

295



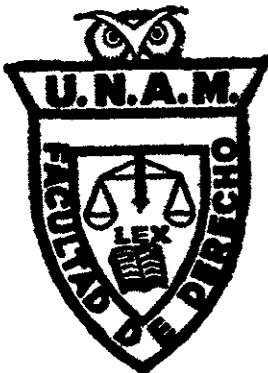
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA
CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

FABRICIO GARCIA IBARRA



ASESOR: DR. JOEL CARRANCO ZUÑIGA

288679

MEXICO, 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **GARCIA IBARRA FABRICIO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA"** bajo la dirección del suscrito y del Dr. Joel Carranco Zúñiga, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Carranco Zúñiga, en oficio de fecha 6 de noviembre de 2000 y la Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas, mediante dictamen del 4 de diciembre del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. diciembre 5 de 2000.**



**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

lm



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E**

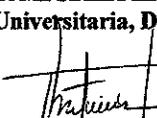
Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada "ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA", elaborada por el alumno GARCIA IBARRA FABRICIO.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

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

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. a las 10:00 horas del día 4 de febrero de 2000.



Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas
Profesora Adscrita al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO

Director del Seminario de Derecho

Constitucional y de Amparo

Presente.

Estimado Doctor Venegas Trejo.

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "**ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA**", que para obtener el Título de Licenciado en Derecho presenta **FABRICIO GARCÍA IBARRA**.

El trabajo de tesis mencionado denota en mi opinión una investigación exhaustiva, se integra de cinco capítulos y un apartado dedicado a las propuestas y diecinueve conclusiones formuladas sistemáticamente, de su contenido se advierte que cumple con los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia y criterios jurisprudenciales, además está elaborada con pulcritud y buena redacción, congruente tanto la estructuración del capitulo como el desarrollo del tema relacionado con los aspectos constitucionales de la clausura en materia administrativa, razones por las cuales emito el presente oficio de terminación a efecto de que continúe con los trámites relativos a la obtención del título de referencia.

Sin otro particular, saludo a usted respetuosa y cordialmente.

Atentamente
POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU
Ciudad Universitaria, D.F., 6 de noviembre de 2000


DR. JOEL CARRANCO ZÚÑIGA

Profesor adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo

DEDICATORIAS

A MIS PADRES...

Laura y Arnulfo. Porque son las personas más importantes en mi vida. Por su dedicación incansable que han tenido para conmigo. De ustedes he aprendido el valor de la vida. Los amo.

A MIS HERMANAS...

*Valeria e Ybeth. Por el amor y paciencia que siempre han tenido.
Por compartir todos aquellos momentos que nos hacen ser una familia unida. Gracias. Las amo.*

A MI NOVIA Y AMIGA...

Laura Elisa. Por todo ese amor y respeto que cada vez nos hace más fuertes. Porque siempre estas a mi lado. Gracias. Te amo.

A MI ALMA MATER...

UNAM. Facultad de Derecho. Porque la irreverencia de algunos no lleva a nada, siempre seguirás siendo el pilar en el desarrollo intelectual y educativo de México.

AGRADECIMIENTOS

*A mis Maestros Universitarios.
Por su dedicación desinteresada a la Docencia.
Gracias por su enseñanza.*

*Dr. Joel Carranco Zuñiga.
Gracias por tu enseñanza y el apoyo otorgado para la
conclusión del presente trabajo.*

*A ustedes mis amigos Universitarios.
Oscar, West y Elena.
Por su amistad que siempre se fortalece celebrando. Gracias.*

Lic. Arabela Ochoa y Lic. Lorena Campia.
Se que en cualquier lugar o circunstancia puedo contar con
ustedes.
Gracias por su amistad.

Lic. Gildardo López.
A ti amigo, por tu apoyo y nobleza que siempre me has
brindado.

Profra. Cinthya Montufar.
A ti Maestra, porque en cualquier momento se que estarás
para escucharme.

*Familia Aragón Alba.
Son algo muy especial para mi.
Gracias por su amistad.*

*Pablo Dietz.
Amigo mio, con esfuerzo alcanzarás los sueños que siempre
has tenido.*

*Javier P. Walters.
Aunque casi no tenemos el tiempo para compartir buenos
momentos, recuerda que la amistad es algo
más profundo.*

ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

INTRODUCCION.

CAPITULO 1	1
CONCEPTOS GENERALES.....	1
1.1 LA LEY.....	1
1.1.1 CONCEPTO DE LEY.....	1
1.1.2 SENTIDO FORMAL DE LA LEY.....	8
1.1.3 SENTIDO MATERIAL DE LA LEY.....	8
1.2. CONCEPTO DE REGLAMENTO.	9
1.2.1 REGLAMENTOS AUTONOMOS Y REGLAMENTOS HETERONOMOS.	12
1.2.2 DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO.	15
1.3 PROCEDIMIENTO DE CREACION.....	18
1.3.1 La Ley.....	18
1.3.2 El Reglamento.....	24
1.4 FINALIDADES	25
1.5 AUTORIDAD LEGITIMADA PARA EXPEDIR LEYES Y REGLAMENTOS.	26
1.6 EL AMPARO CONTRA LEY.....	32
1.7 FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	50
1.8 LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.....	55
1.9 FACULTAD LEGISLATIVA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.	58
1.10 LA CLAUSURA.....	60
1.11 CONCEPTO JURIDICO DE LA CLAUSURA.....	62
1.12 LA CLAUSURA COMO MEDIDA DE SEGURIDAD.....	65
1.13 LA CLAUSURA COMO SANCION.	69
1.14 CLASIFICACION DE LA CLAUSURA.	72
1.14.1 Por su duración.....	73
1.14.2 Por el área física en donde surte sus efectos.....	74
1.14.3 Por la autoridad que las impone.....	75
1.14.4 Por el ordenamiento legal que las regula.....	76
CAPITULO 2.	79
REFERENCIAS HISTORICAS DE LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	79

2.1 SU ORIGEN EN EL DERECHO CANONICO.....	79
2.2 SU ORIGEN EN EL DERECHO MEXICANO.....	81
2.2.1 Constitución de Cádiz de 1812.....	81
2.2.2 Constitución de 1814.....	84
2.2.3 Constitución de 1824.....	88
2.2.4 Constitución Centralista de 1836.....	90
2.2.5 Constitución de 1843.....	92
2.2.6 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.....	93
2.2.7 Constitución de 1857.....	94
2.2.8 Constitución de 1917.....	99
CAPITULO 3.....	101
ELEMENTOS DE LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA..	101
3.1 CAUSAS, EFECTOS Y OBJETIVO DE LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	101
3.1.1 ETAPA DE INSPECCIÓN O VERIFICACIÓN Y GARANTÍA DE LEGALIDAD....	104
3.1.2 Procedimiento administrativo seguido en forma de juicio.....	113
3.1.3 Resolución que ordena la clausura.....	115
3.1.4 Ejecución de la orden de clausura.....	117
3.2 MEDIOS DE IMPUGNACIÓN (RECURSOS ADMINISTRATIVOS) DE LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA CONTEMPLADOS EN LA LEY O REGLAMENTO DEL QUE PROVENGAN.....	120
CAPITULO 4.....	131
LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA.....	131
4.1 CONSTITUCIONALIDAD DE LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA COMO SANCION DE ACUERDO AL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.....	131
4.2 LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y GARANTIA DE AUDIENCIA.....	137
4.3 LA CLAUSURA EN MATERIA FISCAL.....	143
CAPITULO 5.....	147
EL JUICIO DE AMPARO RESPECTO A LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	147
5.1 PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.....	147
5.2 LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA COMO ACTO DE TRACTO SUCESIVO.....	162
5.3 LA SUSPENSION DE LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA COMO ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO.....	167
CONCLUSIONES.....	192
BIBLIOGRAFIA.....	202

INTRODUCCION

Considerando a la teoría Kelseniana, relativa a la jerarquía de las leyes, en un Estado de Derecho, la Ley Suprema que regula el funcionamiento jurídico - político de aquél se denomina como Constitución Política, siendo el caso de nuestro país, se trata de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual es sin duda el único instrumento donde se establecen los derechos subjetivos públicos traducidos éstos como garantías individuales, las cuales se encuentran sujetas dentro del sistema legal que les asiste, no solo al derecho que otorga sino también a las obligaciones que impone, generando con esto su sujeción u observancia a efecto de que exista una relación entre el gobernado y el gobernante; creando una plena convivencia, asegurando el respeto a las disposiciones jurídicas que en ellas se establecen. Existen diversos actos de autoridad que provocan la violación de los derechos fundamentales del gobernado, afectando su esfera jurídica ya sea en forma directa o indirectamente, por lo que aquel se ve obligado a ejercer su derecho constitucional de atacar dichos actos a través de los Tribunales Federales competentes. La finalidad objetiva del presente trabajo se encausará a describir fundamentalmente, ciertas vertientes ideológicas, las cuales podemos explicar en primer término como la imperiosa necesidad de cuidar y proteger los llamados derechos subjetivos públicos a través de un sistema de garantías de índole administrativo y las inminentes potestades inherentes al poder público en razón de que el Estado por medio de su aparato administrativo, esté en la posibilidad de crear el bienestar público, siempre respetando los principios jurídicos que establecen los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las diferentes maneras de atacar los actos autoritarios que vulneren los derechos mínimos fundamentales de los individuos.

El problema medular que trataremos de exponer así como su posible solución, es cuando algunos actos como la Clausura Administrativa generan violaciones o transgresiones a la Constitución, que se pueden generalizar como la falta de fundamentación y / o motivación de las ordenes o documentos auxiliares, excesos en las acciones de la autoridad, y hasta una mala interpretación de la Ley o Reglamento de que se trate, aún cuando el supuesto infractor haya cumplido con las disposiciones

que establecen dichos instrumentos. La clausura administrativa como acto de autoridad constituye uno de los medios más utilizados por las autoridades para sancionar el incumplimiento a los instrumentos jurídicos vigentes, ya sea un reglamento o una Ley, con la única finalidad de encausar la conducta de los gobernados, sin embargo al ordenar y aplicar dicha sanción se suele incurrir en diversas violaciones a las garantías constitucionales.

