ello es menester que la merna o menoscabo mencionados, así como la impedición citada, constituyan el fin último, definitivo y natural del aludido acto". Termina afirmando el mencionado autor que "si la privación de un bien material o inmaterial, bajo los aspectos indicados anteriormente es la finalidad connatural perseguida por un acto de autoridad, éste asumirá el carácter de privativo; por el contrario, si cualquier acto autoritario, por su propia indole, no tiende a dicho objetivo, sino que la privación que origina es sólo un medio para lograr otros propósitos, no será acto privativo sino de molestia".

Este acto de privación está sometido para su validez a los requisitos del párrafo II del artículo 14 constitucional que textualmente sostiene:

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

En su lectura se denotan los principios básicos que le deben ser respetados al individuo cuando se le pretenda despojar, impedir, vedar en su vida, posesiones o derechos, en el caso concreto de un acto de autoridad. Es el caso de la multicitada clausura definitiva que sólo en un caso de excepción pudieran no satisfacerse estas formalidades, como lo hemos señalado en la página 52 de nuestro presente trabajo supuestos que entrañan una gran responsabilidad para la autoridad que estará obligada a demostrar los casos de peligro grave para verse comprometida en una violación a los derechos constitucionales del afectado, criterio

que ha sido sostenido en otro fallo parecido del Primer Tribunal Colegiado que ha expresado:

CLAUSURA. GARANTIA DE AUDIENCIA. Si la clausura es una sanción administrativa para una conducta infractora de disposiciones legales, es claro que para que no se viole la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, antes de aplicar esa sanción se deben dar a conocer al afectado todos los elementos de cargo en su contra y darle también oportunidad razonable de probar y alegar lo que a su derecho convenga, previamente a la imposición y ejecución de la sanción. A menos que se esté en una situación de peligro claro, grave e inminente a la salud o a la paz públicas, cosa que las autoridades tendrán la carga de probar, si invocan esta situación y es evidente que el hecho de que la quejosa manifieste tener noticias extrajudiciales o temores fundados en conocimiento incierto de datos, en relación con la posible clausura, de ninguna manera basta para dar por satisfecha la garantía ya que ésta implica que la autoridad pueda probar que ella dio al afectado conocimiento pleno y oportunidad plena, en los términos antes apuntados, la defensa de la quejosa no debe ser sobre elementos inciertos y mal conocidos.
Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.- Amparo en revisión 301/79.- Guadalupe Velázquez Pérez.- 25 de julio de 1979.- Unanidad de votos.- Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.- Semanario. Vols. 127-132.- Sexta Parte.

Por otra parte, cabe dejar claro, que el juicio previo que se debe llevar ante los tribunales competentes al que alude el precepto, mismo que se debe de respetar al gobernado, no sólo se limita a un juicio que tenga que verificarse forzosamente ante una autoridad jurisdiccional, pues está conferida en algunos ordenamientos legales que establecen la sanción de clausura a la autoridad que emite el acto y que pertenece al poder ejecutivo, tal es el caso de la Ley General de Salud, que otorga un plazo de cinco días para oír al particular antes de sancionarlo. Sin embargo, a nuestro parecer este plazo que otorgan estos ordenamientos debería de concederse a partir de que se notifique la sanción y no cuando se realiza determinada visita a un establecimiento, como sucede comúnmente, supuesto que ayudaría a evitar la posible sanción de

clausura, si es que fuere el caso.

Cabe advertir que normalmente las autoridades creen dar cumplimiento a la referida garantía cuando han clausurado y ésta puede ser recurrible mediante recurso que se interponga ante ésta, tal es el caso del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal que prevé la clausura pero no contempla un procedimiento. Al respecto en un señalamiento que hace Ignacio Burgoa (38) sostiene que no se debe confundir la preexistencia de la oportunidad legal defensiva al acto de privación, con la impugnabilidad de éste mediante recursos que consignent las leyes normativas de dicho acto. En el primer caso, es evidente que se observa la garantía de audiencia; mientras que en el segundo se deja de acatar, en virtud de la anterioridad del acto privativo a la oportunidad de defensa, la cual no se deduciría como previa, sino como posterior a dicho acto a través del medio de impugnación que legalmente se establezca. Termina afirmando que en puridad constitucional, cuando una ley administrativa faculte a la autoridad que se trate para realizar actos de privación en perjuicio del gobernado, sin consagrar un procedimiento defensivo previo, se estará en presencia de una violación a la garantía de audiencia, aunque la ley estatuya recursos o medios de impugnación del mencionado acto.

Con este mismo orden de ideas el referido autor completa su criterio con tesis de jurisprudencia del Poder Judicial Federal que se ha pronunciado al respecto reafirmando que, aun cuando no esté establecido un procedimiento para respetarle esta garantía al particular ésta le debe ser observada por la autoridad, criterio que

38 Burgoa Orihuela I., Op. cit. Págs. 545 y 563.

transcribe en su obra y que textualmente dice:

En los casos en que los actos reclamados impliquen privación de derechos, existe la obligación por parte de las autoridades responsables de dar oportunidad al agraviado para que exponga todo cuanto considere conveniente en defensa de sus intereses; obligación que resulta inexcusable aun cuando la ley que rige el acto reclamado no establezca tal garantía, toda vez que el artículo 14 de la Constitución federal impone a todas las autoridades tal obligación y, consecuentemente, su inobservancia dejaría a su arbitrio decidir acerca de los intereses de los particulares, con violación de la garantía establecida por el invocado precepto constitucional. Informe de 1971, Segunda sala, pág. 86.- informe de 1974, Segunda Sala, pág 25.- tesis jurisprudencial 339 del Apéndice 1975, Segunda sala.- Informe de 1978, pág. 61 Segunda Sala.- Informe de 1978, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. págs. 79 y 80.

Siguiendo con nuestras explicaciones anteriores, debe entenderse que la clausura definitiva no sólo comprende al acto de privación, sino implícitamente también al acto de molestia cuando se lleva a cabo la ejecución de la misma, por lo que es en este momento en que se debe de respetar la citada garantía prevista por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que establece:

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

La observancia de esta garantía es inexcusable, por lo que su cumplimiento no debe dejar lugar a dudas, incluso si se está en presencia ya sea de la clausura definitiva o en su caso de la clausura provisional, por lo que es inconstitucional que aun cuando se haya dado cumplimiento a la garantía de seguridad jurídica se deje de satisfacer la de legalidad, o que a esta última no se le dé pleno cumplimiento cuando se tratare de una clausura provisional, por lo que nos parece,

por ejemplo, gravemente violatorio que se proceda a clausurar un establecimiento estando cerrado, en donde no se entienda esta diligencia con persona alguna a la que se le dé a conocer el mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Sucesos como estos los podemos observar cotidianamente, tal es el caso de la Sra. Perla Olivia Sánchez Rosales, quien promovió el amparo 603/88 ante el C. Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito, mismo que le fue concedido en virtud de que se le habían violado sus garantías de legalidad y de seguridad jurídica cuando le fue clausurado su establecimiento comercial estando cerrado el negocio.

Estas ideas las podemos apoyar con un criterio de jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, misma que a su letra sostiene:

CLAUSURAS. MOTIVACION. FUNDAMENTACION Y AUDIENCIA. Para que la clausura de una negociación por violación a reglamentos administrativos, no resulte violatoria de los artículos 14 y 16 constitucionales es menester que se pruebe fehacientemente, con claridad y sin que ello tenga que inferirse a base de presunciones o desprenderse de menciones ambiguas, que se dio a conocer al afectado el mandamiento escrito de la autoridad competente, en el que se citaron explícitamente los preceptos violados y los que fundaron la sanción, en su caso, expresando qué hechos constituyeron la infracción y cómo llegaron al conocimiento de la autoridad; y es necesario también que todos esos elementos se le hayan dado a conocer con la oportunidad adecuada, conforme a la naturaleza del caso y de la infracción, para que pudiera alegar y probar lo que a su derecho conviniere, con pleno conocimiento de los motivos y fundamentos legales de la imputación que se le hace y de su gravedad. De lo contrario, no resultan satisfechas las garantías constitucionales correspondientes. Y en caso de no satisfacerse esos requisitos constitucionales, el afectado no queda en posibilidad plena de defender sus derechos con pleno

conocimiento de causa y sin sufrir molestias o perjuicios constitucionales.
Primer Tribunal colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito.- Amparo en revisión RA/157/72.- Recaredo Garrido Crespo.- 8 de mayo de 1972. Unanimidad de votos.- Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.- "Semana Judicial" de la Federación.- Vol. 41.- Pág. 20.

Es preciso atender los principios de legalidad pues parece ser que de planteamientos anteriores es de creerse que la clausura provisional no es un acto de privación, también cabe señalarse que como acto de molestia no puede usarse discriminadamente en contra de el comerciante o industrial, pues tanto para su imposición como ejecución, debe la autoridad llevar a cabo una valoración profunda para su uso, y no ser utilizada en forma rutinaria, lo que crearía un autoritarismo, todo esto avalado por las lagunas e imprecisiones de la ley que no describen con precisión los casos exactos en que debe de aplicarse una u otra, dejando al libre arbitrio de las autoridades estas decisiones que crean inseguridad jurídica, por lo que creemos que para el uso de la clausura provisional deben de establecerse reglas comunes en que se especifique concretamente su aplicación y no permitan la interpretación discrecional de la autoridad, de cuando debe ser utilizada, siendo una de éstas el que se especifique cuántos días tendrá como duración, o a qué requisito estará su levantamiento, todo que conste en el acta que se levanta cuando ésta es ejecutada.

Un caso particular que contraviene este principio de legalidad, lo consideramos que existe en el artículo 223 bis de Ley de Inventiones y Marcas, transcrito en la página 54 del presente trabajo, y en el artículo 123 de su reglamento respectivo mismos que conceden facultades similares para clausurar temporalmente los negocios donde se realicen visitas de inspección y comprueben que se expenden mercancías con las

que se desarrolla una competencia desleal hasta un porcentaje no menor del 30%.

Otorgar este tipo de facultades a un inspector, aun en el caso de un presunto ilícito, presupone una contravención al imperativo constitucional cuando la ley es omisa en establecer el tiempo que debe durar, además la discrecionalidad otorgada al inspector para establecer este tipo de circunstancias, no posibilita a determinar fehacientemente las circunstancias de una actitud de molestia para el particular, pues si es el caso de la presencia de un presunto delito, es su obligación dar parte a la autoridad correspondiente que es la que verdaderamente podrá hacer la valoración, respectiva por lo que una clausura de esta naturaleza debe estar condicionada a las suposiciones de la autoridad consignadora, y a las objeciones del particular al que se deba sancionar, por lo que consideramos que dicho precepto es inconstitucional por contravenir las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas por la Constitución.

Siguiendo con esta secuela de argumentos que hemos comentado en capítulos anteriores, es preciso que para que tenga plena validez esta inspección, se sujete a los requisitos que el mismo artículo 16 consigna para el caso de los cateos, esto es que deba levantarse acta en presencia de dos testigos propuestos por la persona que se visita, todo esto para no incurrir en violaciones a este otro precepto.

Es necesario señalar además, que son temerarias unas facultades como las que otorgan dichos preceptos, ya que proceder a clausurar inmediatamente cuando sólo se trate de una orden escrita para

inspeccionar y que equivale a pensar que el inspector estaría obligado a formular un nuevo mandamiento, mismo que se presta para muchas imprecisiones e incongruencias por su elaboración realizada "al vapor", lo que a nuestro parecer carecería de plena motivación, incluso cuando legalmente estuviese bien fundada, por lo que en nuestras consideraciones por el tipo de afectación que acarrea con todas sus consecuencias, y cuando tiene el carácter de provisional, no debería dejarse al libre arbitrio del inspector visitador. Aun en el caso, de que de la orden de visita o inspección ya se establecieran facultades para sancionar de esta forma equivaldría a pensar que la autoridad está presuponiendo conductas infraccionarias, lo que equivale a actuar con un parecer totalmente superficial, mismo que acarrea una motivación deficiente, pues la autoridad primero deberá corroborar las faltas y después de un estudio valoratorio y serio, proceder a sancionar de la manera como corresponda.

Por otro lado, la autoridad en su calificación y valoración de la transgresión ocurrida a las leyes no debe de inclinarse arbitrariamente a sancionar con una clausura cuando amerite sancionarse con otras alternativas existentes como la multa, ya que si las lagunas de la ley permiten estas anomalías que ocurren cotidianamente en plena contravención de la garantía constitucional, esta facultad discrecional (sí así se le quiere denominar) debería de servir para actuar con prudencia en favor del gobernado y no en su contra, evitando en lo más posible el menoscabo de los intereses del particular.

4. CONSTITUCIONALIDAD DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA, DE
CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

La doctrina ha considerado que en el artículo 21 constitucional se sientan las bases de lo que se ha dado por denominar el poder sancionador de la administración pública y que, a decir de Acosta Romero (39) consiste en la facultad de castigar las violaciones a una ley administrativa que no constituye delitos.

Este poder, afirma, se encuentra en los párrafos I, II y III del artículo 21 constitucional, que textualmente afirma:

Art 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mandato inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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

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

Es inaudito afirmar que las facultades que tiene el poder ejecutivo para sancionar todas las infracciones administrativas tengan sus bases en este artículo, pues el autor antes referido nos enseña que un estudio rígido sobre éste, permite darse cuenta que dicho poder sancionador se refiere a los reglamentos gubernativos. En este orden

de ideas, podremos afirmar que si se hiciera una interpretación distinta a la comentada, todo tipo de sanciones establecidas en las leyes administrativas que no fuesen delitos tendrían el carácter inconstitucional, lo que es una suposición aberrante.

Las anteriores reflexiones nos ayudan a clarificar un dilema nacido dentro de la doctrina, en cuanto a si la sanción de clausura prevista tanto por leyes como reglamentos contraviene el texto del artículo 21 constitucional por no estar encuadrada dentro de las sanciones que establece el mismo, o si los reglamentos gubernativos que contemplan la clausura administrativa son inconstitucionales por establecer sanciones diversas a la de la multa y el arresto consignados en la disposición constitucional.

Es de observarse que, en efecto, el precepto constitucional deja a la duda interpretativa la tarea de resolver el alcance de lo que en su redacción el legislador quiso decir, ante lo cual nosotros presentamos dos criterios totalmente contrapuestos pero ambos del todo interesantes.

La profesora de derecho Margarita Lomeli Cerezo (40) apoya el cuestionamiento de que la clausura administrativa es inconstitucional por no estar prevista por el artículo 21 constitucional, por lo que afirma que toda sanción distinta a las establecidas en este artículo adolecen de inconstitucionalidad por el motivo antes referido.

El otro criterio distinto, es el sostenido por Ignacio Burgoa, (41)

40 Lomeli Cerezo M., Op. cit, Págs. 47 a 50.

41 Burgoa Orihuela I., Op. cit, Pág. 646.

quien apunta que, según el artículo constitucional, la autoridad administrativa tiene competencia para sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. Añadiendo que dicha sanción únicamente debe consistir en sanciones pecuniarias (multas) o arrestos corporales hasta por 36 horas, determinando por tanto que cualquier reglamento de este tipo que prevea una sanción distinta de las expresadas, como la clausura de un establecimiento en que dicho ordenamiento se infrinja será indiscutiblemente inconstitucional a través de la disposición o disposiciones que establecen un castigo diverso del pecuniario o del corporal, lo que por lo demás, termina diciendo, acontece comúnmente.

Esta posición es, a nuestro parecer, la acertada dentro del espíritu que plasma nuestra carta fundamental, ya que no se trata, mediante el texto constitucional de limitarle ni de restringirle facultades coercitivas al Ejecutivo que le impidan realizar sus funciones encomendadas al apoyarlas en su momento necesario con otro tipo de sanciones distintas del arresto y la multa, como lo son la cancelación de autorizaciones, el cese, la revocación de concesiones y otras previstas en los textos legales administrativos, y que de acuerdo con el primer criterio tendrían que tildarse de inconstitucionales, lo que se puede calificar de aberrante, por llevarnos al absurdo de querer hacer extensible esta actitud reglamentaria a las distintas leyes que establecen sanciones distintas a las ya previstas.

En realidad, lo que acontece es que existe en este párrafo constitucional una deficiencia legislativa que impide al Ejecutivo hacer uso de otras sanciones distintas a la multa y al arresto dentro

de sus facultades previstas en reglamentos, pues no parece ser la misma situación cuando el Ejecutivo al aplicar la clausura apoyado en una ley que contiene esta y otras figuras coercitivas a las que no se les puede cuestionar de leyes inconstitucionales por este hecho, situación que no le exime de tener otros vicios constitucionales.

CAPITULO IV

PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN LA IMPUGNACION DE LA
CLAUSURA ADMINISTRATIVA

1. EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y LOS SUPUESTOS DE PROCEDENCIA

En capítulos anteriores hemos expresado que el juicio de amparo constituye un medio de control de la constitucionalidad. Esta característica no es un capricho de la doctrina que lo ha considerado como tal, sino un calificativo que describe una de sus funciones primordiales.

Al juicio de amparo los grandes tratadistas lo han catalogado como una de las formas más eficaces de control y de respeto a nuestra Constitución que las autoridades deben observar obligatoria e indubitadamente. Así por ejemplo, Ignacio Burgoa (42) define al juicio de amparo 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". Trueba Barrera (43) da su punto de vista en base a la opinión

42 Burgoa Orihuela I., El Juicio de Amparo. Pág. 177.

43 Trueba Barrera Jorge., Nueva Legislación de Amparo Reformada. Pág. 434.

de este tratadista y lo describe como "una institución de carácter político, a través de la cual se obtiene la protección de la constitucionalidad y de la legalidad, como medio de mantener incólume la Constitución y resguardar las garantías que la misma establece, cuando éstas han sido o pretenden ser objeto de atentado por parte de las autoridades".

En el presente estudio no pretendemos analizar todos los principios técnicos del Juicio de Amparo sólo los que de alguna manera directa pueden ser aplicadas a la figura en estudio.

En consecuencia para proceder a impugnar un acto de autoridad por vía de amparo de acuerdo con una de sus formas de procedencia, es necesario para el gobernado someterse a ciertos principios básicos a los que la ley le obliga, tal es el caso del principio de definitividad, que se presenta como un obstáculo a salvar para proceder a impugnar directamente un acto tildado de inconstitucional.

Este principio consiste en agotar obligatoriamente los medios de defensa legal o los diversos recursos que la ley contempla antes de recurrir al juicio de amparo. Por lo tanto, cuando la ley establece un recurso distinto al juicio de amparo, mediante el cual se puede reclamar, revisar o revocar un acto, se estará ante una de las causas de improcedencia para asistir al juicio de amparo, según el artículo 73 fracción XVI, de la Ley de Amparo, que textualmente afirma:

Art. 73. El Juicio de amparo es improcedente:
fracc. XV. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los

rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley. —
No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación.

Hasta antes de la reforma de 15 de enero de 1989 a esta ley no se había precisado con certeza la impugnabilidad de actos administrativos, aunque ya fuesen aceptados por jurisprudencias emitidas por el Tribunal Colegiado de Circuito y por la segunda sala de la Suprema Corte que establecieron los criterios que se transcriben en los libros de don Juventino V. Castro (44) y del Magistrado don Genaro Góngora Pimentel, (45) mismos que por la importancia que representan en este tema me permito citarlas textualmente:

Tesis. 28. GARANTIAS INDIVIDUALES, VIOLACION DE. NO HAY QUE AGOTAR RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVIAMENTE AL AMPARO.- Si la impugnación substancialmente hecha en la demanda de amparo se funda, no en la violación a leyes secundarias, sino en la violación directa a preceptos constitucionales que consagran garantías individuales, y como el juicio de amparo es el que el legislador constituyente destinó precisamente a la defensa de tales garantías, no puede decirse que en condiciones como las apuntadas la parte afectada deba agotar recursos administrativos destinados a proteger, en todo caso, la legalidad de los actos de la Administración o sea, la exacta aplicación de leyes secundarias. Luego por este motivo no resulta aplicable la causal de improcedencia prevista en la fracción XV del artículo 73 de la ley de Amparo.
Jurisprudencia 1917-1975. Sexta Parte, pág. 54.

44 Juventino V. Castro., Op. cit. Pág. 319.

45 Góngora Pimentel G., (Introducción al Juicio de Amparo Temas del Juicio de Amparo en Materia Administrativa). Págs. 209, 210 y 211.

RECURSOS ORDINARIOS. NO ES INDISPENSABLE AGOTARLOS CUANDO SE RECLAMAN VIOLACIONES DIRECTAS DE LA CONSTITUCION. Cuando en el juicio de amparo se alega substancialmente la violación directa de una garantía constitucional, y no la mera violación de las leyes secundarias que afecte sólo mediante la garantía de legalidad contenida en los artículos 14 y 16 constitucionales, el afectado puede optar por acudir directamente al juicio de amparo para buscar el remedio legal a la situación que lo afecta, pues es este juicio el destinado específica y directamente a la protección de las garantías constitucionales, las que no pueden ser defendidas con plena eficacia en recursos o medios de defensa ante tribunales o autoridades administrativas. Jurisprudencia número 43, publicada en la sexta parte del apéndice de 1975.

El anteriormente referido jurista Genaro Góngora Pimentel supone que pronunciados estos fallos en este sentido por el Primer Tribunal Colegiado, la Suprema Corte de Justicia tuvo que pronunciarse para precisar el problema de los recursos ordinarios y las violaciones directas, en el sentido que sostiene:

RECURSOS ORDINARIOS. NO ES NECESARIO AGOTARLOS CUANDO UNICAMENTE SE ADUCEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION. En principio un juicio de garantías es improcedente y debe ser sobreseído cuando la parte quejosa no hace valer, previamente a la promoción de dicho juicio, los recursos ordinarios que establezca la ley del acto, pues entre los principios fundamentales en que se sustenta el juicio constitucional se halla el de definitividad, según el cual este juicio, que es un medio extraordinario de defensa, sólo será procedente salvo casos de excepción que la misma Constitución y la ley de Amparo precisan, y, con base en ambos, esta Suprema Corte en su jurisprudencia, cuando se hayan agotado previamente los recursos que la ley del acto haya instituido precisamente para la impugnación de éste. Como una de las excepciones de referencia, esta Suprema Corte ha establecido la que se actualiza cuando el acto reclamado carece de fundamentación y motivación, ya que no instituiría significaría dejar al quejoso en estado de indefensión porque precisamente esas carencias (falta absoluta de fundamentación y motivación) le impedirían hacer valer el recurso idóneo para atacar dicho acto, pues el desconocimiento de los motivos y fundamentos de éste, no le permitirían impugnarlo mediante un recurso ordinario. Empero, no hay razón para pretender que, por el hecho de que en la demanda de garantías se aduzca, al lado de violaciones a garantías de legalidad por estimar que se vulneraron preceptos de leyes secundarias, violación a la garantía de audiencia, no deba agotarse el recurso ordinario, puesto que, mediante éste, cuya interposición priva de

definitividad el acto recurrido, el afectado puede ser oído con la amplitud que la garantía de audiencia persigue, ya que tiene la oportunidad de expresar sus defensas y de aportar las pruebas legalmente procedentes. En cambio, cuando únicamente se aduce la violación de la garantía de audiencia, no es obligatorio, para el afectado, hacer valer recurso alguno. El quejoso debe pues, antes de promover el juicio de garantías, agotar el recurso establecido por la ley de la materia, pues la circunstancia de que en la demanda de amparo se haga referencia a violaciones de preceptos constitucionales no releva al afectado de la obligación de agotar, en los casos en que proceda, los recursos que estatuye la ley ordinaria que estima también infringida, pues de lo contrario imperaría el arbitrio del quejoso, quien, por el solo hecho de señalar violaciones a la Carta Magna, podría optar entre acudir directamente al juicio de amparo o agotar los medios ordinarios de defensa que la ley secundaria establezca. Jurisprudencia número 401, de la tercera parte, del apéndice de 1985.