En la presente tesis expondré detenidamente cada uno de los aspectos constitucionales de la clausura en materia administrativa, así como los criterios que emite el Poder Judicial de la Federación según sea el caso, sin embargo, para el mejor entendimiento de la presente exposición discerniremos cual es el concepto, características, finalidades, diferencias y semejanzas entre la Ley y el Reglamento, resultando de gran importancia cuáles son las autoridades que legítimamente están debidamente autorizadas para crear dichos instrumentos ya sea a nivel federal o local. Dependiendo del instrumento jurídico en el cual la autoridad funde y justifique su actuación, será el procedimiento y tipo de clausura que imponga, analizando claramente si se traduce dicha actuación en una violación constitucional o por el contrario la autoridad obró correctamente. La clausura por ser una figura eminentemente jurídica se describirá en diferentes aspectos, desde su origen en el derecho eclesiástico o canónico, así como las bases fundamentales que en el derecho mexicano se han estructurado para su actual existencia. Los términos conceptuales que se precisan con respecto a esta figura, nos generan diferentes tipos de clausura que existen y cual es su duración, asimismo hemos creído necesario desmembrar cada una de las etapas procesales administrativas que lleva a cabo la autoridad ordenadora y ejecutora en razón de entender que en sendas autoridades debe prevalecer el respeto a las garantías de legalidad y audiencia. Haciendo una observación al presente ensayo que se identifica más con la clausura administrativa en un sentido genérico, hacemos notar de igual manera a la Clausura Fiscal, de la cual se exponen comentarios concretos.

Los recursos administrativos establecidos en las diferentes leyes o reglamentos se relacionan directamente con el principio de definitividad, distinguiéndose por tener una unión jurídica que en ocasiones es inquebrantable. Toda vez que es el Juicio de

Amparo el único recurso definitivo al que puede acudir el gobernado, para atacar la probable ilegalidad de la actuación de la autoridad, aportaremos los elementos que se deben cumplir para ocurrir de una manera correcta a la protección de la Justicia Federal al momento de que se afecte la esfera jurídica del mismo. El presente trabajo está complementado con cierto número de criterios jurisprudenciales y doctrinales, en donde con motivo de la aplicación de la sanción se pueden expresar los casos en los cuales se infringen unilateralmente los derechos constitucionales de los particulares.

Es oportuno comentar que los aspectos constitucionales que desglosamos en confrontación con la clausura administrativa pueden ser de utilidad para aquellos que se vean vinculados con la aplicación de esta sanción, sin embargo es necesario manifestar que el mundo jurídico se transforma día a día pudiendo causar con esto, que los criterios e ideas aquí manifestadas pudiesen ser rebasadas en un próximo futuro, aunque se describen las bases primordiales de este tema.

CAPITULO 1

CONCEPTOS GENERALES

1.1 LA LEY

1.1.1 CONCEPTO DE LEY.

Las normas de conducta existentes en una sociedad tienen como función principal que aquella persona jurídica subsista, ya que cuando el ser humano se percató de que por necesidad debe integrarse en una comunidad se da cuenta que requiere de reglas mismas que son de relevante importancia para la vida de los individuos ya que dichas reglas les proveerán no solo de una comunidad si no también la oportunidad de razonar sus fines espirituales, sociales y materiales. Podemos considerar que existe una consecuencia principal con respecto a la existencia de reglas, la cual se traduce en la existencia de un elemento jurídico el cual ha evolucionado al mismo tiempo que la humanidad misma, que en un principio sólo se concibieron como normas de carácter general que operaban en los llamados clanes u hordas e ir desarrollándose en conceptos jurídicos más complejos en las tribus hasta llegar a la creación de estructuras de Estado e ir perfeccionándose. Las normas jurídicas se han desarrollado al ritmo en que la sociedad han tenido la necesidad de crear y desarrollar sociedades más desarrolladas, hasta crear ordenamientos eminentemente jurídicos que normaran su conducta.

“La creación del orden jurídico - político supone necesariamente el ejercicio de un poder, cuyo elemento generador es la comunidad y cuya causa eficiente es el grupo humano que en su nombre o en su representación lo elabora. Ese poder es el medio a través del cual se consigue la organización o estructuración jurídico - política que la Nación pretende darse (autodeterminación) o que la Nación acepta mediante su

acatamiento (legitimación)".¹ Por eso mismo el derecho como tal es un sistema productor de ordenamientos jurídicos denominados leyes, creando con esto que sean obligatorias para la misma sociedad por considerarlas justas, por lo que esta acepción nos lleva a razonar que la Ley debe ser un ordenamiento jurídico que regule la conducta del hombre en una colectividad que trae como consecuencia que en todo grupo social que se encuentre dentro de un Estado de Derecho donde este en la posibilidad de autodeterminarse y autolimitarse, encontrando leyes emitidas por la autoridad competente, es decir, estamos en presencia de leyes que emanan del poder público teniendo la cualidad de ser leyes con un contenido jurídico.

De manera consuetudinaria la ley siempre ha sido considerada como una fuente formal del derecho; por consiguiente donde existe una colectividad debidamente organizada en forma de sociedad, en ese supuesto debe existir un orden jurídico y como consecuencia nacerá la principal fuente que es la Ley. Para poder establecer y a la vez entender un concepto general de la figura jurídica denominada Ley, es necesario enunciar diversas acepciones de la misma, tal y como a continuación se describen:

La palabra Ley proviene de la voz latina *lex* que según la opinión general, proviene del vocablo *legere* que significa, que se lee. Preciado Hernández afirma que, "se distingue a la Ley de otros conceptos que podrían utilizarse como sinónimos. El concepto de norma es una noción genérica con relación a la norma jurídica y la norma por su parte, es una especie de la norma jurídica de la regla; regla es la fórmula que prescribe lo que es preciso hacer para alcanzar un fin determinado"².

De lo anterior se infiere que la regla es un precepto general, del cual la norma constituye la especie; en un sentido estrictamente jurídico, la norma es una regla obligatoria o aquella que prescribe un deber.

¹ Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", 11ª. ed. Porrúa S. A., México, 1997, p. 39

² Preciado Hernández, Rafael. "Lecciones de Filosofía del Derecho", primera reimpresión, UNAM, México, 1986, p. 84.

Montesquieu señala que, “las leyes son las relaciones necesarias que derivan de la naturaleza de las cosas. En este sentido, todos los seres poseen sus propias leyes, en lugar de leyes naturales y culturales - división que se presta a serios errores y mal entendidos - conviene hacer extensiva a las leyes, la clasificación de cosmológicas, propuesta por Ampère para las ciencias, según tengan por objeto, respectivamente la materia o el espíritu en cualquiera de sus manifestaciones”.³

Es decir, que las leyes se crean, se desarrollan y se conexionan con la naturaleza de las cosas, tomando en cuenta su fin por la manifestación de su espíritu. La Ley tiende a enunciar los valores más pristenos del hombre como ser humano, en razón de encaminarlo a su perfeccionamiento. Beudant Henri Capitant, define a la Ley, “como la regla dictada por el poder social que ordena, defiende o permite y debe ser obedecida por todos”.⁴

Esta definición carece de una descripción suficiente, que nos pueda llevar a entender que es la Ley, toda vez que el *poder social* como se menciona, no tiene facultades para expedir leyes toda vez que tendrá que ajustarse a la naturaleza de las cosas, de lo contrario se provocaría un desorden y desacuerdo general, asimismo la Ley nunca defiende, aunque se hable de tutelar como en el Derecho Penal no quiere decir que defienda. Según Carl Schmitt, “la Ley solo puede limitar la libertad de los individuos a quienes va dirigida, o bien puede prescribir una conducta determinada a cargo del individuo que se ubique en el supuesto previsto por la norma”.⁵ A ciencia cierta la Ley únicamente ordena, prescribe un comportamiento del individuo en una sociedad, pero nunca y no debe defender o proteger, sino sería demagógica. Dicha función estará a cargo de los órganos jurisdiccionales; quienes protegerán a los particulares mediante la interpretación y aplicación de las leyes. Angel Caso plantea que, “la Ley es la norma de derecho, dictada promulgada y sancionada por el poder público, aún sin el

³Preciado Hernández, Rafael. Op. Cit. p. 89.

⁴ Colin, Ambrosio y Capitant, Henri. “Curso Elemental de Derecho Civil”. Traducción de la última edición francesa por la redacción de la revista general de Legislación y Jurisprudencia, con notas sobre el Derecho Civil Español por Demofilo de Buen. Editorial Reus, Madrid, 1922 – 1928. p. 59.

⁵ Schmitt, Carl. “Teoría de la Constitución”, 3ra.ed. Editorial Nacional, México, 1970, pp. 146-147.

consentimiento de los particulares".⁶ Esta teoría es incorrecta toda vez que la Ley no debe ser sancionada ya que ésta no es requisito esencial, asimismo el poder emana únicamente del pueblo, por lo que no estamos de acuerdo con la última parte del concepto mencionado que dice aún sin el consentimiento de los particulares, por la razón antes descrita que estamos en un sistema representativo.

Joaquín Escriche manifiesta, "Ley es una declaración solemne del poder legislativo, que tiene por objeto el régimen interior de la nación y el interés común; sea la voluntad general de todos los Españoles, expresada por sus legítimos representantes y corroborada por la sanción del rey con arreglo a la constitución".⁷

Esta definición se acerca más a describir todas y cada una de las causas de la Ley; haciéndose partícipe de un elemento importante, que es el interés común. Por otro lado Gabino Fraga expresa que, "la Ley es una manifestación de la voluntad encaminada a producir un efecto en el derecho y concluye que sustancialmente constituye un acto jurídico, aquella caracterizada por ser un acto que, modifica o extingue una situación jurídica general".⁸ Tal y como se puede ver, en la definición sólo nos indica que es un acto jurídico, si embargo no abarca más allá, por lo que no proporciona una definición cabal. Tomás de Aquino en su obra Suma Teológica concluye que "La Ley no es más que un ordenamiento de la razón en orden al bien común, promulgada por aquel que tiene el cuidado de la comunidad".⁹ En esta acepción no se especifica con claridad la idea que se trata de exponer en este tema, asimismo emplea un término muy general como lo son todas las especies de leyes, que como ejemplo son las leyes naturales, las divinas, las humanas y las eternas. Para Ignacio Burgoa Orihuela, para este destacado tratadista, "la Ley se define como el acto de autoridad, que tiene como elementos característicos la abstracción, la personalidad y la generalidad. Se abstiene de los actos administrativos y jurisdiccionales, en cuanto que éstos son esencialmente concretos, particularizados e individualizados".¹⁰

⁶ Caso, Angel. "Principios de Derecho", Editorial Cultura, México, 1935, pp. 7 – 12.