En la reforma anteriormente transcrita pueden percibirse formas novedosas, siendo que por un lado es factible impugnar el acto de autoridad por la vía de amparo indirecto, sin agotar recurso legal o medio de defensa, si en la ley que establece el acto no se contemplan formas para suspender el acto, sin mayores requisitos que las que establece la Ley de Amparo para conceder la suspensión definitiva. Este supuesto dentro del acto de clausura es de beneficio, ya que de un análisis riguroso de cada uno de los ordenamientos legales que la contemplan, carecen de esta formalidad suspensiva, y sólo se satisface en base a una impugnación en base a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de carácter local, la cual otorga facultades extremadamente limitadas como ya ha quedado asentado, al no poder ser aplicado en asuntos de carácter federal, concretándose, en nuestro parecer exclusivamente a dos leyes locales y a los reglamentos que adolecen de inconstitucionalidad, como ha quedado constatado en el capítulo anterior. Este argumento se ve complementado con el punto de vista de Juventino V. Castro (46) quien establece que es procedente

poder impugnar un precepto legal inconstitucional sin los previos requisitos de agotar los recursos y medios legales de defensa y que apoya con el criterio jurisprudencial que se transcribe íntegramente

AMPARO CONTRA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. RECURSOS ORDINARIOS.- Antes de acudir al amparo no existe obligación de agotar los recursos ordinarios establecidos en la ley del acto, cuando se reclama principalmente la inconstitucionalidad de ésta, ya que sería contrario a los principios de derecho el que se obligara a los quejosos a que se sometieran a las disposiciones de esa ley, cuya obligatoriedad impugnan, por conceptuarla contraria a los textos de la Constitución. Jurisprudencia 1917-1965. Primera Parte, pág 15.

El presente criterio nos permite observar una vía por la que es posible impugnar directamente un acto de clausura fundado en un reglamento o ley contrarios a la norma suprema constitucional. Un carácter inconstitucional que no debe estar sujeto a la obligatoriedad que le otorga la jurisprudencia, sino basta de la simple apreciación del particular para poder optar por esta impugnación directamente.

De los casos de excepción de impugnación por amparo indirecto, no debe dejarse pasar por desapercibidas sus características novedosas y valiosas para el litigante práctico que busca para sus clientes los resultados más eficaces y rápidos, haciendo a un lado las finalidades que entrañan al juicio de amparo, sin embargo, deberá ser cuidadoso y escrupuloso para visualizar cuando debe inclinarse por una y otra forma para no sufrir una declaración de improcedencia cuando opte por la vía de amparo por no dar cumplimiento a este importante principio.

Los supuestos de impugnación por vía indirecta plasmados por la reforma a la Ley de Amparo, son una consecuencia lógica de las

excepciones que se dieron con motivo de las violaciones directas a la Constitución y que llevaron al juzgador a fallar en este sentido, mismo que determinó al legislador para contemplarlo en la reciente reforma y que sus interpretaciones han sido en el sentido de otorgar facilidades al particular, para impugnar de una manera rápida por esta vía los actos de las autoridades y no para obstaculizarlo, orillándolo a recurrir primero a los recursos y medios de defensa ordinarios que deberían de cumplir el requisito de poder suspender el acto reclamado, como ha quedado establecido anteriormente, criterio que ha sido señalado por el Magistrado don Genaro Góngora Pimentel (47) quien estima que la mención de que puede acudir al amparo, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con la Ley de Amparo, es una mención incongruente y dislocadora del sistema constitucional del juicio de amparo, pues su aplicación implica el poder acudir al amparo sin agotar el recurso o medio de defensa establecido en la ley del acto, lo que es violatorio del artículo 107 constitucional, que establece el principio de definitividad para el juicio de amparo en materia administrativa.

Salvo esta interpretación, podemos argumentar que se desprenden de la Ley de Amparo dos formas de impugnación de un acto de autoridad como la clausura, más otras dos que han sido sustentadas en criterios jurisprudenciales todas vía amparo indirecto, mismas que son motivo de práctica cotidiana junto con las otras dos formas de impugnación de dicho acto pero por vía de amparo directo.

Las dos formas referidas por la Ley de Amparo y las otras dos

sostenidas por criterios jurisprudenciales, en resumen son:

1. Cuando, la ley de que origina el acto, no contempla una forma que no suspenda el mismo o bien exija mayores requisitos que los exigidos por la Ley de Amparo, por lo que será posible recurrir al amparo indirecto en este supuesto.

2. En el caso que establece la ley en su artículo 73 inciso XV párrafo 2, donde establece que no existe la necesidad de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación. Esta circunstancia, como es de apreciarse por sentido común, deja en estado de indefensión total al gobernado, que se ve imposibilitado a impugnar un acto por medio de un recurso o medio de defensa pues desconoce los preceptos legales que sustentan al acto que le ha sido aplicado.

3. En cuanto a los criterios jurisprudenciales podemos señalar el tan cuestionado argumento de la procedencia del amparo indirecto en cuanto hay violaciones directas a la constitución, mismo que ya hemos transcrito anteriormente.

4. También se da la posibilidad de la procedencia, según la doctrina que se apoya en un fallo de la jurisprudencia, en el supuesto que un ordenamiento legal tenga vicios de inconstitucionalidad y que por consecuencia podrá viciar el acto.

Culminaremos este punto con la descripción de las formas de impugnación que se dan por la vía del amparo directo, y que también son en dos distintos supuestos.

1. El primer caso se da cuando primeramente el acto se impugna ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o ante la autoridad que emitió el acto, y como consecuencia de un fallo negativo en su pretensión el particular recurre al juicio de amparo, mismo que a letra de la ley deberá ser mediante la vía del amparo directo.

2. El otro caso se da en un punto que ya comentamos anteriormente, y que concretamente es observable cuando un juez del fuero común en materia penal hace uso de una de sus facultades para sancionar con clausura definitiva. En este caso queda al particular el recurso de apelación correspondiente que sigue a la pronunciación de la sanción y posteriormente en caso de confirmación de la sanción le quedará únicamente el amparo directo para poder impugnar dicho acto privativo.

En este último caso, sostenemos que cuando el juez del fuero común o federal en materia penal recibe del Ministerio Público el establecimiento asegurado y sellado no se encuentra en el supuesto de la clausura definitiva pero sin embargo, esta medida cautelar tan similar a la clausura provisional, debe ser ratificada por el juzgador en el momento en que dicta el auto de sujeción al proceso penal de los presuntos responsables del ilícito, o en su defecto proceder a entregar el establecimiento liberado de cualquier aseguramiento impuesto por la autoridad que la instauró.

2. EL INTERES JURIDICO EN LA IMPUGNACION DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA

Otro tema medular en nuestro ensayo, lo constituye el interés jurídico en la impugnación de la clausura. Es dentro de la práctica jurídica un punto apasionante que principalmente se estudia como una de las causas de improcedencia del juicio de amparo y que a decir de Ignacio Burgoa (48) si un acto de autoridad no lesiona ninguna situación concreta que se haya formado o establecido conforme a una situación determinada, abstractamente prevista o tutelada por la ley, contra él no procederá el amparo por no afectar ningún interés jurídico de persona alguna, aunque tal acto pueda perjudicarla material o económicamente. Juventino V. Castro (49) al interpretar al autor anterior dice que el interés que faculta para considerarse agraviado por un acto de autoridad no es el subjetivo, sino el jurídico, o sea, los casos en que la situación o hechos subjetivos están consignados o tutelados por el orden jurídico normativo, y dicha situación o hecho por su propia naturaleza son susceptibles de originar un beneficio o provecho en favor de una persona concreta. Son por lo tanto, los intereses que están legalmente protegidos de modo directo.

Uno de los grandes problemas de entendimiento del interés jurídico es su difícil distinción con el interés simple, por lo que nos hemos avocado a hacer cita de el magistrado Genaro Góngora

48 Burgoa Orihuela I., Op. cit. (El Juicio de Amparo), Pág. 461.
49 Juventino V. Castro., Op. cit. Pág. 352.

Pimentel (50) quien nos ilustra con una transcripción apoyado en un criterio de la Suprema Corte de lo que es un interés simple como mera facultad misma donde no existe un interés jurídico, que nos ayuda al mejor entendimiento de esta figura, y que textualmente dice:

El interés jurídico -dice la Suprema Corte-, reputando como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de "derecho subjetivo", es decir como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativas traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado.)

Aquí el referido autor hace una pausa para denotar el supuesto que se llama "una mera facultad o potestad" y el de "interés simple" agregando que cuando éstos se encuentran no existe el interés jurídico; prosiguiendo con la transcripción de la misma cita que dice:

Por lo tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene una mera facultad o potestad, que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicho orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un "poder de exigencia imperativa", tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando "la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir", sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no pueda ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación

50 Góngora Pimentel G., Op. cit. (Temas del juicio de Amparo en Materia Administrativa), págs. 70 y 71.

no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravertido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtengan de aquél un beneficio o deriven una protección, puede hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por medio coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquiera autoridad del Estado, determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las haya originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan el "poder de exigencia" correspondencia.

Termina el citado jurista comentando, que este razonamiento de la Corte se caracteriza por tener orígenes del siglo pasado, asignándole un calificativo de rígido, anticuado e inútil, y que desde nuestro particular punto de vista es un pensamiento innovador que denota la preocupación del autor por un tema controvertido en donde se deben de rebasar los argumentos tradicionalistas, otorgándoles mayor flexibilidad donde no se límite, a nuestro parecer al particular a la exigencia de derechos reconocidos para tener la posibilidad de una mejor defensa en la impugnación de actos de autoridad por la vía del amparo.

Nos parecen muy acertadas y congruentes las propuestas de reforma que propone el mencionado autor, en donde pretende dejar ver que el gobernado está a expensas de la autoridad y que en la imposición de estos actos no suelen violarse intereses jurídicos, sino otros como económicos, de comodidad, de medio ambiente y otros semejantes. Dentro de éstos, podemos mencionar aquellos que han generado derechos que no

se han terminado de complementar pero que como respaldo cuentan con la existencia de otros.

Mencionaremos algunos ejemplos para enriquecer este criterio del citado jurista, que por su importancia debiera de tomarse en consideración: Cuando el titular de los derechos de un establecimiento fallece y días antes o después (tres o cuatro) su local comercial o industrial o inmueble en construcción es clausurado, por determinada circunstancia. En este caso concreto, los hijos y cónyuge superstites, o los futuros herederos, quedan imposibilitados para impugnar este acto mediante el juicio de amparo en virtud de que el promoverlo les recaería un sobreseimiento por no tener interés jurídico, pues les resultaría casi imposible promover primeramente un juicio sucesorio u intestado, según sea el caso con todos los trámites administrativos y judiciales que implica con el que obtendrían el cargo de albacea que les legitimaría; en consecuencia, una clausura de esta naturaleza resulta gravísima con todas las consecuencias que trae aparejadas para los futuros herederos que quedarían a merced de la autoridad, ya que dentro del término para promover el amparo no sería posible superar el referido obstáculo.

Otro ejemplo trascendente también lo observamos cuando en un negocio mercantil o industrial se da la figura del traspaso contenida en el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y la Celebración de Espectáculos Públicos Para el Distrito Federal, la cual se refiere en específico al derecho que tiene el titular de los derechos de un establecimiento mercantil (licencia de funcionamiento, cédula turística, licencia sanitaria, mobiliario etc.) de transmitirlos

a otro persona ya sea física o moral. Si este último cumple con la obligación de hacer del conocimiento de la autoridad esta circunstancia con las formalidades que le señala el reglamento, y si en estas condiciones sufre una clausura en donde se violan los derechos constitucionales del adquirente, cuando todavía la autoridad no ha resuelto sobre la procedencia del traspaso, tendrá el nuevo propietario interés jurídico para promover el juicio de amparo, o será el antiguo propietario el que esté legitimado para solicitar este juicio.

Este asunto lo resolvió el juez noveno de Distrito en Materia Administrativa del primer circuito sobreseyendo, argumentando que carecía el quejoso adquirente por traspaso de interés jurídico, mas sin embargo el Cuarto Tribunal Colegiado revocó dicha sentencia argumentando que procedía estudiar el fondo del asunto toda vez que la existencia de la referida licencia era obvia y que la persona adquirente de tales derechos tenía interés jurídico para promover el amparo, el cual fue resuelto de manera favorable a la quejosa Sra. Perla Olivia Sánchez Rosales en el expediente número 603/88.

Estos ejemplos son claros de qué tan importante resulta una licencia de funcionamiento en materia de establecimientos comerciales, o en su caso para las construcciones, remodelaciones y demoliciones, que otorga al particular el pleno derecho de ejercitar su acción, para solicitar la protección de la justicia federal, para lo cual me permito transcribir otro criterio que sólo legitima al titular de los referidos derechos.

INTERES JURIDICO FALTA DE. CUANDO LA LICENCIA DE CONSTRUCCION NO ESTA A NOMBRE DEL QUEJOSO.- Cuando el acto reclamado

consiste en la clausura de una obra en construcción para acreditar el interés jurídico el quejoso debe probar que tiene a su nombre la autorización o licencia correspondiente para la edificación de la obra, pues no basta que acredite la propiedad de los inmuebles a que se refiere la licencia de construcción en virtud de que la clausura no debe considerarse como un acto consultatorio del derecho de propiedad, sino de poder continuar una construcción, facultad que sólo se tiene con la obtención de la licencia correspondiente, que es la que engendra la titularidad de ese derecho y, por ende, el interés legítimamente protegido.

Amparo en revisión 533/87. Sociedad Onetty Construcciones, S. A. y/o Constructora Zimov, S. A. y/o Runyon Construcciones, S. A.- 7 de agosto de 1987.- ponente José Ángel Mandujano Gordillo. Secretaria: Julieta Anguas Carrasco.

Se debe advertir que en el caso del traspaso hay derechos soportados por una licencia, pero qué pasa cuando se trata tan sólo de solicitudes, elevadas a la autoridad, en las que se omite la contestación respectiva con la que debe corresponder la autoridad, su interés jurídico lo debe constituir la solicitud formulada ante la autoridad, ya que ésta tiene en sus manos evitar el mal funcionamiento de cualquier negocio, con una respuesta pronta y expedita.

Si a esto le agregamos que el establecimiento tenga características industriales, y que su funcionamiento no esté basado a una licencia o constancia como las que exigen para el Distrito Federal los reglamentos respectivos, sino que su funcionamiento sólo sea en base a documentos como el alta para el pago de impuestos o la licencia que otorga la Secretaría de Salud, mismos que proliferan en localidades de la provincia y al ser clausurados con fundamento en un ordenamiento novedoso como lo es la Ley General de Equilibrio Ecológico y Mejoramiento del Ambiente, su interés jurídico debe constituirlo el Alta ante Hacienda o la tesorería local, o en su caso la licencia de salud y no cualquier constancia que se le haga exigible, con fundamento

en una ley de reciente creación. En esta situación el juzgador deberá ser cuidadoso para poder advertir cuando a un local industrial que ha funcionado por muchos años, se le ésta haciendo exigible un requisito nuevo, en el cual pudiera aplicar la ley retroactivamente, con una franca violación a sus garantías constitucionales.

2.1. EL INTERES JURIDICO SUSPENSIONAL

El Abogado postulante Enrique Monteagudo Gutiérrez (51) hace hincapié en un interés jurídico suspensional el cual desde su punto de vista, el quejoso propietario de un establecimiento que solicita la protección de la Justicia Federal, debe de acreditar con un derecho preestablecido y tutelado, cuando solicita la suspensión.

Este punto de vista radica en torno a nuevos criterios jurisprudenciales sostenido por los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, en torno a la constante promoción de los recursos de queja y revisión en la suspensión provisional y definitiva conforme a los artículos 95 fracción XI y 83 fracción II, de la Ley de Amparo. Estos Tribunales han ampliado los requisitos para la obtención de la referida medida cautelar, considerando necesario para su concesión, que el solicitante acredite fehacientemente y no en base a presunciones contar con un derecho debidamente reconocido y tutelado por la ley, que obligue a la autoridad a respetar dichos derechos, tal es el caso de la documentación que autorice los requisitos y el

51 Enrique Monteagudo Gutiérrez, Amparo Promovido ante el Juez Quinto en Materia administrativa del Primer Circuito en resolución. Quejoso Alejandro Mota Méndez. 509/89.

funcionamiento de las actividades comerciales que se ejerzan en determinado giro comercial a efecto de conceder la suspensión sólo a los particulares a quien perjudique el acto de autoridad y para la existencia de dicho perjuicio es menester afectar un derecho previamente constituido. En este orden de ideas, sostienen que la suspensión no tiene por efectos ser constitutiva de derechos sino, de mantener las cosas en el estado que se encuentran siempre y cuando cumplan con los extremos de tener derecho previo y reconocido por la ley.

En efecto, surge la incertidumbre jurídica de estos criterios jurisprudenciales, en razón de la falta de precisión en cuanto a los requisitos establecidos por la Ley de Amparo para solicitar la suspensión de conformidad con el artículo 124, ya que en ésta sólo se prevén requisitos de fondo y no establece otros como lo sería el acompañamiento de la documentación que pudiera acreditar el interés jurídico que denomina el abogado citado anteriormente, como interés Jurídico suspensional, toda vez que éste, aunque es en su caso el mismo que se requiere para acreditar el interés jurídico del juicio principal o de fondo, no lo es para la obtención de la suspensión, pues entre el procedimiento de fondo y el incidental no operan las mismas reglas procesales, ya que los medios probatorios tendientes a acreditar el interés jurídico de fondo no pueden ser considerados para resolver el procedimiento de suspensión puesto que estos se tramitan por cuerda separada.

Por tal motivo, consideramos que si bien es cierto que el amparo es un juicio con un sistema procesal técnico, también lo es que la propia

ley debe de establecer requisitos, en este caso de forma, como lo es exigir que el solicitante de la suspensión acompañe la documentación necesaria, para acreditar el derecho que le asiste para solicitar esta medida ya que su omisión repercute en la resolución del fondo del incidente suspensional debido a la falta de interés jurídico en la suspensión.

En este sentido, ha sido la jurisprudencia la que se ha ocupado de advertir este requisito formal para la concesión de la suspensión, según se desprende de la siguiente tesis de jurisprudencia obligatoria que sostiene:

COMERCIANTES, SUSPENSIÓN PROVISIONAL IMPROCEDENTE POR FALTA DE CEDULA DE EMPADRONAMIENTO DE LOS (REGLAMENTO DE MERCADOS DEL DISTRITO FEDERAL).- el ejercicio del comercio en la vía pública se encuentra regulado por los artículos 3, Fracciones II y III, y 26 del Reglamento de Mercados del Distrito Federal, pues el primero de ellos reputa como comerciantes permanentes a aquellos que ejerzan el comercio por tiempo determinado que no exceda de seis meses; dicho precepto, así como el diverso artículo 26, ordenan que quienes se encuentren en uno u otro de esos supuestos deben registrarse en el Departamento de Mercados del la Tesorería del Distrito Federal, a fin de que se les expida el empadronamiento correspondiente para poder ejercer la actividad comercial de que se trata. Por tanto, si la exhibición de la cédula respectiva es requisito indispensable para que se conceda la suspensión y no se acredita contar con el empadronamiento respectivo, debe estimarse que el acto recurrido es contrario al artículo 124 de la Ley de Amparo, puesto que el juez a quo no tomó en consideración, al otorgar la suspensión provisional, que para el desarrollo de la actividad del quejoso, se requiere, como se dijo, de la cédula de empadronamiento respectivo, y, que, al no demostrarse la existencia de tal documento, es evidente que se contrarían disposiciones de orden público, como lo es el Reglamento de Mercados del Distrito Federal, y también de interés social, porque en la especie, la sociedad está interesada en que se cumpla con tal ordenamiento.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Queja 116/87.- Delegado del Departamento del Distrito Federal en Cuauhtémoc y otras autoridades.- 11 de agosto de 1987.- Unanimidad de votos.- ponente: Carlos Amado Yáñez.-

Secretaria: Maria del Pilar Núñez González.
Queja 196/87.- Delegado del Departamento del Distrito Federal en Cuauhtémoc y otras autoridades.- 3 de septiembre de 1987.- Unanimidad de votos.- Ponente: Carlos Amado Yáñez.- Secretaria: Maria del Pilar Núñez González.
Queja 176/87.- Subdelegado Jurídico y de Gobierno de la Delegación del Departamento del Distrito Federal en Miguel Hidalgo y otras autoridades.- 29 de enero de 1988.- Unanimidad de votos.- Ponente: Guillermo Ortiz Mayagoitia.- Secretario: Cuauhtémoc Carlok Sánchez.
Queja 22/87.- Delegada del Departamento del Distrito Federal en Iztacalco y otras autoridades.- 18 de Marzo de 1988.- Unanimidad de votos.- Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.- Secretario: Salvador Flores Carmona.

Como se advierte de la anterior cita jurisprudencial la falta de un requisito como lo es el no contar con una cédula de empadronamiento, origina la negativa de la suspensión lo cual consideramos es apropiado y conforme a derecho, pues este documento o autorización es el que permite el funcionamiento de este tipo de actividades por lo que su ausencia provoca la nada jurídica, a la cual la autoridad debe de respetar, ya que no causa perjuicio a ningún derecho constituido en favor de un gobernado y si por el contrario se contravienen disposiciones de orden público y con ello existe una evidente afectación al interés colectivo, por lo que conceder dicha medida constituiría derechos en favor de personas que no cuentan con ninguna autorización, y esta situación sólo puede resolverse en el fondo del asunto para restituir o negar dichos derechos, pero no en la suspensión ya que ésta sólo paraliza el acto de autoridad. Por ello es de concluirse que al advertir estos requisitos la jurisprudencia, éstos deben de incorporarse por el legislador dentro de los requisitos de forma y de fondo considerados para solicitar la suspensión, esto es que dentro del artículo 124 de la Ley de Amparo debería agregarse a su fracción I lo siguiente:

I. Que la solicite el agraviado a quien perjudique la ley, Tratado Internacional, el Reglamento o cualquier acto que se reclame, acompañando para tal efecto la documentación que acredite la afectación.