⁷ Escriche, Joaquín. "Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia". Edición corregida y aumentada con nuevos artículos y notas. Librería de Rosa, Bouret y Cía., Madrid, 1940, p. 173.

⁸ Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", 33ª. ed. Porrúa S.A., México, 1994, pp. 36 – 45.

⁹ De Aquino, Tomás. "Suma Teológica", 2ª. ed. Bac, México, 1980, pp. 35 – 43.

¹⁰ Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p. 56.

En este caso Burgoa Orihuela, muestra una distinción de lo que significa la Ley y por otro lado los actos administrativos, sin embargo no plantea una acepción que aclare todos los puntos teóricos que emanan de la Ley. Tomando en cuenta que una de las funciones que realiza el Estado es la legislativa y ésta se refiere a la elaboración de leyes, Burgoa expone, "el concepto de Ley cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales en que también se traduce en el poder público, que tan diversamente se ha pretendido definir por la doctrina, debe analizarse conforme a un criterio material, según el cual se determinan sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de autoridad".¹¹

Asimismo concluye que, "la Ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entrañan normas jurídicas, que no contraen su fuerza reguladora en casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquellos sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean".¹²

El mismo Burgoa cita a Dugüit manifestando que, "desde el punto de vista material, es Ley todo acto que posee en sí mismo el carácter intrínseco de la Ley y ésto con entera independencia del individuo o de la corporación que realiza el acto".¹³ Por su parte Kelsen indica que, "en la función legislativa, el Estado establece reglas generales, abstractas; en la jurisdicción y en la administración, despliega una actividad individualizada, resuelve directamente tareas concretas; tales son las respectivas nociones más generales. De este modo, el concepto de legislación se identifica con los de producción, creación o posición de Derecho".¹⁴

¹¹ Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p. 600.

¹² Ibidem. pp. 609 - 610.

¹³ Idem. p. 610.

¹⁴ Kelsen, Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado", Cuarta reimpression de la segunda edición. UNAM, México, 1988, p. 21.

En materia de Amparo en un *sentido más amplio* se habla de leyes cuando nos referimos a leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República que son de carácter federal, reglamentos expedidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, decretos y acuerdos de observancia general.

Ahora bien, tomando en cuenta las teorías antes descritas y para dar un concepto amplio de la Ley, hagamos referencia a las características más importantes de la naturaleza de toda la Ley.

A) Racionalidad de la Ley.

La Ley es un ordenamiento de la razón es decir, la Ley es una especie de regla y medida de los actos; la regla y medida de los actos de la razón, la cual constituye el primer principio de los mismos actos, pues ella cumple u ordena las cosas a su fin, de lo que se deduce que la Ley es algo propio de la razón.

Podemos indicar que si las leyes no proviniesen de la razón humana, serían leyes incoherentes y por lo tanto injustas, y siendo la Ley una fuente del Derecho y teniendo la justicia como su finalidad, debe de emanar de la razón.

B) Su Finalidad.- la justicia como bien común.

El ser humano por naturaleza tiende a buscar la felicidad en una sociedad, en tanto se perfecciona. Pensamos que si la Ley no tiene como finalidad el bien común de la sociedad, es una Ley obsoleta, por lo tanto si la Ley no se encamina al bien común o un gobierno le impone a su pueblo condiciones, será una Ley injusta.

C) Autoridad para crear leyes.

Los entes de una sociedad han cedido atribuciones a algunos de sus miembros, para que realicen las acciones para detentar el poder. Una de las formas por las cuales se puede detentar el poder, es la de crear las leyes y expedirlas, naciendo con esto la Ley

positiva, diferente de la Ley natural, que va implícita en el ser humano, es decir en su naturaleza y al estar dotado de saber y el conocer, puede describir las leyes de la naturaleza misma que le ha impuesto el alma.

D) La Promulgación.

La Doctrina Constitucional Mexicana han existido diversas discrepancias con respecto a este tema, ya que algunos autores consideran como sinónimos los términos de *publicación* y *promulgación* y por otra corriente jurídica los consideran totalmente divergentes. Para nosotros, a efecto de que la Ley adquiriera la fuerza obligatoria necesaria para regular a la sociedad misma y adecuar la conducta a la Ley prescrita, es necesario que exista un acto anterior a la publicación; tal acto se denomina *promulgación* que es aquella autenticación de la existencia y regularidad de la Ley por parte del Poder Ejecutivo adquiriendo con esto un valor categórico, aunque hasta que no se publique no será obligatoria para los gobernados. Es decir, poner en conocimiento a los hombres la Ley, la publicación de la misma. Este es un requisito esencial de la Ley general y *a fortiori* lo es de la Ley positiva, pues su aplicación se realiza mediante la auténtica notificación de la misma. Podemos deducir que la Ley se conceptúa como aquel acto de autoridad expedido, emitido y sancionado por el legislador que debe ser general, impersonal y abstracto encaminado a la justicia traducida como bien común.

Además de las características comunes de toda norma jurídica, como lo son la bilateralidad, la heteronomía, la coercibilidad y la exterioridad, la generalidad equivale a su establecimiento en beneficio de todos y para observancia de todos los miembros sociales con independencia de calidad y condición de cada uno de ellos. La abstracción es la indeterminación de las circunstancias o situaciones que van a regirse por la Ley, ésto es, que el propio legislador estará imposibilitado de emitir leyes que únicamente se refieran a actos precisos que caigan en cierto supuesto y en otros no. Del estudio y análisis de los conceptos expresados por los diferentes autores y tratadistas proponemos un concepto que tratará de abarcar los elementos esenciales del instrumento jurídico denominado Ley, como a continuación se dicta.- *Ley es el acto de*

autoridad emanado del Estado a través de un procedimiento solemne sustentado en una Ley Fundamental y de forma escrita, la cual deberá distinguirse por ser general, impersonal y abstracta cuyo principal objeto es el de regular las relaciones jurídicas de personas que integran una sociedad.

1.1.2 SENTIDO FORMAL DE LA LEY.

Para poder elaborar una síntesis de lo que significa el sentido formal de las leyes, es necesario recurrir a una de las facultades legislativas consagrada en el artículo 71 constitucional, en donde las llamadas leyes, compete crearlas entre otros a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, adquiriendo ese carácter de normas jurídicas abstractas, impersonales y generales. En el momento de que dicho órgano legislativo ejercita su facultad legislativa, otorga a las leyes ese carácter formalista.

De lo anterior se concluye que, “la Ley en un sentido formal, es aquella norma jurídica emanada del poder legislativo, que ha sido dictada según los procedimientos específicamente establecidos para ello, sin tomar en cuenta sí el contenido de la norma es o no general”.¹⁵

Formalmente una Ley puede ser creada, si cuando además de ser una Ley desde el punto de vista material, bajo la norma de la cual se realice el acto individual, debe tener los caracteres de una Ley desde el punto de vista formal, toda vez que se expide por el poder que conforme al régimen constitucional, esté normalmente encargado de la formación de leyes.

1.1.3 SENTIDO MATERIAL DE LA LEY

Ya vimos que las leyes adquieren el sentido formal por el origen de la creación de las mismas, que en este caso es por el Congreso de la Unión; el sentido material de la Ley no se basa en ese origen, sino se basa en su existencia para que se le dé ese carácter

¹⁵ “Enciclopedia Jurídica Omeba”. 7ª .ed. Editorial Bibliográfica, Tomo XX, Buenos Aires Argentina, 1996, p. 334.

de material; verbigracia, la facultad reglamentaria establecida en el artículo 89 Fracción I Constitucional, donde el Presidente de la República tiene la atribución de expedir reglamentos que son normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, llegando a definir que el sentido material de la Ley, es toda norma jurídica instituida, cuyo contenido se refiere y regula una multiplicidad de casos, haya o no sido dictada por el órgano legislativo.

El alcance en cuanto a la norma en la que se fundamente cualquier decisión individual, tiene que ser una norma de carácter impersonal y abstracto.

1.2. CONCEPTO DE REGLAMENTO.

Se contemplan varias definiciones importantes de lo que significa reglamento, que a continuación se describen, en razón de estar en la posibilidad de formular o construir una acepción general del mismo.

El famoso tratadista Hans Kelsen, precisa que ciertas Constituciones otorgan determinadas autoridades administrativas, por ejemplo: al Jefe de Estado o a los miembros del gabinete, “el poder de expedir normas generales de acuerdo con las que son elaboradas determinadas prescripciones de una Ley. Estas normas generales que no son creadas por el legislador, sino por otro órgano sobre la base de normas generales que el legislador ha expedido, se llaman reglamentos u ordenanzas”.¹⁶

Gabino Fraga por su parte establece que, “el reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal, que expide el poder ejecutivo en uso de la facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo”.¹⁷ El maestro Andrés Serra Rojas nos dice que el “reglamento administrativo es el conjunto de normas obligatorias generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la

¹⁶ Kelsen, Hans. Op. Cit. p. 23.

¹⁷ Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 105.