3. LA SUSPENSIÓN DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA COMO ACTO RECLAMADO

Una de las figuras que mayor apasionamiento suscita dentro del juicio de amparo lo constituye la suspensión de los actos reclamados. Por medio de ésta se permite conservar lo que es la materia del juicio para impedir que se siga causando perjuicios al solicitante del amparo manteniéndose las cosas en el estado que guardaban en el momento de otorgarse.

Ignacio Burgoa (52) formula su concepto exponiendo que la suspensión será aquel acontecimiento (acto o hecho) o aquella situación que generan la paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese "algo", a partir de dicha paralización o cesación, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado.

Don Juventino V. Castro (53) la describe como un calderón musical o pausa que deja momentáneamente paralizados los efectos del acto que se reclaman de inconstitucional, hasta en tanto no se resuelve el fondo de la controversia planteada.

Es tanta la importancia de la suspensión, que la doctrina considera

52 Burgoa Orihuela I. Op. cit. (El Juicio de Amparo), pág. 710.
53 Juventino V Castro Op. cit. pág. 471.

que en muchos casos, sería inútil perseguir la finalidad deseada con el juicio de amparo en el fondo de el asunto, si no se consigue previamente la suspensión de los actos reclamados, que es la que conserva la materia del juicio, pues de lo contrario en los casos consumados de imposible reparación se hace nugatoria la obtención del amparo solicitado por concederse cuando ya no tiene razón de ser, por ya no existir qué proteger. Un ejemplo claro es cuando se solicita contra actos de una posible demolición habiéndose efectuado ésta.

La suspensión que se solicita cuando se impugnan actos de clausura es según la práctica jurídica, los casos a que se refiere el artículo 124 de la Ley de Amparo, limitándose y sometiéndose a sus requisitos establecidos, mismo que en su transcripción íntegra establece:

Art. 124. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurran los requisitos siguientes:

I. Que lo solicite el agraviado;

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

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

De su lectura se desprende que sólo a solicitud de la parte agraviada puede concederse esta medida cautelar, no comprendiendo los casos de la suspensión de oficio que señala el artículo 123 que está avocada a proteger contra actos que importen peligro de privación de la

vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal; o cuando se trate de algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.

Es importante meditar hasta qué grado podría otorgarse una suspensión de oficio no sólo para los actos que impliquen un acto de difícil o imposible reparación sino como en los casos de una clausura en donde hay daños incuantificables tanto económicamente como en otros aspectos siendo éstos los que ya hemos comentado, como lo son la obstaculización de nuevas fuentes de trabajo con su respectivo desaliento a la inversión productiva, y que surgen de este acto que tiene como característica el de ser indiscutiblemente inminente.

Se podría contrarrestar argumentando que para esto existe la suspensión provisional, sin embargo, ésta se ha demeritado por su evidente tardía, a tal grado que cuando ésta es concedida ya los actos se han ejecutado, lo que sólo es en perjuicio del quejoso.

Con referencia al artículo 124 fracción II de la Ley de Amparo, éste formula de manera enunciativa una serie de condiciones que es necesario cumplir para que tenga procedencia efectiva la medida solicitada, por lo que el solicitante deberá primeramente no estar dentro del supuesto de que con su concesión no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

El legislador, al hacer una enumeración casulística, pretende abarcar con una serie de supuestos que presenta alguna de las formas

con los que se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones rehuýndole y dejando a la doctrina la delicada tarea de definir el alcance de lo que es el orden público y el interés general.

Definir estos instrumentos jurídicos ha representado para la doctrina y la jurisprudencia un escollo difícil de superar por lo que nosotros sólo nos limitamos a presentar algunos criterios expuestos sobre éstos. Esta dificultad que ha representado el conceptualizarlos la advertimos con las diferentes opiniones que han vertido tratadistas de la materia como Juventino V. Castro (54) quien asevera que los conceptos de perjuicio al interés social, y su complemento contravención al orden público son de muy difícil precisión. Palabras que se ven corroboradas por los argumentos del Poder Judicial Federal, quien establece en un criterio semejante:

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PUBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA.- De los tres requisitos que el artículo 124 de la Ley de amparo establece para que proceda conceder la suspensión definitivas del acto reclamado, descuellos el que se consigna en segundo término y que consiste en que con ella no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, no se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, lo que debe de entenderse por interés social y por disposiciones de orden público, cuestión respecto de la cual la tesis número 131 que aparece en la página 238 del Apéndice 19917-1965 (jurisprudencia común al pleno y a las salas), sostiene que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para sus fallos; sin embargo, el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuándo entre otros casos, se sigue ese perjuicio o se realizan esas contravenciones, así como de los que a su vez señala esta Suprema Corte en su jurisprudencia, revela que se puede razonablemente colegir, en términos generales, que se

54 Juventino V. Castro, Op. Cit. pág. 475.

producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que se otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría. Denuncia de contradicción de tesis 473/71.- 30 de noviembre de 1972. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Jorge Saracho Alvarez. Secretario: Manuel Ortiz Cañongo. Informe 1973, Segunda Sala, página 44.

Otro criterio que nos permite darnos una idea de lo difícil que es conformar una definición del interés social la encontramos en otro criterio jurisprudencial que ha sostenido:

SUSPENSION. INTERES SOCIAL.-No basta que el acto se funde formalmente en una ley de interés público, o que en forma expresa o implícita pretenda perseguir una finalidad de interés social, para que la suspensión sea improcedente conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo, sino que es menester que las autoridades o los terceros perjudicados aporten al ánimo del juzgador elementos de convicción suficientes para que pueda razonablemente estimarse que, en el caso concreto que se plantee, la concesión de la suspensión causaría tales perjuicios al interés social, o que implicaría una contravención directa e ineludible, prima facie y para los efectos de la suspensión, a disposiciones de orden público, no sólo por el apoyo formalmente buscado en dichas disposiciones, sino por las características materiales del acto mismo. Por lo demás, aunque pueda ser de interés público mismo, y cuando no esté en juego el interés de todos esos grupos protegidos, sino el de uno solo de ellos, habría que ver si la concesión de la suspensión podría dañar un interés colectivo en forma mayor que como podría dañar al quejoso la ejecución del acto concreto reclamado. O sea que, en términos generales y para aplicar el criterio de interés social y de orden público contenidos en el precepto a comento, se deben sopesar o contrabalancear el perjuicio que podría sufrir el quejoso con la ejecución del acto reclamado y el monto de la afectación a sus derechos en disputa, con el perjuicio que podrían sufrir las metas de interés colectivo perseguidas con el acto concreto de autoridad.

RA-21\74 Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera "General Alvaro Obregón", S. C. L. 4 de marzo de 1974. Unanimidad de votos.

RA-57/74. Servicios Modernos, S. A. 11 de marzo de 1974. Unanimidad de votos.

RA-710/73. Autobuses Xonacatlán "Cometa Azul", S. A. de C. V. 1974. Unanimidad de votos.

RA-761/73. Inmobiliaria Punta Banda, S. A. 9 de abril de 1974. Unanimidad de votos.

Ra-404/74. Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera Pescadores del Yaqui, S. C. L. 3 de septiembre de 1974. Unanimidad de votos.

Informe 1974. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Pág. 55.

Otros autores como Ignacio Burgoa (55) al abordar el tema del orden público hace referencia de que tiene perfiles sinuosos y vagos, que no ha logrado comprenderse en una definición atingente ni fundarse en un criterio certero, claro e invariable que fije su esencia misma, para clarificar, conforme a ella, todas las disposiciones legales que suelen colocarse sobre el tapete de la estimación judicial, sin que se impida, por ende, el empirismo, la mayoría de las veces casuístico que frecuentemente enseña las decisiones que se emiten a propósito de la institución suspensiva dentro de nuestro juicio de garantías. Sin embargo, el autor nos enseña que estaremos en presencia de las normas de orden público cuando en base a la expedición de una disposición normativa reconoce como causa próxima una necesidad que experimente el conglomerado humano como elemento integrante de cualquiera de las entidades jurídico-políticas en que está organizado el Estado Mexicano (Federación, Estados miembros y Municipios), una situación perjudicial en que aquél se encuentre o pueda encontrarse o un problema que lo afecte o pueda afectarlo; y si dicha expedición propende, por modo directo e inmediato, a colmar tal necesidad, a remediar o prevenir la mencionada situación o a resolver o a evitar el citado problema, procurando, también como objetivo próximo beneficiar a la colectividad. Por lo que respecta al interés social, el autor afirma que es muy difícil definirla en atención a su carácter multívoco o anfibológico. Sin embargo, el autor al hacer algunas consideraciones llega a establecer que el interés social se traduce en cualquier hecho, acto

55 Burgoa Orihuela I., Op. cit. (El Juicio de Amparo), pág 724.

o situación de los cuales la sociedad pueda obtener un provecho o una ventaja o evitarse un trastorno bajo múltiples y diversos aspectos, previniéndose un mal público, satisfaciéndose una necesidad colectiva o lográndose un bienestar común. Concluye afirmando que el interés de la sociedad es un interés de contenido eminentemente humano.

Sendos criterios y opiniones nos llevan a conformar tan sólo elementos de juicio para tener nociones de estas figuras ambiguas que el legislador no precisa y que ha dejado al juzgador en aras de que éste les dé la interpretación conveniente para su mayor utilidad y alcance posible en los casos concretos que tenga que fallar. Es mediante esta posibilidad como han surgido las distintas connotaciones para estas figuras en donde se les interpreta como el que no se causen perjuicios para la sociedad, al bienestar general, al interés colectivo, o en el sentido contrapuesto se esté contra un beneficio para la sociedad.

En lo que versa sobre la contravención a disposiciones de orden público, es de cuestionarse si este supuesto se da cuando se otorga la medida suspensiva solicitada en un amparo en el que se impugnan violaciones al artículo 5, 8, y 16 constitucionales, en donde se impugna la violación a dichos preceptos por la omisión o la denegación a una respuesta satisfactoria en la solicitud de una licencia para funcionar un establecimiento comercial o edificar una construcción.

La regla general al parecer, es que cuando no se cuenta con una licencia de funcionamiento para realizar una actividad en un giro mercantil, se contravienen disposiciones de orden público, por lo que

no es correcto conceder una suspensión en estas circunstancias.

El problema parece no ser tan fácil pues, como comúnmente suele suceder que los particulares en pleno funcionamiento de un giro mercantil elevan a la autoridad sus peticiones solicitando la autorización respectiva. Al parecer el funcionamiento previo a la autorización del giro o la realización de una obra en construcción es susceptible de ser protegido con la medida cautelar. Esta aseveración que entraña una hipótesis controvertida debe ser respaldada con las siguientes consideraciones:

1. El gobernado al querer desempeñar una actividad comercial, industrial o pretender construir, ampliar, remodelar, o demoler una obra, debe dar cumplimiento a una serie de requisitos previstos por distintos ordenamientos legales, y posteriormente solicitar una autorización final, llámese licencia, cédula, declaración de apertura, etc.

2. Estos requisitos suponen o representan una serie de hipótesis legales que debe de cumplir el gobernado en su afán de conseguir la autorización final que representa el estar funcionando de acuerdo a todas las disposiciones legales exigibles, lo que por consecuencia nos lleva a determinar que cada uno de los requisitos legales que le son solicitados al particular conforman un todo al que se debe de sumar el último requisito culminatorio más no determinativo. En consecuencia, estos requisitos solicitados tanto por la Ley General de Salud para el Distrito Federal, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, el

Reglamento de Zonificación y otros, constituyen realmente verdaderas autorizaciones al igual que esta última.

3. La autorización de este último requisito culminatorio no debe concebirse que es una de las facultades discrecionales de la autoridad, extenderlo o no extenderlo, lo que cotidianamente pasa, sino que debe de representar un trámite final en el que la función de la autoridad se limite a vigilar la plena legalidad y validez de los anteriores, más no debe ser motivo o pretexto para obstaculizar y eternizar la licencia o autorización final.