República, en virtud de facultades que le han sido expresamente conferidas por la Constitución o que resultan implícitamente a todas las personas sin distinción”.¹⁸

Se puede decir que por regla general el reglamento es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expresada por el titular del Poder Ejecutivo con la finalidad de lograr la aplicación de una Ley previa. Dicho acto de autoridad, particularmente emanado del Poder Ejecutivo de la nación, el cual para su debida creación se fundamenta en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipulando lo siguiente:

ARTICULO 89. - Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

Del contenido de la fracción descrita, no se desprende en forma literal o expresa, la potestad presidencial de expedir reglamentos, aunque se deduce que ha sido aceptada por la doctrina y la jurisprudencia, quedando debidamente conformada por lo que establece el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenando que los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República deberán estar firmados por el Secretario o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin ese requisito no serán obedecidos. Sin embargo este precepto constitucional se refiere a la figura jurídica denominada *reglamento*, el cual no proviene de la voluntad popular, es decir, no lo crea y expide el Congreso de la Unión sino el Poder Ejecutivo, quien aunque por su elección es de origen popular, por sus funciones es únicamente ejecutor de la voluntad implícita en el Congreso y expresada en las leyes. Los reglamentos expedidos por el Presidente de la República se refieren a leyes emanadas, como hemos dicho, del Congreso de la Unión, para proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, y no deben ni pueden contrariar o hasta exederse en el espíritu y contenido de las leyes, es decir, que los

¹⁸ Serra Rojas, Andrés. “Derecho Administrativo”, Tomo I, 16ª. ed. Porrúa S.A., México, 1994, p. 105.

reglamentos quedan sometidos y subordinados a la Ley y únicamente la desarrollan para la mejor aplicación de ésta.

Precisamente una función materialmente legislativa, es esta facultad reglamentaria, aunque en un sentido formal sea función administrativa. Todo reglamento heterónimo a diferencia del autónomo se trata de un ordenamiento jurídico que amplía el contenido de una Ley, consecuentemente aquel está en un estado de subordinación de ésta, de tal manera que si una Ley es abrogada o derogada, el reglamento corre la misma suerte de aquella. Por lo que sobre el particular, trataré de ordenar los elementos constitutivos del reglamento (heterónimo):

A) Se expide única y exclusivamente por el Presidente de la República, de conformidad con la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deduciendo que el Congreso de la Unión, en ningún caso podrá expedir este tipo de reglamentos, basándonos en un sentido estricto, para precisar como habrá de aplicar la Ley el Ejecutivo en los casos concretos. En este orden de ideas si el Congreso expidiera cualquier tipo de ordenamiento, no serían reglamentos sino leyes.

Resulta diferente cuando se habla de que el Congreso tiene la *facultad para reglamentar* las patentes, la Guardia Nacional toda vez que aquí se emplea otro término que es el de *reglamentar*, en el entendido o sinónimo de *regular*, nunca en la idea de atribuir al Congreso de la Unión la facultad de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de una Ley que no existirá en los casos señalados.

B) El reglamento (heterónimo) pertenece intrínsecamente y materialmente al orden de la administración, ya que es una disposición de un carácter que se refiere únicamente al modo de ejecución de una Ley.

C) Como se ha mencionado, como regla general el reglamento heterónimo está subordinado a la Ley, por lo que presupone aquél la existencia de ésta, colocando la voluntad del legislador por encima del Ejecutivo, quien solo puede actuar en el ámbito

de las medidas de ejecución que se omitieron legislar y subordinadas a los principios de la Ley. En torno a las consideraciones antes señaladas, se puede decir que el *reglamento (heterónimo)*, es la manifestación unilateral y discrecional, expedida estrictamente por un órgano facultado legalmente e investido de potestad para hacerlo (en este caso el Presidente de la República), y creadora de normas jurídicas, abstractas e impersonales para la mejor ejecución de una Ley.

Ahora bien, además de los *reglamentos heterónomos* existen otros tipos de reglamentos que son los *reglamentos autónomos*.

1.2.1 REGLAMENTOS AUTONOMOS Y REGLAMENTOS HETERONOMOS.

La facultad reglamentaria del Presidente de la República en el ámbito federal y la de los Gobernadores de los Estados y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el ámbito local respectivamente, que en capítulos posteriores abundaremos más sobre el tema, se ejercita en razón de expedir generalmente reglamentos de tipo heterónomos; y en ocasiones específicas se dedicarán a expedir reglamentos de tipo autónomos los cuales son aquellos que se establecen en el artículo 21 constitucional, es decir, los reglamentos de policía y buen Gobierno. El derecho constitucional que rige la existencia de estos dos tipos de reglamentos han generado encontradas opiniones con respecto a la naturaleza jurídica adecuada y sobre al significado que dentro de los textos constitucionales se describen. Sobre el particular el reglamento autónomo “es el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos, regula las actividades de la Administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores del mismo”¹⁹.

Este tipo de ordenamientos no refieren ni especifican las disposiciones de una Ley preexistente, para establecer como debe aplicarse ésta, sino que por si mismos plantean o establecen una regulación de diversas actividades, tomando en cuenta que

¹⁹ Nava Negrete, Alfonso. Reglamento de Policía y Buen Gobierno. Verlo en, “Diccionario Jurídico Mexicano”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo P- Z. 12ª ed. Porrúa. S.A., México, 1998, p. 2752.

los reglamentos a que se refiere el artículo 21 constitucional son generalmente de carácter municipal, ya que no teniendo el municipio un Poder Legislativo propio, tiene la necesidad implantar reglas generales de policía y buen gobierno para su buen funcionamiento, por lo que las entidades federativas y la federación que cuenten con órganos legislativos están imposibilitados para expedir reglamentos autónomos ya que únicamente pueden expedir los llamados reglamentos heterónomos. Por consiguiente es necesario que en primer término la Ley Estatal o Federal establezca las reglas mínimas que regulen a la policía Administrativa y el buen gobierno y posteriormente se expidan los reglamentos propios de cada Ley.

Es decir, que existe una normación *per se*, simplemente autorizada por la Ley Suprema, sin que tomen en ningún momento alguna Ley para su realización. Sin embargo como el artículo 21 constitucional reserva a los municipios la creación de reglamentos autónomos en las materias señaladas, al mismo tiempo otros preceptos de la Carta Magna autoriza la creación de leyes y reglamentos que regulen los aspectos de policía y buen gobierno e inclusive los municipios pueden expedir reglamentos subordinados directamente de la ley estatal de conformidad con el Artículo 115 fracción segunda de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

Andrés Serra Rojas describe que, “el reglamento autónomo llamado también autonómico, o de autonomía, es aquella disposición creadora de una situación jurídica general, que se expide directamente por el ejecutivo sin subordinarla o fundarla en una Ley formal, ya que supone que su apoyo radica en un mandato constitucional que elimina el requisito legal”.²⁰

También suelen llamarse decretos - leyes en virtud de su fuerza derogatoria y a la vez porque no están condicionados a una Ley formal sino por el contrario derivan de una autoridad de la fuerza propia, o del derecho propio del órgano reglamentario, siendo el ejecutivo. Es decir, se apoyan no en una Ley ordinaria derivada de la Constitución sino, inmediatamente de ella misma. Por otro lado existe otro tipo de reglamentos, que se definen como heterónomos, los cuales tienen su origen por su procedimiento de

²⁰ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 221

creación y su fuente jurídica que generalmente se encuentran dependientes de una Ley.

Estos ordenamientos se fundamentan en la fracción I del artículo 89 constitucional. Cuando la Ley establece un cierto orden jurídico, al Presidente de la República le corresponde ejercitar la facultad reglamentaria, a efecto de pormenorizar dicho orden, mediante reglas generales, impersonales y abstractas con la formalidad de lograr en el ámbito administrativo su exacta observancia, en los términos del artículo citado en párrafos anteriores. Esto quiere decir que estamos en presencia de los reglamentos heterónomos, que para su eficacia no deben rebasar el ámbito de las prescripciones legales reglamentadas. En otros casos, la Ley puede no establecer por sí misma una regulación, si no contraerse a señalar los casos generales, en los que se faculte al Presidente de la República, a los Gobernadores de los Estados o al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para formular su reglamentación.

“Únicamente cuando los órganos estatales de aplicación o el cumplimiento de las leyes de carácter administrativo, puede el Presidente de la República desempeñar la consabida facultad y no por exclusión en los casos de que tal aplicación o cumplimiento corresponden a órganos de carácter legislativo o judicial”.²¹

Dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque desde el punto de vista formal sea ejecutiva.

La naturaleza de estos ordenamientos (heterónomos), implica únicamente que no pueden expedirse sin una Ley previa y cuya pormenorización legal y normativa, están destinados, en razón de que su validez jurídico - constitucional depende de ella, en cuanto que no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación. Asimismo como la Ley no debe oponerse al ordenamiento constitucional, de igual forma el reglamento se regirá en el mismo sentido, por el hecho de que está subordinado a la Ley. Existe una excepción a la regla general, de acuerdo con la Constitución y en atención a la

²¹ Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p. 95.

jerarquía existente en el sistema jurídico mexicano como lo hemos dicho los reglamentos devienen de una ley, sin embargo dicho magno ordenamiento prevé en su artículo 21 facultades legislativas al Presidente de la República a través de la acción de expedir un reglamento que establezca los ilícitos e infracciones en el orden gubernativo y de policía con la correspondiente aplicación de las sanciones respectivas. Por otro lado el artículo 27 párrafo quinto establece que el Ejecutivo Federal podrá reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo cuando lo considere de interés público.

Por otra parte la naturaleza jurídica del reglamento siempre ha generado entre las diferentes doctrinas un ambiente de discusión ya que existe una doble función que lo caracteriza.

1.2.2 DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO.

A) En primer término existe una diferencia meramente formal que consiste en que la Ley es un acto emanado y sancionado por el Congreso de la Unión en el ámbito federal y por los congresos estatales en el ámbito local, es decir, por el Poder Legislativo y el reglamento es un acto administrativo, emitido por el Poder Ejecutivo ya sea Federal, Estatal o del Distrito Federal. Por lo que el reglamento heterónimo no puede ser identificado con la Ley aunque tenga de común con ésta, la de crear normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal, por otra parte, su delimitación se circunscribe y justifica en la Ley misma que detalla y pormenoriza, pero de ninguna manera puede rebasar en su ámbito legislativo y contenido material. Con respecto a los reglamentos autónomos como casos de excepción a la regla general, se puede considerar su jerarquía a la de una Ley ya que emana directamente al texto de la Constitución y no existe un ordenamiento subordinado al mismo, además de contener normas de carácter general, abstracto e impersonal.

B) La Ley y el reglamento son elaborados y emitidos mediante diferentes procedimientos, tomando en cuenta que el reglamento es más expedito.

El acto legislativo comprende diversas etapas sustentadas en los artículos 71 y 72 constitucionales.

Por otro lado el reglamento para su creación, es un procedimiento muy sencillo, requiriendo para su validez el refrendo ministerial y su Publicación en el Diario Oficial de la Federación o en su caso en la Gaceta Estatal por lo que respecta a los ordenamientos locales.

C) Concretamente existe el principio de jerarquía de leyes donde la Ley es principal y el reglamento no puede modificarla. Gabino Fraga afirma que en México existe el principio denominado *la reserva de ley* que consiste en que “conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una Ley”.²²

La reglamentación de las garantías individuales, sólo pueden hacerse, salvo casos excepcionales por medio de una Ley en sentido formal. Además en otros preceptos de la Constitución también se establece la necesidad de una Ley para imponer contribuciones y penas y para organizar la Guardia Nacional.

En todos estos casos, la Constitución emplea términos claros al prevenir que por medio de una Ley se regule la materia, debe entenderse una Ley en sentido formal, es decir, creada y expedida por el Poder Legislativo.

D) Otro principio es que no puede existir un reglamento sin una Ley, pero si puede existir ésta sin el reglamento, aunque por otro lado los reglamentos autónomos como hemos reiterado no están supeditados a ningún otro ordenamiento mas que únicamente dependen de la Carta Magna, teniendo la jerarquía de una ley.

E) En el caso de los reglamentos heterónomos cualquier modificación que se le haga a la Ley, dicho reglamento, surtirá los mismos efectos que la principal.

²² Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 200.

F) La separación de estas dos figuras jurídicas, se basa en tres diferencias estratégicas:

1. Cualidad de sus autores.
2. Distinta fuerza jurídica.
3. Reserva de la Ley.

Consecuentemente hemos visto que la Ley es un acto formal y materialmente legislativo por ser el órgano legislativo quien lo produce, por otro lado, el reglamento es un acto formalmente administrativo por emanar del Poder Ejecutivo, dando con esto una diferencia, tomando en cuenta a sus autores. Refiriéndonos a la fuerza jurídica de estos ordenamientos, se conceptúa a la Ley como la expresión de la soberanía de un pueblo, siendo a la vez incondicional por emanar directamente de la Constitución; con respecto al reglamento heterónimo, por regla general, siempre estará subordinado a la Ley, careciendo de la fuerza jurídica con que cuenta aquella; el reglamento está limitado por la norma producida, por la vía legislativa y además está sujeto a los fenómenos jurídicos que sufra la Ley, por consecuencia está condicionado a ésta, independientemente de las excepciones que existen al principio de heteronomía (la autonomía).

Este principio se refiere a que existen materias, las cuales son exclusivas de la Ley y el reglamento nunca podrá normar, por el riesgo que se correría si el Ejecutivo las regulara. La primera o tal vez la única semejanza que se me ocurre mencionar, consiste en que tanto el reglamento como la Ley, se constituyen por normas jurídicas abstractas, impersonales y generales y que van dirigidas a regular situaciones jurídicas concretas.

1.3 PROCEDIMIENTO DE CREACION.

1.3.1 La Ley.

En aquellos países donde el derecho es escrito, la Ley es la más importante y rica fuente formal del Derecho. Dicha institución nace o se crea durante un proceso, por medio del cual uno o varios órganos del Estado, formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas generales, a las que se les da el nombre específico de leyes.

Estas surgen en razón de garantizar los derechos de los gobernados, apareciendo esto, con motivo de los movimientos políticos y democráticos de fines del siglo XVIII. Por eso mismo se considera que el Derecho emana de la voluntad de un pueblo, expresada por sus representantes reunidos en las distintas asambleas, ajustándose al equilibrio de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Para ejemplificar el párrafo anterior, considero, que es necesario citar el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece lo siguiente:

Artículo 39. - La soberanía nacional reside esencialmente y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía.

El concepto anterior pertenece al Decreto Constitucional de Apatzingán, formulado bajo la inspiración de Morelos, que deseó para su pueblo el goce de la libertad política, presupuesto indispensable para dirigir la propia vida.

El procedimiento legislativo se encuentra detallado sistemáticamente en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos teniendo como antecedente próximo pasado las disposiciones descritas, las reformas que el año de

1874 se hicieron a la Constitución de 1857 que establecieron la creación del sistema bicameral y el veto presidencial.

“El procedimiento legislativo establecido particularmente por el artículo 72 se asienta a mi manera de ver, en las siguientes bases:

- a) Existencia de un sistema bicameral.
- b) Existencia de un principio de colaboración de poderes y coordinación de funciones.
- c) Necesidad de contar con la conformidad plena de ambas cámaras para la aprobación de una Ley o un Decreto dando hasta dos oportunidades en un mismo periodo, a cada cámara par lograr el consenso.
- d) La existencia de un mecanismo riguroso que impida que cualquiera de las cámaras obstaculice deliberadamente la aprobación de una Ley o decreto.”²³

Ahora bien y en este orden de ideas, el proceso legislativo para la formación o elaboración de leyes, se divide en las siguientes etapas:

- 1a. INICIATIVA.
- 2a. DISCUSION.
- 3a. APROBACION.
- 4a. SANCION.
- 5a. PROMULGACION.
- 6a. PUBLICACION.
- 7a. INICIACION DE LA VIGENCIA.

En el artículo Constitucional mencionado se integran las 6 primeras figuras o etapas del proceso y la última que es la iniciación de la vigencia se encuentra en el Código Civil.

²³ Madrazo, Jorge. Procedimiento Legislativo. Verlo en, “Diccionario Jurídico Mexicano”. Op. Cit. Tomo. P - Z. p. 2565.

1ª. INICIATIVA.

La facultad de iniciar leyes compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores y a los cuerpos legislativos de cada Estado, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por lo tanto se define como aquel acto jurídico, por medio del cual ciertos órganos del Estado, someten a la consideración del Poder Legislativo un proyecto de Ley para su discusión, la cual se sujetará al reglamento de debates. Esto nos deduce que la Suprema Corte de Justicia de la Nación así como los particulares no poseen la facultad de iniciar leyes dando a aquel organismo la consabida facultad de solamente interpretar a efecto de asegurar una imparcialidad pura.

2ª. DISCUSIÓN, 3ª. APROBACIÓN y 4ª. SANCION.

El artículo 72 de la Carta Magna establece diversos supuestos que pueden surgir en el procedimiento legislativo. Por regla general las iniciativas pueden presentarse de forma indistinta en cualquiera de las dos cámaras, a excepción de aquellos proyectos en donde la cámara de diputados forzosamente será la de origen. La primera que conozca la iniciativa se denominará cámara de origen y la subsecuente cámara revisora.

Por otro lado no es posible que se puedan presentar iniciativas entre las dos cámaras, es decir, las iniciativas de los diputados tendrán que discutirse en esa cámara y las de los senadores de igual manera. Existen diversos supuestos jurídicos establecidos en la Constitución los cuales merecen ser analizados a continuación:

- a) Una vez presentado el proyecto de Ley ante la cámara de origen con su correspondiente aprobación, pasará a la revisora quien en caso de aprobarlo lo enviará al Ejecutivo a efecto y si no tuviere observación alguna, lo publique.
- b) En caso de que el proyecto sea desechado en la cámara originaria, no se podrá presentar de nueva cuenta en el mismo periodo de sesiones, si no hasta el siguiente.

c) Por el contrario si es aprobado en la cámara de origen, pero reprimido por la cámara revisora, el proyecto regresará con las observaciones correspondientes a la cámara de origen en razón de ser discutido nuevamente por la originaria, pudiéndose generar diversas situaciones:

1. - Que resulte aprobado por la mayoría de los miembros presentes, por lo que tendrá que regresar a la revisora para que lo analice nuevamente y en caso de que lo apruebe lo mandara al Ejecutivo para su debida publicación, si por el contrario lo reprobare, no se podrá considerar nuevamente sino hasta el próximo periodo.

2. - Aprobado por la cámara de origen pero transformado o adicionado por la revisora el proyecto regresará a la de origen para que se discuta únicamente sobre lo particularmente modificado, pudiendo producir dos supuestos.-

a) Que la cámara originaria lo apruebe por la mayoría absoluta de los votos con respecto a las precisiones hechas, para después mandarlo al ejecutivo para su publicación.

b) Que la cámara de origen desapruebe las observaciones hechas por la revisora por un mismo porcentaje de votación, para lo cual deberá regresar el proyecto para su segunda revisión y análisis. Si la revisora finalmente acepta el proyecto de Ley se mandará al Ejecutivo pero de lo contrario sigue con su postura el proyecto no se presentará sino hasta el próximo periodo de sesiones.

Cuando un proyecto es aprobado cabalmente por ambas cámaras, pasará al Poder Ejecutivo para su sanción. Se le denomina así al acto que realiza el Ejecutivo, aceptando la iniciativa que el Congreso aprobó anteriormente, teniendo la facultad el Presidente de la República de ejecutar el derecho del Veto, considerando que dicha facultad no es absoluta. Dicho acto jurídico - administrativo, puede ser total o parcial y ésto ocurre cuando dicho órgano devuelve el proyecto con las observaciones que considera pertinentes, regresándolo primero a la cámara de origen para ser analizado nuevamente y si no estuviese de acuerdo con dichas observaciones del Ejecutivo por

las dos terceras partes del número total de votos, el proyecto se remitirá a la cámara revisora y si también da su anuencia sin observación alguna y por la misma mayoría, el proyecto se convertirá en Ley a efecto de su publicación.

Se presumirá la aprobación por parte del Ejecutivo, en el caso de que si en diez días hábiles éste no hace observación, corrección o sugerencia alguna al proyecto y lo regresa a la Cámara. Pero si dentro de este término, el Congreso de la Unión hubiere cerrado o suspendido las sesiones, la devolución del proyecto deberá hacerse el primer día hábil en que reuna nuevamente.

5ª. PROMULGACION.