4. Como es de apreciarse de los anteriores razonamientos se exponen elementos de juicio para comprender que estos requisitos legales además de ser autorizaciones de distintas autoridades, persiguen las mismas finalidades que el requisito final exigido, esto es, verificar condiciones estructurales del inmueble donde se va a prestar el bien o servicio, las condiciones de seguridad e higiene del local, el debido cumplimiento a las normas de los reglamentos que regulan el uso del suelo, etc.

En este orden de ideas cabe decir que si un particular desea dedicarse a una actividad lícita para lo cual (después de un largo y penoso peregrinar por las dependencias burocráticas) ha conseguido satisfacer la mayoría de los requisitos legales que le son exigidos faltándole un último por satisfacer, llámese licencia, declaración de apertura, cédula, etc., somos del criterio de que para su obtención es casi imprescindible tener la negociación en servicio pues, por un lado, el tiempo que se lleva para la obtención de cada uno de estos requisitos es largo y desesperante, y por otro, para la otorgación de los mismos la autoridad debe verificar diversas condiciones como lo son

el buen estado de las instalaciones, el acondicionamiento de equipos de seguridad, anticontaminantes, higiene del lugar, etc.

En base a estos motivos y en estas condiciones en que dichos requisitos han sido satisfechos y constatados en documentos oficiales, el particular se atreve a acudir a solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal, cuando después de elevar una solicitud para obtener una autorización final ésta le es denegada o le es omitida, lo que viola sus derechos constitucionales; por lo que en nuestro parecer es procedente otorgar la medida constitucional, cuando esta se solicita en base a estos documentos, mismos que en términos generales sirven para acreditar su interés jurídico.

Es necesario sin embargo, clarificar el por qué la medida cautelar solicitada es procedente y en su caso concederla no equivaldría a suponer que esta tendría efectos sustitutorios, mismos que le cubrirían de no tener la licencia respectiva, en una contravención a las normas de orden público.

Uno de los criterios más avanzados en estas argumentaciones, nos las proporciona el ilustre magistrado ahora ministro de la Suprema Corte de Justicia don Guillermo Guzmán Orozco, quien nos ofrece un bella exposición en el siguiente criterio jurisprudencial:

CLAUSURAS. SUSPENSIÓN. VENTA DE VINOS EN BOTELLA CERRADA.- Cuando el acto reclamado consiste en la falta de otorgamiento de licencia para que funcione un establecimiento de abarrotes con venta de vinos y licores en botella cerrada, la suspensión en el juicio de amparo no podría concederse para el efecto de suplir esa licencia mientras se falla el juicio de amparo, ya que el efecto de la suspensión es mantener las cosas en el estado que guardan (artículo 130 de la Ley de Amparo). Pero si

también se reclama la clausura del establecimiento, por falta de licencia, puede estimarse que la suspensión es procedente si se dan dos condiciones: primera, que el establecimiento esté de hecho funcionando en el giro indicado y, que segunda, que la licencia haya sido legalmente solicitada y que esa falta de resolución en relación con esa solicitud, no sea imputable al quejoso, pues en ese caso si la autoridad desea clausurar el establecimiento, para hacerlo sin violar las garantías de audiencia y petición debe fundar correcta y oportunamente la resolución negativa de la licencia y, con base en esa negativa, ordenar la clausura, contra la cual no sería procedente la suspensión, pues en el juicio de amparo no se podría tutelar un interés del quejoso que no estaría legítimamente protegido, ya que estaría operando sin licencia y sin razón para ello. Pero cuando, como antes se dijo, la solicitud se hace legalmente y la autoridad no resuelve al respecto en un tiempo razonable, la suspensión puede concederse para conservar las cosas en el estado que guardan y para tutelar el derecho del quejoso a obtener una resolución oportuna a su solicitud, debidamente fundada y motivada (Artículos 80, 14 y 16 constitucionales).
Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo en revisión 1191/70. Adolfo Mendoza Cruz. 7 de diciembre de 1971. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 21/72. Juan González Galindo y coagraviados. 22 de marzo de 1972. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 137/71. Mireya Noriega Carrillo. 17 de abril de 1972. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 694/73. Mercantil Sagitario, S. A. 15 de enero de 1975. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 614. Adolfo Mendoza Cruz. 7 de enero de 1974. Unanimidad de votos.

Boletín Núm. 13. Enero, 1975. Pág. 77.

En contraposición a este criterio existe otro del Segundo Tribunal Colegiado, quien se ha pronunciado de una manera distinta sostenido.

CLAUSURAS. SUSPENSION. CARENCIA DE LA AUTORIZACION ADMINISTRATIVA.- Si el establecimiento fue clausurado por carecer de la autorización correspondiente y, por su parte, la quejosa no demuestra tenerla, la suspensión debe negarse, pues carece de efectos restitutorios propios de la sentencia de amparo; además de que no puede tener eficacia substitutiva de la documentación administrativa que requiere la operación del giro.
Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
Incidente en revisión 480/77.- Javier Chávez García. 7 de Julio de 1977.- Unanimidad de votos. Ponente: Juan Gómez Díaz.

Dos argumentos del todo contrapuestos que reflejan cómo el particular puede desempeñar su actividad conjuntamente cuando ha reunido todos los requisitos legales que le son exigidos, para poder aspirar a obtener la última autorización.

En la primera exposición se advierten vivencias reales y cotidianas que surgen por la complejidad del régimen legal administrativo, en donde es muy común que acontezca que la conducta omisa, selectiva y discrecional de las autoridades en la otorgación de permisos y licencias para operar un determinado negocio o fincar una obra, orillen al particular a recurrir primeramente a solicitar la protección de la Justicia Federal y consecuentemente el pedimento de la medida cautelar. Sin embargo, si bien es cierto, el particular está obligado a respetar los lineamientos a los que está sujeta una actividad, ésta no debe constituir una concesión que debe ser otorgada a capricho de la autoridad, en donde todos puedan aspirar a desempeñar la ocupación que les guste o que más les ofrezca beneficios a sus intereses siempre y cuando ésta esté investida de licitud. Por lo que es viable suponer que la suspensión otorgada es procedente en cuando un gobernado ha solicitado a la autoridad una licencia para realizar una actividad, cuando cumpliendo con todo lo que le ha sido exigido para ello eleva su solicitud respectiva. En estas circunstancias la autoridad tiene en sus manos pronunciar una respuesta satisfactoria fundada y motivada, para evitar si es que se da el caso negar la autorización, mas sin embargo, si ésta recurre y se inclina por la conducta omisa, o denegatoria sin fundar su respuesta se estará en el supuesto de una procedencia válida y satisfactoria para los fines perseguidos por la misma. Esta otorgación de la medida solicitada no tiene una función sustitutoria

de la licencia ya que ésta se apoya en elementos fundamentales que le dan consistencia jurídica, como lo son el encontrarse abierto prestando el bien o servicio y haber realizado una solicitud que debe estar soportada por la serie de requisitos legales los que deberán estar autorizados previamente, para darle elementos de certeza al juzgador de que es procedente la medida solicitada en pleno beneficio al particular solicitante.

Podemos complementar esta idea apoyados en los que se ha dado por denominar la suspensión de los actos negativos con efectos positivos.

Sobre los actos negativos nos explica el Magistrado don Genaro Góngora Pimentel, (56) que la negación se entiende como un no conceder o es decir que una cosa no es cierta, por lo que los actos negativos son aquellos por los que las autoridades se rehúsan a acceder a las pretensiones de los individuos. Contra estos actos no es dable concederla, puesto que se le daría efectos restitutorios, que son propios de la sentencia que concede el amparo, añadiendo que un acto tiene el carácter de negativo, cuando la autoridad se rehúsa a hacer algo y la suspensión no puede tener el efecto de ordenarle que acceda a la petición del quejoso, y por lo mismo no procede concederla.

En cuanto a los actos positivos, expone el jurista, estos se traducen en un hacer de las autoridades, voluntario y efectivo, que se presenta con la imposición de obligaciones al individuo, traducidas en un hacer o en un no hacer, y que implican una acción, una orden, una

56 Góngora Pimentel I., (Temas de del Juicio de Amparo en Materia Administrativa), Op. cit. págs. 136 y 137.

privación o una molestia (acto prohibitivo con efectos positivos). Concluye afirmando que contra éstos es procedente el juicio de amparo y asimismo la suspensión en los casos señalados por la Ley de Amparo.

Los actos negativos con efectos positivos entrañan desde su aparición problemas tanto en su definición como en su descripción mas sin embargo estos los pretende explicar el anteriormente aludido autor con apoyo en jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, afirmando que son aquellos actos aparentemente negativos pero con efectos positivos. Su limitación de éstos, argumenta, estriba en los efectos que producen (que se identifican con los efectos producidos por los actos positivos) y que se traducen en actos efectivos de las autoridades que tienden a imponer obligaciones a los individuos. Continúa diciendo que se diferencian de los actos negativos, en los efectos positivos, que se traducen en actos efectivos de las autoridades apartándose del rehusamiento que caracteriza a los actos puramente negativos.

Dicho autor nos señala una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia sobre la procedibilidad de la suspensión, misma que textualmente establece:

ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS. SUSPENSION. Si los actos contra los que se pide amparo, aunque aparentemente negativos, tienen efectos positivos, procede conceder contra ellos la suspensión, en los términos previstos por la Ley de Amparo.

Con plena satisfacción de los señalamientos del Magistrado Genaro Góngora Pimentel, (57) al referirse que sólo se suspende aquello que existe, lo que tiene vida o opera de algún modo, podemos afirmar que se puede dar un adecuamiento a los casos concretos expuestos con anterioridad, en donde a nuestro parecer se da la existencia de los actos negativos con carácter positivo cuando la autoridad es omisa, en donde es visible y palpable que si un gobernado quiere dedicarse a un negocio lícito o realizar una actividad determinada, habiendo dado cumplimiento satisfactoriamente a una serie de requisitos legales, formulando oportunamente su petición, y que además de eso esté desempeñando la actividad solicitada, es viable concederle la suspensión, pues la existencia de la misma no se debe relegar a la última autorización sino al conjunto de autorizaciones en general que constituyen la serie de derechos tutelados autorizados no concesionados, carácter que se le pretende otorgar a esta última autorización. Estamos, en conclusión en un acto negativo que es en lo que se constituye la abstención de la autoridad que trae como consecuencia los efectos positivos como lo es la imposición de una clausura, por lo que es procedente la multicitada suspensión.

Es indispensable agregar una aportación de Margarita Yolanda Huerta Viramontes (58), que considera que el juzgador, al resolver sobre la procedencia de la suspensión del acto negativo con efectos positivos, debe tener en consideración que los mencionados efectos positivos en

57 Genaro Góngora Pimentel, Op. cit. (Temas del Juicio de Amparo en Materia Administrativa), pág 137.

58 Margarita Yolanda Huerta Viramontes. Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A. C. La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo. pág. 109.

relación a los cuales se va a decretar la medida cautelar, deriven directamente del acto reclamado y no de otros distintos, pues de lo contrario se podría llegar a considerar que todos los actos negativos causan efectos positivos, aun cuando éstos sólo tengan una relación indirecta con el acto reclamado, y deriven directamente de otros diversos a los que son materia de la controversia constitucional.