Posteriormente cuando ha sido aprobado el proyecto respectivo y se haya convertido en Ley, el Poder Ejecutivo reconocerá dicha aprobación, mediante un acto solemne y que por consiguiente debe ser obedecido ese ordenamiento.

6ª. PUBLICACION

Es aquel acto que se ejecuta cuando una Ley ha sido aprobada y promulgada, en razón de dar a conocer tal publicación debe realizarse a través del Diario Oficial de la Federación y para las leyes correspondientes a las legislaturas de los Estados, en sus diarios o gacetas. "Obligación que corresponde a Poder Ejecutivo para que, una vez que la Ley ha sido discutida, aprobada y sancionada. La dé a conocer a los habitantes del país, a través del órgano de difusión oficial, que en México se llama Diario Oficial, con lo que aquella adquiere fuerza obligatoria, inicia su vigencia y despliega todos sus efectos"²⁴.

²⁴ Madrazo, Jorge. Publicación de la Ley. Verlo en, "Diccionario Jurídico Mexicano". Op. Cit Tomo. P – Z. p. 2638.

7ª. INICIACION DE LA VIGENCIA

“Fase culminante del procedimiento legislativo, que marca el momento a partir del cual una Ley, debidamente publicada adquiere fuerza obligatoria para quienes quedan comprendidos dentro de su ámbito personal de validez”²⁵.

Las reglas concernientes a este tema, se enuncian en el artículo tercero y cuarto del Código Civil del Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, el cual se describe de la siguiente manera.-

Artículo 3. - Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observación general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial. En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos etc. se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Este precepto nos indica dos situaciones que pueden presentarse; por una parte si se trata de especificar y fijar la fecha de iniciación de la vigencia, en cuanto al lugar en donde el diario oficial se publica, éste correrá tres días a partir de que la disposición aparezca publicada y que habiéndose de un lugar diferente al mencionado, se tendrá que añadir un día por cada 40 kilómetros o fracción que exceda de la mitad. En este orden de ideas, existen dos sistemas de iniciación de la vigencia, el sistema sincrónico y el sistema sucesivo.

El sistema sincrónico consiste en señalar en todos los aspectos y para todos una misma fecha, en que la Ley comenzará a regir, con tal que la publicación haya sido anterior. Este sistema contiene el defecto de omitir o señalar un término que se

²⁵ Madrazo, Jorge. Op. Cit. p. 2638.

denomina como *vacatio legis* tal y como se cita en el artículo cuarto del Código Civil ya mencionado.-

Artículo. 4 - Si la Ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que deba comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.

Al interpretar literalmente esta disposición, se puede sostener que una Ley puede entrar en vigor en toda la república, una hora después de su publicación en el Diario Oficial, siempre que se establezca en sus artículos transitorios. Por esta razón se estaría en la posibilidad de destruir el principio de la *vacatio legis*, por eso, cuando en un texto legal se establece que las disposiciones contenidas en él, entrarán en vigor el día de su publicación, no se tomará el sistema sincrónico, sino el principio del sistema sucesivo.

Ahora bien, el sistema sucesivo se encuentra fundamentado en el artículo tercero del propio Código Civil, consiste en que dada la gran extensión del territorio, puede perfectamente presentarse el caso de que una Ley publicada en la ciudad de México, Distrito Federal, el primero de Febrero, no entre en los lugares fronterizos sino aproximadamente dos meses después.

Por ultimo cabe mencionar que la *Vacatio Legis* es aquel lapso que se comprende entre la publicación de una Ley y el momento en que inicia su vigencia.

1.3.2 El Reglamento.

Como hemos dicho, el reglamento es aquel acto formalmente administrativo y materialmente legislativo que en el ámbito federal el Presidente de la República realiza, en ejercicio de las facultades contenidas en la fracción primera del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De este supuesto jurídico, se deriva un procedimiento para elaborar dicho ordenamiento, el cual se describe y define de la siguiente manera:

El procedimiento, para que nazca un Reglamento es extremadamente más sencillo que el procedimiento legislativo, en razón de que el único requisito que señala la Constitución, para la validez de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República, es el llamado Refrendo Ministerial, el cual se estipula en el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que literalmente expone lo siguiente:

Artículo 92. - Todos los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Otro de los elementos o requisitos para la validez de estos ordenamientos, es que se lleve a cabo su publicación en el Diario Oficial de la Federación o en su caso en la Gaceta o Diario Estatal. En la práctica el procedimiento más común y usual para la creación de un reglamento, inicia con la elaboración de un proyecto por parte de la autoridad que es responsable de la ejecución o cumplimiento de la Ley que se va a reglamentar.

Dicho proyecto, se presenta a las autoridades superiores para su discusión y aprobación, quienes a su vez lo someten al Presidente de la República, al Gobernador del Estado respectivo o al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Ya aprobado por el Ejecutivo federal o estatal, lo firmará y lo turnará al Secretario del despacho encargado del ramo a que el reglamento corresponda para los efectos del refrendo para así publicarlo en el Diario Oficial o Gaceta Estatal y así surta los efectos legales que correspondan.

1.4 FINALIDADES

Atendiendo a las características generales de toda norma jurídica que consisten en la generalidad, abstracción y la impersonalidad tienen como razón o fin principal el de provocar la conducta que establecen como debido y no el de declarar relaciones con

finés prácticos o explicativos y aún de razonamiento. Por su parte Kelsen ha hecho una distinción entre la causalidad como Ley natural y la imputación como Ley jurídica, exponiendo que "el principio de causalidad sigue la relación causa - efecto, mientras el principio de imputación *bajo determinadas condiciones - esto es, condiciones determinadas por el orden jurídico - debe producirse determinado acto de coacción, a saber: el determinado por el orden jurídico*. Kelsen resume así el enunciado causal: si se produce el hecho A aparece el hecho B y así el enunciado normativo: si A debe ser B, aunque quizás no aparezca B"²⁶.

Podemos definir que toda instrumento normativo ya sea una Ley o reglamento tiene el objetivo de sancionar (B) las conductas que transgredan (A) dichos ordenamientos.

1.5 AUTORIDAD LEGITIMADA PARA EXPEDIR LEYES Y REGLAMENTOS.

El Poder Ejecutivo por lo general, es un órgano del Estado y se da en la mayoría de los gobiernos democráticos modernos o contemporáneos, se le ha otorgado con mayores facultades a partir de la segunda guerra mundial, por lo que las circunstancias económicas y políticas que en la actualidad rigen en el mundo, necesitan de gobiernos prácticos en su administración, para confrontar y en su caso enfrentar el crecimiento y desarrollo mundial, para estar en la posibilidad de aplicar los criterios del propio gobierno mejorando el proceso de toma de decisiones y así sostener el progreso de las sociedades actuales, que cada vez son mas complicadas jurídica, económica y políticamente. Una de las características del sistema político mexicano es la acumulación de facultades en el Poder Ejecutivo.

Nos hemos referido al Poder Ejecutivo, en este caso para tratar de desarrollar el presente tema, toda vez que es la autoridad que está debidamente facultada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dictar normas que, aunque son formalmente administrativas por provenir de dicho poder, desde el punto

²⁶ Glaxiola Moraila, Jorge. Ley. Verlo en, "Diccionario Jurídico Mexicano". Op. Cit. Tomo I - O. p. 1963.

de vista material son legislativas, lo que acarrea necesariamente consecuencias jurídicas importantes.

“El presidente dicta leyes, ya sea a través de un régimen de colaboración de poderes, como es el caso del procedimiento legislativo federal o por si mismo, como sucede cuando emite reglamentos. De esta manera el Ejecutivo crea normas jurídicas crea derecho y desestabiliza con ello el equilibrio de la balanza entre los poderes”.²⁷

Es indispensable el analizar si la Ley emana o no del Poder Legislativo en los estados modernos, por el hecho de que una de las partes de la democracia que es la representación permanente del pueblo, se realiza en los órganos de creación normativa, los cuales son los parlamentos, cámaras u órganos legislativos ordinarios, quienes actúan regulando y normando las conductas de los gobernados o habitantes de un país, fundándose en la voluntad popular, de la cual la Ley es su máxima expresión. “El hecho de que el Presidente tenga la potestad de crear normas jurídicas en el actual Estado de Derecho, inclusive en aquellos regímenes que conservan la declaración dogmática de división de poderes, es una muestra típica de la tendencia generalizada hacia el presidencialismo”.²⁸

Dichas normas jurídicas son creadas desempeñando funciones que formalmente competen al Congreso de la Unión en México, encontrándonos constantemente con normas jurídicas creadas por el Poder Ejecutivo.

Al crear el Poder Ejecutivo normas jurídicas abstractas, impersonales y de carácter general, es capaz de dar fundamento a sus propios actos, cumpliendo con el principio de legalidad necesario para su actuación en las más diversas ramas del acontecer nacional. Bajo estas condiciones hoy, el Estado Mexicano cuenta con un Ejecutivo que abarca cada día renglones más amplios de la actividad económica, social y política del país.

²⁷ Carpizo, Jorge. “La Constitución Mexicana de 1917”, 10ª. ed. Porrúa S. A., México, 1997, p. 45.

²⁸ Carpizo, Jorge. “El Presidencialismo Mexicano”, 15ª. ed Siglo Veintiuno Editores, México, 1990, p. 17.

Este fenómeno de auto - otorgamiento de facultades, se da en estricto apego al principio de legalidad, que señala que las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite, lo que significa que “ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada”.²⁹ Las funciones del Estado se dividen en funciones formales y materiales, por lo que “desde el punto de vista formal, es decir, adoptando un criterio subjetivo orgánico que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial”.³⁰

Por otro lado desde el punto de vista material, éstas pueden ser “legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos”³¹ es decir de acuerdo al desempeño de sus funciones, tomando en cuenta únicamente las características intrínsecas del acto.