Por otro lado nos es imprescindible establecer las circunstancias que la jurisprudencia ha hecho relevantes y que hemos reiterado anteriormente en cuanto que es necesario que sea el juzgador quien determine cuando con la medida cautelar se continúa con el funcionamiento de centros de vicio para otorgar la suspensión, o negarla en su caso, no concediendo ésta en ligeras suposiciones, tanto de la parte agraviada, como de las autoridades responsables a las que se les impute el acto, o cuándo y qué clase de documentos son eficaces para acreditar una contravención al orden público o al interés social, tal es el caso del pronunciamiento en este sentido y que a continuación se transcribe:

SUSPENSIÓN. CENTROS DE VICIO. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO DETERMINAR, SEGUN SE DESPRENDA DE LOS AUTOS SI EL GIRO PROPIEDAD DEL QUEJOSO ESTA FUNCIONANDO COMO TAL; PARA DECIDIR SI PUEDE O NO CONCEDER LA MEDIDA, SEGUN LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 124, FRACCION SEGUNDA DE LA LEY DE AMPARO. El artículo 124, fracción II de la Ley de Amparo, considera que se perjudica al interés social y se contravienen disposiciones de orden público, cuando a través de la medida suspensiva se continúa el funcionamiento de centros de vicio. Así pues resulta evidente, que para efectos de la suspensión, corresponde al juzgador federal determinar en qué casos al amparo de una medida suspensiva se permitiría el funcionamiento de un centro de vicio, sin que lo anterior constituya prejuzgar sobre la licitud de la actividad; que se realiza, o de lo contrario se obligaría al juez de amparo a conceder a ciegas toda suspensión que le solicitaran, aun en casos de que esta medida pudiera perjudicar a la sociedad y contravenir el orden público siendo correcto que el a quo haya hecho la valoración respectiva.

Tercer Tribunal del Primer Circuito en Materia Administrativa.- RA-1173/88 (incidente).- José Antonio Alonso Cortés.- 15 de Mayo de 1984.- Unanimidad de votos: Ponente Genaro David Góngora Pimentel.- Secretario: Roberto Terrazas Salgado.

Es necesario que el juzgador para mayor seguridad y certeza en su decisión tome esta determinación en la otorgación de la suspensión definitiva, no en la provisional en donde debido al poco conocimiento del caso puede errar fácilmente produciendo daños a la esfera jurídica del gobernado. En una situación parecida pero donde sí se ha sentado jurisprudencia obligatoria es en relación a los documentos probatorios y su eficacia para determinar estos perjuicios al interés social y las contravenciones al orden público, en donde la autoridad además de constatar esos perjuicios y esas contravenciones tiene la obligación de probar fehacientemente que se causan, tal es el caso que a continuación se reproduce textualmente:

I. 5. A. 1. INSPECCION, ACTAS DE, LEVANTADAS EN GIROS MERCANTILES, EN LAS QUE SE ASIENTE QUE "SE PERMITE LA PRESENCIA DE PERSONAS CON TENDENCIA A LA PROSTITUCION". NO PRUEBAN PERJUICIO AL INTERES SOCIAL NI CONTRAVENCION AL ORDEN PUBLICO.- Las actas de inspeccion que hayan sido levantadas en un giro mercantil reglamentado, en las que, entre otros hechos, se haga constar que "se permite la presencia de personas con tendencia a la prostitución" no es prueba suficiente para que se afirme que con ello se causa perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público, puesto que no se especifica en qué consisten las conductas que se consideran tendientes a la prostitución.
QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 70/88.- Saúl de Paz y Paz.- 25 de febrero de 1988.- Unanimidad de votos.- Ponente: Pedro Esteban Penagos López.- Secretario: Sergio Novales Castro.

Queja 105/88.- Jorge Cores Murandas.- 5 de abril de 1998.- Unanimidad de votos.- Ponente: Pedro Esteban Penagos López.- Secretario: Sergio Novales Castro.

Queja 115/88.- Enrique Ramón García Manzano.- 12 de abril de 1988.- Unanimidad de votos.- Ponente: Ma. de Fátima I. Sámamo Hernández.- Secretaria: María Rocío Ruiz Rodríguez.

Queja 135/88.- Jorge Cores Murandas.- 19 de abril de 1988.- Unanimidad de votos.- Ponente: Pedro Esteban Penagos López.-

Secretario: Miguel Angel Antemate Chico.
Queja 155/88.- Blanca Martinez Sánchez y coag.- 26 de abril de
1988.- Unanimidad de votos.- Ponente: J. S. Eduardo Aguilar
Cota. Secretario: José Sánchez Montayano.

Existen otro tipo de actos que podemos analizar y que tienen una estrecha vinculación con la clausura administrativa denominados actos de tracto sucesivo y actos consumados.

Los primeros suponen la posibilidad de ser suspendidos en virtud de que los actos de tracto sucesivo son actos que no se consuman al momento de que la autoridad ejecuta un acto sino que se van consumando con el transcurso del tiempo, por lo que si es posible conceder la suspensión para mantener las cosas que guardaban al momento de concederse ésta y que no se siga consumando el referido acto.

Por acto consumado afirma Genaro Góngora Pimentel (59) se entiende aquel acto que se ha realizado total e íntegramente y conseguido todos sus efectos. Los actos consumados de un modo reparable, confirma, son aquellos que pueden repararse por medio de un juicio constitucional cuyo objeto es precisamente volver las cosas al estado que tenían antes de la violación reclamada.

Esta aseveración está fundada de antemano en el supuesto que existen actos de imposible reparación en los cuales por no existir materia de Amparo que proteger es improcedente el mismo. Pero en contra de los actos consumados de un modo reparable los cuales sólo pueden ser motivo de estudio dentro del fondo de un asunto para ser fallados en la

59 Góngora Pimentel G., Op. cit. (Temas del Juicio de Amparo en Materia Administrativa), pág. 114.

sentencia definitiva no cabe la suspensión pues equivaldría a resolver en el incidente de suspensión, lo que está reservado para el fallo definitivo, a menos que todos los efectos del acto no se hayan consumado podrá ser posible la suspensión.

El dilema que se ha creado es con respecto de sendas tesis contradictorias que se han compilado en la Suprema Corte de Justicia al establecer cada una de ellas por su lado que la suspensión de la clausura es procedente cuando ésta se ha ejecutado por ser un acto de tracto sucesivo, tesis que íntegramente sostiene:

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

Amparo en revisión 1142/87. American Refrigeration Products, S.A. 22 de septiembre de 1987, Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretaria: Rocío Ruiz Rodríguez.

Queja 262/88. Víctor Manuel Rosales Romero 21 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Salvador Flores Carmona.

Queja 272/88. Covemar, S. A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez.

Amparo en revisión 862/89. Hoteles y Conexos, S. A. de C. V. 1 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretaria: Alejandra de León González.

Amparo en revisión 912/89. Consuelo Beltrán de Ahuactzin. 6 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

La tesis contrapuesta que ha llenado los requisitos para formar jurisprudencia ha sostenido los argumentos que a continuación se anotan:

CLAUSURAS. SON ACTOS CONSUMADOS. EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE LA SUSPENSIÓN.- La suspensión tiene por objeto evitar la ejecución de ciertos actos y, lógicamente, puede evitarse lo que aún no sucede, de allí que sólo pueda obrar hacia el futuro y nunca sobre el pasado. Esta es la distinción fundamental entre la concesión de la suspensión, que previene daños impidiendo la realización de los actos que los causarían, y la concesión del amparo, que repara los daños ya sufridos invalidando los actos que los originaron. La institución suspensiva también garantiza la conservación de la materia del amparo, lo cual implica que al resolverse sobre ella no pueden abordarse cuestiones propias o de fondo del asunto ni sus efectos pueden coincidir con los propios de la sentencia, pues eso equivaldría a prejuzgar sobre la constitucionalidad del acto y anticipar los efectos protectores de un fallo que quizá nunca sea favorable al quejoso. Así, en ningún caso puede otorgarse la suspensión contra una clausura para el efecto de que se levanten los sellos y continúe funcionando el giro, pues ello significaría darle efectos restitutorios, reponiendo al quejoso en el goce de la garantía violada, esto es se le permitiría ejercer su libertad de comercio, y se prejuzgaría -no conservaría- la materia del amparo, haciendo prácticamente innecesaria la sentencia constitucional porque el quejoso obtendría anticipadamente el mismo beneficio en caso de hallarse inconstitucional el acto reclamado. Queja 27/87. Delegado del Departamento del Distrito Federal en Cuauhtémoc y otras. 27 de marzo de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

A nuestro juicio, la clausura debe ser susceptible de suspensión, cuando ésta ya ha sido instaurada o notificada en su caso ejecutada. Esto quiere decir que como lo hemos sostenido anteriormente no son indispensables los sellos que visualizan y apoyan tando su observancia legal como su existencia, ya que siendo un mandato legítimo de autoridad, por sí misma subsiste tan sólo con la notificación respectiva. Ahora bien, esta clausura cuando es apoyada mediante sellos es susceptible de suspenderse, ya que la medida cautelar se debe de

otorgar frente al mandato no contra la imposición de los sellos que son como elementos complementarios y accesorios, los que si bien su quebrantamiento ilegal significa una responsabilidad, también lo es de afirmarse que la suspensión solicitada se decreta contra el acto de clausura, no contra la imposición de sellos que con motivo de estos se establecen, para exteriorizar su existencia y visualización de la misma.

Un criterio muy discutido de un fallo que nos presenta el magistrado Genaro Góngora Pimentel (60) pero que refleja en un pronunciamiento del juzgador que conoció del asunto un criterio muy particular algunas características veraces de esta figura es el que a continuación se transcribe textualmente:

ACTOS CONSUMADOS. LA NATURALEZA JURIDICA DE LA CLAUSURA DE UN INMUEBLE. LOS SELLOS DE CLAUSURA. Para tener por consumada la clausura de un inmueble basta con que existan sellos en cualquier parte notoria o visible del mismo, sin que sea necesario que se coloquen marbetes en todas las puertas del acceso. Para demostrar lo acertado en este criterio, es pertinente formular las siguientes reflexiones:
La clausura es un acto administrativo con fines preventivos o sancionadores, originada en el incumplimiento de ciertas normas gubernativas que impide el funcionamiento de un establecimiento y que usualmente se lleva a cabo mediante la colocación de sellos en el inmueble afectado.
Si bien es cierto que el efecto de la clausura es que cese actividad en el establecimiento, ello no significa que para que exista el estado de clausura sea necesario que la autoridad obstruya materialmente o de hecho la entrada al inmueble a través de la posición de sellos sobre todas y cada una de las puertas y ventanas de modo que no pueden abrirse sin romper dichos sellos. Por el contrario, este estado existe y surte sus efectos a partir del momento en que concluye la diligencia de fijación de sellos, marbetes, marcas o avisos autorizados en donde se indique de la clausura, cualquiera que sea el lugar en donde se coloquen, siempre que éste sea perfectamente visible, y aunque de hecho quede libre el acceso

60 Góngora Pimentel G., Op. cit. (El Artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) págs. 222 y 224.

a la negociación.

Para comprender lo anterior es indispensable precisar los efectos jurídicos del acto administrativo de la clausura y distinguirlos tanto de la situación de hecho que pueden producirse con ella, como de la práctica seguida por las autoridades.

Ciertamente desde el punto de vista jurídico, la eficacia de la clausura radica en imponer al destinatario de la resolución llámese propietario, encargado u ocupante, el deber de abstenerse de continuar con el funcionamiento del establecimiento hasta en tanto no cumpla con los requisitos reglamentarios del caso. Este deber es en muchas ocasiones inobservado por los particulares, pero eso no significa que sea inexistente el estado de clausura o que la orden no se haya ejecutado; simplemente consiste en una violación a la clausura. Precisamente debido a que en la realidad así sucede, es que en la práctica administrativa las autoridades prefieren sellar las puertas y ventanas porque de esa forma creen que existen mayores posibilidades de que se respete la clausura por temor de incurrir en el delito de quebrantamiento de sellos; pero este proceder de ninguna manera constituye una formalidad ni un elemento de existencia o de validez del acto administrativo de clausura.