Formalmente al Ejecutivo le corresponde la función administrativa, consistente “en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”³² y como actos de la administración pública, tienen “como único fin o razón de ser, el realizar o alcanzar los fines políticos del gobierno”.³³ Como se ha visto el Poder Ejecutivo tiene una doble función, la de crear y/o expedir leyes y el de aplicarlas mediante actos del propio poder público, es decir, actos de autoridad. Deduciendo que esta es la autoridad debidamente facultada para legislar en ciertas materias, que más adelante analizaremos detalladamente, ahora haremos referencia específicamente al precepto legal en que el Ejecutivo se funda para legislar ciertos ordenamientos legales, los cuales los puede realizar en forma colegiada, con la colaboración de otro poder, o de otra forma solo, siempre y cuando el ordenamiento en cuestión no dependa de un acto posterior para su validez.

²⁹ Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 99.

³⁰ Idem.

³¹ Ibidem. p. 105.

³² Idem.

³³ Nava Negrete, Alfonso. “Derecho Administrativo”, 10ª. ed. SPI. S. A., México, 1991, p. 31.

Por lo que respecta a la iniciación de leyes, donde el Presidente de la República tiene la facultad de realizar dicha acción, se fundamenta claramente en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice:

Artículo 71. - El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I- Al Presidente de la República;

En el procedimiento legislativo, el Presidente siempre necesitará la intervención del Poder Legislativo. Sobre el particular, en México existen diversas excepciones a esta regla, donde el Poder Ejecutivo interviene directamente en el proceso de producción de leyes, que son:

A) Iniciativa de Ley (fracción I, artículo 71 Constitucional).

B) Derecho de Veto (inciso c, artículo 72 Constitucional).

C) La promulgación de la Ley (inciso c, artículo 72 Constitucional).

A) Iniciativa de Ley.- Al iniciar el procedimiento legislativo, el Presidente se convierte en parte del órgano legislador. Una gran mayoría de los proyectos de Ley que se presentan ante el Congreso de la Unión, devienen del Poder Ejecutivo; probablemente ésto se deba a que el Ejecutivo cuente con mejores recursos tanto de conocimientos jurídicos como en el amplio dominio de la técnica jurídico - legislativa. De igual forma otro de los factores que surgen de la creación de leyes, es que quien aplica o ejecuta las leyes es el Poder Ejecutivo, a través de infinidad de actos de autoridad.

“De esta forma puede tomār datos de la realidad para el mejoramiento de las leyes vigentes y para saber si existe la necesidad de crear nuevas leyes”.³⁴

³⁴ Schmill Ordoñez, Ulises, “Las fuentes del Derecho en conceptos dogmáticos y teoría del Derecho”, Porrúa S.A., México, 1979, p. 62.

“Una de las facultades del Presidente, que más pesa al momento de someter a la aprobación de las Cámaras sus proyectos de Ley, es la virtual jefatura del partido oficial con toda la influencia política que ello significa”.³⁵

Constantemente se afirma que, “el Congreso juega un papel de subordinación respecto al ejecutivo, y se ha convertido en simple tramitador de las iniciativas del Presidente.”³⁶

B) El Derecho de Veto.- Está fundamentado en el artículo 72 de la Constitución, estableciendo que una vez que se ha aprobado un proyecto de Ley por ambas cámaras, “se remitirá al Ejecutivo, quien, sino tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente”. Esta facultad se conoce como la sanción por la cual se otorga el visto bueno, la aquiescencia del Presidente al proyecto aprobado.³⁷

Por otro lado, lo contrario de la sanción precisamente es el derecho del veto, el cual surge cuando aquella no se presenta, causando con ésto que el Ejecutivo reintegre a la cámara de origen el proyecto para su nueva revisión. Como hemos dicho en temas anteriores, si a los 10 días el Presidente no devuelve dicho proyecto al órgano legislativo mencionado, operara un tipo de sanción tácita.

Las finalidades del veto son.³⁸

1. - Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.

2. - Capacitar al Ejecutivo para que se defienda *contra la invasión y la imposición del Legislativo y,*

³⁵ Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. p. 190.

³⁶ Estrada Rosa, Isabel. “Facultades Legislativas del Presidente de México”, UNAM, México, 1977, p. 257.

³⁷ García Maynez, Eduardo. “Introducción al Estudio del Derecho” 49ª. ed. Porrúa S.A., México, 1998, p. 55.

³⁸ Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. p. 85

3. - Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

Por otro lado, existe una excepción a este precepto, la cual consiste en que el derecho del veto no es absoluto, ya que si la iniciativa es desechada por el Ejecutivo, será devuelta a la cámara de origen para su discusión y en caso de ser aprobada por las dos terceras partes del número de votos, pasará a la cámara revisora y si en esta instancia es aprobada por igual mayoría, el proyecto será Ley o Decreto y se turnará al Ejecutivo para su promulgación y publicación. El maestro Carpizo dispone que “el Presidente no tiene el derecho del veto tratándose de las facultades de la Comisión Permanente; de las del Congreso o de alguna de las Cámaras, si actúan como cuerpo electoral, jurado o ejerciendo una acusación de las facultades del Congreso reunido en asamblea única, ni respecto a la Ley que regulará la estructura y funcionamiento interno del Congreso, ni respecto a las reformas constitucionales”.³⁹

C) La promulgación y publicación del proyecto aprobado y a la vez sancionado originará que la nueva Ley pueda entrar en vigor.

El acto legislativo como tal para que finalice, está sujeto a que se publique y transcurra el plazo de entrada en vigor, es decir, aun no existe una Ley en cuanto a sus requisitos formales necesarios para tal acto. El principio general de esta figura, es que las normas jurídicas, para su debido acatamiento, necesitan ser conocidas por los destinatarios, ya que si no es así el ordenamiento legal no tendrá ese carácter obligatorio.

De igual manera, el Presidente de la República en uso de sus facultades extraordinarias puede ejercer la facultad legislativa en dos supuestos:

A) En los casos que indica el artículo 29 constitucional, el Presidente de la República podrá tomar las medidas necesarias para suspender en todo el país o en un lugar específico, las garantías constitucionales, a efecto de hacer frente, rápida y fácilmente a la situación que generó tal acto. “En esta hipótesis, el Ejecutivo Federal se convierte

³⁹ García Maynez, Eduardo. Op. Cit. p. 87.

en legislador *extraordinario* con capacidad por sí mismo, sin la concurrencia de ningún otro órgano del Estado, para expedir leyes, o sea, normas jurídicas abstractas, generales, impersonales, cuyo conjunto forma lo que se llama *legislación de emergencia* con vigencia limitada a la duración o subsistencia de la situación anómala o emergente^{7 40}.

B) Con respecto al párrafo segundo del artículo 131 constitucional, el Congreso puede otorgar al Presidente de la República facultades extraordinarias para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

C) El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Presidente de la República, previas autorizaciones congresionales a expedir leyes sin la intervención del Congreso de la Unión, para reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo.

1.6 EL AMPARO CONTRA LEY.

El Juicio de Amparo es un proceso constitucional, que a la vez se trata de un procedimiento. En general es singular es decir único, en razón de que existen los diferentes casos en los cuales procede éste; por lo que tomamos como inicio para el desarrollo de este amplio tema, lo que dispone el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

Artículo 103. - Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

⁴⁰ Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p. 778.

I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

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

En la fracción primera antes transcrita, se distingue de ella el Amparo contra leyes, que es el que nos interesa para el desarrollo de este tema. El Amparo contra leyes, es indispensable para la constitución jurídica del Estado, toda vez que se trata de un instrumento, a través del cual se atacará la inconstitucionalidad de los ordenamientos jurídicos y sus efectos generales, que expide el órgano legislativo y teniendo como circunstancia principal, que contradicen lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "La Supremacía Constitucional es una situación de carácter comparativo entre normas constitucionales y normas legales ordinarias, corresponde a las primeras un grado jerárquico superior".⁴¹ La Supremacía Constitucional *per se* es un principio fundamental de nuestro sistema constitucional, es decir, no puede existir ningún acto de autoridad que contravenga las disposiciones constitucionales, incluyendo al Congreso de la Unión como órgano legislativo; sin embargo, como en la práctica ocurre, existen desacatos a esa obligación, y ante tales supuestos de inobservancia constitucional, habrá de conseguirse la efectividad de la norma a través del Juicio de Amparo, regulado por los artículos 103 y 107 constitucionales. Para la mejor comprensión de este tema, nos abocaremos a citar a varias de las doctrinas tradicionales o clásicas, porque debido a la importancia del Amparo contra leyes, en donde el quejoso pretende atacar una Ley que considera contraria a la Carta Magna, es necesario exponerlas como un antecedente. José María Lozano expone "en los gobiernos absolutos, el legislador no tiene límites para

⁴¹ Arellano García, Carlos. "El Juicio de Amparo", 3ª. ed. Porrúa S.A., México, 1997, p. 568.

sujetarse, sino son los que fija la Ley natural; pero en los gobiernos constitucionales, además de ese límite, su acción está circunscrita dentro de lo mandado por la Constitución. Si los traspasa, la Ley es inconstitucional y no debe ser aplicada. Este principio se hace práctico a nuestra Constitución".⁴² Para este jurista, únicamente procedía la acción de Amparo, cuando existía un acto de aplicación emanado de la propia Ley, sin tomar en cuenta la situación de que las leyes producen efectos obligatorios inmediatos para el gobernado, en el momento de que la Ley es promulgada y publicada.

Ignacio L. Vallarta, sostenía el mismo criterio que José María Lozano, en razón de que solo procedía el Juicio de Amparo, siempre que existiese un acto concreto de aplicación argumentando lo siguiente:

"Mientras la Ley no se ejecuta o aplica debe considerarse como letra muerta; a nadie ofende ni causa perjuicio. La Ley adquiere una existencia real, cuando se aplica en un caso particular, solo entonces hay una persona ofendida y ésta, tiene el derecho de defenderse contra la aplicación actual de la Ley por medio del recurso de Amparo."⁴³ Si bien es cierto que al momento de que exista un acto de aplicación, procede la acción de Amparo por el gobernado, también debemos tener en cuenta que la sola existencia jurídica de cierta Ley, puede producir efectos jurídicos en contra del gobernado, por eso mismo creemos un tanto incompleta la teoría del mencionado tratadista. Por su parte Emilio Rabasa sostiene que "una teoría más amplia, tomando en cuenta de que las leyes podían atacarse mediante el Juicio de Amparo antes de que se iniciara el primer acto concreto de aplicación, es decir, desde el momento de su publicación."⁴⁴ Según este tratadista, lo ideal sería que la Constitución nunca fuese violada por cualquier circunstancia, y que para salvaguardar la supremacía de la Constitución es o existe el propio Juicio de Amparo. El Amparo procede directamente contra leyes que se consideran inconstitucionales, a instancia de parte agraviada, ejerciendo la acción de Amparo como derecho de aquella, concediéndose en el caso particular de que se trate, sin hacer una declaración de carácter general.