Ahora bien, esta regla general de que basta colocar sellos en una parte visible del local para entender consumada una clausura, sufre una excepción: la clausura parcial.

Se está en presencia de esta excepción cuando, atenta la naturaleza de la infracción y el fin perseguido por la administración se decreta la clausura para que surta efectos únicamente en una parte individualizada y bien delimitada del establecimiento, que por sus características tiene un funcionamiento autónomo respecto del inmueble en su totalidad. Ejemplos de este supuesto son las clausuras en una pared en construcción por violaciones al Reglamento de la materia, de un anuncio comercial, de un estacionamiento que forma parte de una negociación mercantil, de una chimenea por emisión de contaminantes, etcétera.

Estimamos que en estos razonamientos se encuentran grandes características controvertidas o argumentos que tienen similitud con nuestras exposiciones que hemos hecho a lo largo del presente estudio, mas sin embargo, cabe advertir nuestro desacuerdo en el aspecto de cuando se tiene por consumada una clausura.

Quedando claro que para que exista la clausura no son necesarios la existencia de los sellos, cabe deducir que se tendrá por consumada

cuando se haga del conocimiento del afectado la resolución que ordene dicha sanción, lo que equivale a pensar que en dicha orden debe de estipularse en detalle datos esenciales que identifiquen lo que se clausura, cuáles son sus efectos y la duración de la misma (lo que normalmente sucede y que por el contrario en una actuación costumbrista la autoridad prefiere inclinarse por el uso de sellos o estampillas, para apreciar de mejor manera el incumplimiento a la sanción establecida). En este orden de ideas, debemos precisar que la clausura de un establecimiento se consume paulatinamente con el transcurso del tiempo, y no en el momento de una posible imposición de sellos, ya que ésta subsiste por sí sola apoyada fundamentalmente como hemos mencionado en que es una orden o un mandato de la autoridad que de acuerdo con el Código Penal su desobediencia implica la un ilícito.

Para culminar el presente trabajo resta decir que queda abierta la posibilidad de aumentarlo, corregirlo o ilustrarlo, ya que la clausura tanto administrativa, de la que este trabajo se ocupa, como la clausura judicial de la que se exponen breves comentarios, es una figura antigua en su existencia y novedosa en su estudio, siendo por demás un instrumento jurídico en la que sus elementos que la rodean despiertan el apasionamiento del estudioso del derecho, e invitan a la meditación y reflexión cotidianas en un vasto mundo jurídico por descubrirse.

CONCLUSIONES

1. La clausura administrativa es una sanción que por su carácter atemorizante y aflictivo debe ser previsto por un procedimiento común en todos y cada uno de los ordenamientos legales que la contemplan, con el fin de acabar con lagunas, deficiencias e imprecisiones que contribuyen para que se vulneren las garantías constitucionales del gobernado.

2. En este procedimiento debe definir reglas claras que precisen los elementos y características esenciales para su legal existencia con los cuales deba de ser impuesta e instaurada, tales como la duración de la misma, los derechos que suspende o priva, así como los casos de excepción en que podrá proceder su imposición sin el previo requisito de la garantía de audiencia al gobernado, con la finalidad de evitar las constantes transgresiones a las garantías de seguridad jurídica.

3. Es fundamental que los textos legales que establecen esta sanción definan los casos concretos que ameriten la sanción de clausura, con el fin de evitar la discrecionalidad de las autoridades y la posible violación a los derechos constitucionales de los gobernados.

4. Por ser la clausura una sanción que proviene de la autoridad,

ésta no requiere para su existencia de sellos puesto que se trata de una abstracción jurídica, por lo que cuando sea aplicada y ejecutada con utilización de los mismos, éstos deberán señalar características primordiales, como son la numeración de cada sello o aviso, la autoridad que los impone, los artículos en que se fundamenta su imposición, en virtud de que estos constituyen una carga extra para el particular, quien con su presencia se ve obligado (además de respetar el estado de clausura) a no quebrantarlos.

5. El derecho de petición que entrañe reconocimiento de un derecho jurídicamente tutelado por la ley con efectos absolutos para el ejercicio de una actividad regida por el artículo 5o constitucional debe ser considerado en el texto constitucional en un tiempo más corto que el considerado por la jurisprudencia, mismo que consideramos no debe rebasar los dos meses, tiempo suficiente y necesario para contestar este tipo de peticiones, lo que ayudaría a no dejar en estado de indefensión al gobernado.

6. Mediante el artículo 8o constitucional no sólo se debe obligar a la autoridad a dar contestación al particular, sino que se le debe de imponer el deber de contestar todo tipo de petición en forma fundada y motivada para evitar que se sigan lesionando los derechos fundamentales del gobernado, principalmente cuando eleva peticiones para obtener permisos, autorizaciones, licencias, etc.

7. Es necesaria una reforma al artículo 21 constitucional, en donde

se faculte al Ejecutivo para imponer todo tipo de sanciones fundadas en reglamentos, tales como clausuras, ceses, revocación de autorizaciones, cancelación de licencias, etc., y no estar limitados en su aspecto reglamentario a las multas y a el arresto.

8. Toda vez que la clausura es un acto de visibles repercusiones que provoca grandes pérdidas económicas al particular, los daños y perjuicios que se cause con su imposición resultante de un estudio somero o inexistente y, por consecuencia, irresponsable y notoriamente violatorio de las garantías de los gobernados, debe ser resarcido en la proporción en que se causen, sin dejar de aplicar a los responsables los castigos que ameriten por sus conductas censurables.

9. El único caso en el que procederá la clausura inmediata de un establecimiento comercial o industrial o de un inmueble en construcción, remodelación o ampliación (previo procedimiento), deberá ser cuando se compruebe fehacientemente que no se cuenta con ninguna autorización ni permiso que acredite el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, ya que no existe ningún derecho jurídico tutelado que respetar y si se infringe el orden público y por consecuencia el interés colectivo.

10. Una sanción con múltiples transgresiones a los derechos constitucionales de los gobernados, tiene que tener cauces legales para ser impugnados en vías rápidas y eficaces como lo es el Juicio de Amparo, por lo que no debe de objetarse su procedencia y si debe

de facilitarse su procedibilidad con disposiciones legales que no obstaculicen su impugnabilidad en esta vía, por lo que consideramos se debe de reglamentar un caso de excepción al principio de definitividad, cuando se esté en casos obvios de violación a las garantías constitucionales de los gobernados.

11. El acreditamiento del interés jurídico para la impugnación del acto de clausura, ya sea en vía de recurso o por medio del amparo, no debe condicionarse a una autorización final que se pretende equiparar a una concesión de la autoridad, sino que ésta debe tenerse por acreditada con la serie de requisitos legales establecidos que tienen también el carácter de auténticas autorizaciones constitutivas de derechos, y que son el soporte fundamental para ejercer actividades comerciales, industriales, en donde el trámite culminatorio sólo constata y está supeditado a la existencia previa de éstos. Por consecuencia también el otorgamiento de la suspensión no debe condicionarse al trámite culminatorio final (como es una licencia) sino que debe ser concedida cuando se acompañen todos los requisitos legales que se le exigen al particular para poder otorgarle la referida licencia, en virtud de que constituyen verdaderas autorizaciones y son el soporte legal de este documento.

12. Proponemos una modificación a la Ley de Amparo y en especial a su artículo 124 con el fin de que se establezcan reglas claras donde se especifique los requisitos de forma a los que se debe sujetar la concesión de la suspensión.

13. Cuando el acto reclamado consista en la clausura de un establecimiento, la suspensión deberá de otorgarse incluso cuando ha sido ejecutada con apoyo de sellos por no ser éstos elementos de existencia de la misma, lo que comúnmente lleva a pensar que es un acto consumado por el simple hecho de hacer notar con éstos la existencia de la sanción, lo que no debe aceptarse, pues no siendo necesarios los sellos, la clausura es un acto con efectos permanentes y que se manifiestan con el transcurso del tiempo. Por lo que aun en una aceptación errónea en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinara mediante jurisprudencia obligatoria que la clausura es un acto consumado, ésta debe otorgarse de oficio o en su caso en el menor tiempo posible, sin más trámite que la solicite el futuro afectado por el acto, con la finalidad de impedir que se ejecute o se notifique ésta, y así suspender el acto con el fin de evitarle posibles daños al quejoso.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Sexta edición. Edit. Porrúa, México, 1984.
- Bazdresch Luis. Las Garantías Constitucionales. Tercera edición. Editorial Trillas, México, 1986.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Décimonovena edición. Editorial Porrúa, México, 1985.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Vigésimoséptima edición. Editorial Porrúa, México, 1989.
- Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C. La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo. Tercera Edición. Cárdenas editor y Distribuidor, Mexico, 1989.
- Carrancá y Trujillo, Raúl. Derecho Penal Parte General, Décima Tercera edición. Editorial Porrúa, México, 1980.
- Castro Juventino, V. Garantías y Amparo. Cuarta edición. Editorial Porrúa, México, 1983.
- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima edición. Editorial Porrúa, México, 1985.
- García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Trigésima sexta edición. Editorial Porrúa, México, 1986.
- Góngora Pimentel, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. El artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Primera edición. Editorial Porrúa, México, 1987.
- Góngora Pimentel, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Temas del Juicio de Amparo en Materia Administrativa. Segunda edición Ampliada. Editorial Porrúa, México, 1989.
- Lomell Cerezo, Margarita. Derecho Fiscal Represivo. Primera edición. Editorial Porrúa, México, 1979.
- Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Sexta edición. Editorial Porrúa, México, 1970.
- Preciado Hernández, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. Primera reimpresión. UNAM, México, 1986.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. tomos I y II. Décimocuarta edición. Editorial Porrúa, México, 1989.
- Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo XXIV. Primera edición. Editorial bibliográfica, Buenos Aires, 1980.

Enciclopedia Universal Europeo-Americana. Tomo XIII. Segunda edición. Editorial D. E. J. Espasa, Barcelona 1970.

Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Segunda edición. Editorial Porrúa, México, 1989.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, 1987.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Góngora Pimentel Genaro y Acosta Romero Miguel. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Tercera Edición. Edit. Porrúa, México, 1987.

Ley Federal de Salud. Editorial Libros Económicos, México, 1988.

Ley Federal de Turismo. SECTUR, 1984.

Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Editorial Porrúa, México, 1989.

Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Ley de Invenciones y Marcas. Editorial Porrúa, México, 1989.

Nueva Legislación de Amparo Reformada. Doctrina, Textos y Jurisprudencia. Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge. Quincuagésima edición. Editorial Porrúa, México, 1989.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Editorial Porrúa, México, 1986.

Ley de Salud para el Distrito Federal. Editorial Libros Económicos, México, 1988.

Código Penal para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, México, 1989.

Código Penal Anotado. Carrancá y Trujillo Raúl y Carrancá y Rivas Raúl. Décima Cuarta edición. Editorial Porrúa, México, 1989.

Código de Derecho Canónico Comentado. De Echeverría Lambert y otros. Segunda edición bilingüe Comentada. Madrid, MCMLXXXIII.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, México, 1987.

Compendio de Leyes. Dublán y Lozano Manuel. Edición Oficial 1810-1910. Tomos I y XII, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano hijos, México, 1876.

Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y la Celebración de Espectáculos Públicos para el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación publicado el 31 de julio de 1989.

Reglamento de Mercados Comentado para el Distrito Federal. Jorge Cortés Valdez y Jaime González López. Editorial Estrada Hnos. Mexico, 1988.

Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, México, 1989.

Reglamento de la Ley de Invenciones y Marcas. Editorial Porrúa, México, 1989.