⁴² Ibidem. p. 570.

⁴³ Arellano García, Carlos. Op. Cit. p. 570.

⁴⁴ Ibidem. p. 571.

Emilio Rabasa considera que:

"La Constitución dice, pues, expresamente que cabe el Juicio Constitucional cuando las garantías individuales se violan por una Ley o cuando se violan por un acto, y repite la misma doble prevención para los casos de invasión jurisdiccional entre la Federación y los Estados. Para negar que la Constitución dice ésto, es preciso borrar la palabra *leyes*. Ahora, si se quiere entender que aunque el artículo admite la reclamación contra las leyes, sino contra los actos de la autoridad ejecutora, y la palabra *leyes* estaría de más e impertinente empleada y todos los casos posibles estarían comprendidos en la palabra *actos*. Ya se ve que también para este subterfugio, se necesita borrar el vocablo *leyes*." ⁴⁵ Rabasa, en el párrafo anterior deduce que el amparo procedía no sólo contra actos sino también contra *leyes* sin distinguir los dos tipos de leyes que existen, definiéndose como leyes Autoaplicativas y leyes Heteroaplicativas que más adelante detallaremos.

El tratadista Juventino V. Castro y Castro se pronuncia al respecto de la siguiente manera: "por lo tanto, no existe amparo contra leyes; solo un estado de excepción que permite la no aplicación de la Ley para una persona concreta, que fue lo suficientemente hábil y diligente para apreciar por sí misma, que el acto legislativo era contrario a la Ley Fundamental. Y que se encuentra en una situación jurídica privilegiada frente a otros muchos omisos". ⁴⁶

De igual manera el maestro Carlos Arellano García indica que, "el Poder Judicial de la Federación controla la constitucionalidad de los actos del Poder Legislativo, como son las leyes pero, no es superior a él pues, cuando determina que una Ley es inconstitucional, a través del amparo no puede hacer declaración general de inconstitucionalidad y tampoco podrá derogar esa Ley. Así lo determina el primer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional, recogiendo la fórmula Otero". ⁴⁷

⁴⁵ Arellano García, Carlos. Op. Cit. p. 571.

⁴⁶ Castro, Juventino V. "Hacia el Amparo Evolucionado", 4ª ed. Porrúa S.A., México, 1993, p. 33.

⁴⁷ Arellano García, Carlos. Op. Cit. p. 572.

La cual consiste en lo siguiente:

La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja sin una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare.

Juventino V. Castro, crea dos vertientes o sistemas de control constitucional; el primero de ellos, es aquel que estatuye el procedimiento de anulación de leyes violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el otro sistema es el llamado Amparo contra actos de autoridad, que el quejoso considera inconstitucionales.

Una de las dos vías para atacar la inconstitucionalidad de una Ley es el *Juicio de Amparo contra leyes (y las acciones de inconstitucionalidad)* que aunque teniendo una sentencia favorable para el quejoso, en donde se declare la Ley como inconstitucional, ésta tendrá una existencia jurídica normal, por lo que solo los gobernados que ataquen esa Ley, se verán beneficiados con la declaración que en su momento haga el órgano judicial. Ahora, es preciso manifestar que para el estudio del Amparo contra leyes, haremos referencia a dos tipos de leyes, las autoaplicativas y las heteroaplicativas.

Cuando nos referimos a la denominación *leyes autoaplicativas* quiere decir que dicho ordenamiento produce consecuencias jurídicas con respecto a los destinatarios, que son los propios gobernados, simplemente por el hecho de existir sin requerir ningún acto intermedio de aplicación. La norma jurídica que estructura una Ley tiene una teoría de cuya realización depende que se produzcan consecuencias jurídicas. Específicamente con respecto a este tipo de leyes *autoaplicativas*, al momento de iniciarse la vigencia de las normas que estatuyen aquellas, se produce un fenómeno jurídico, consistente en que al momento de iniciarse dicha vigencia, inmediatamente se derivan deberes jurídicos para el gobernado.

Por lo que si esos deberes jurídicos afectan la esfera jurídica del gobernado, en sus garantías individuales o con respecto a la competencia entre la federación y los estados, procede el Juicio de Amparo. El maestro Felipe Tena Ramírez, al respecto manifiesta, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación aceptó la procedencia del amparo contra una Ley, cuando los preceptos de ella adquieren, por su sola promulgación, el carácter de inmediatamente obligatoria”.⁴⁸

De igual manera el maestro Alfonso Noriega Cantú, nos propone, “establecer el criterio que sobre leyes autoaplicativas ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dividiendo los criterios sobre las leyes autoaplicativas en cinco periodos”.⁴⁹

Primer Periodo.- Durante esta época la Corte sostuvo que para que procediera el Juicio de Amparo, se requería la existencia de un acto concreto de ejecución.

Segundo Periodo.- Durante esa época, la Corte sostuvo que para que procediera el juicio de amparo contra una Ley inconstitucional, no es necesario que dicha Ley sea perfectamente ejecutada, sino que basta un principio cualquiera de ejecución, para que el ofendido pueda ocurrir ante la autoridad del control, en demanda de Amparo.

Tercer Periodo.- En esta fase, la Suprema Corte de Justicia pretende sustituir el criterio del “principio de ejecución” por otro más jurídico y eficaz. La Corte reemplaza el principio anterior por otro que enuncia en los siguientes términos: “Que la ley sea inmediatamente obligatoria”.

Cuarto Periodo.- La Corte en este ciclo, resuelve que procede el Amparo contra una Ley, cuando ésta afecta a una persona determinada.

Quinto Periodo.- En este momento, la Jurisprudencia ha establecido su criterio fundado en la formula: perjuicio real y ejecución con el solo mandamiento.

⁴⁸ Tena Ramírez, Felipe. “Leves Fundamentales de México”, 19ª. ed. Porrúa S.A., México, 1995, p. 523.

⁴⁹ Noriega Cantú, Alfonso. “Lecciones de Amparo”, 4ª. ed. Porrúa S.A., México, 1993, pp. 132 – 134.

El criterio mas reciente de la Corte se refiere a la distinción de las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas basada en el concepto de individualización incondicionada la cual dispone lo siguiente:

“LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiriera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de

la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento".⁵⁰

De acuerdo al esquema anterior, se denota como ha ido evolucionando el Amparo contra las leyes que se consideran autoaplicativas, que como hemos dicho son aquellas que por su sola existencia jurídica causan perjuicio al quejoso, por lo que tiene el derecho de auxiliarse por la vía Juicio de Amparo. De igual manera el maestro, Noriega Cantú, "estructura su extensa y por demás brillante tesis con respecto al amparo contra leyes de la cual es necesario hacer referencia a los 10 puntos más importantes de la misma".⁵¹

1o. - La cuestión relativa a determinar cuando puede intentarse en el Juicio de Amparo contra una Ley, que se estima inconstitucional, estrictamente es un problema de legitimación procesal activa y conforme a ese concepto estimó debe resolverse.

2o. - Existe sin duda alguna, una acción específica; la acción de amparo, cuyos presupuestos o condiciones esenciales son los siguientes; un acto reclamado, una violación constitucional, una parte agraviada y la existencia de un perjuicio que afecte a dicha parte.

3o. - De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 103 constitucional, las personas físicas, morales de derecho privado y oficiales en defensa de sus intereses patrimoniales, que sufren una afectación en su persona o patrimonio derivado de una Ley que viole sus garantías individuales o implique una invasión de soberanía Federal en la de los Estados, o bien en éstos, en la de la Federación, tienen capacidad para

⁵⁰ Semanario Judicial de la Federación. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Tomo: VI. Julio de 1997. Tesis: P / J. 55/97. p. 5.

⁵¹ Noriega Cantú, Alfonso. Op. Cit. p. 485.

intentar una acción reparadora ante los tribunales de la Federación, que es la orden de Amparo.

En atención a lo dispuesto a la fracción I del artículo 107 Constitucional, la acción de Amparo se inicia siempre a instancia de parte agraviada.

4o. - Por agravio, perjuicio, para los efectos del Amparo, debe entenderse una lesión en los intereses jurídicos de una persona, o bien una ofensa, un daño, una afectación indebida que, derivada de una Ley o de un acto de autoridad, se hará a los derechos o intereses de un particular.

5o. - Así pues, la legitimación para hacer valer la acción de amparo, surge cuando aparece la parte agraviada a quien corresponde, conforme a la Constitución, iniciar la acción correspondiente.

6o. - En esa virtud, es indudable que el problema relativo a la improcedencia del Juicio de Amparo en contra de una Ley, desde el momento mismo de su expedición, debe referirse a la existencia de una parte agraviada; es decir, la existencia de un perjuicio.

7o. - Una Ley por su propia naturaleza, en si misma, representa exclusivamente una situación jurídica abstracta; y no existe sino una manera de ser eventual o teórica de cada uno (de cada individuo) con la institución jurídica determinada por la Ley en cuestión.

8o. - Pero la Ley, (situación jurídica abstracta en el momento de expedirse) puede ser el medio de un acto jurídico en ella previsto, engendrar una situación concreta, en beneficio o en perjuicio de una o varias personas o un Estado; es decir, una situación jurídica general, o bien un efecto de derecho limitado que afecta a dichas personas, en relación con la formación, la modificación o la extinción de una relación de derecho.

9o. - Cuando una Ley al expedirse produce un acto jurídico que afecta a uno o varios individuos, en su persona o patrimonio, creando, modificando o extinguiendo en su

perjuicio una situación jurídica concreta es evidente que éstos se encuentran debidamente legitimados, para hacer valer la acción de Amparo y ésta es procedente a todas luces. A esta situación concreta de derecho, cuando nos referimos concretamente a un *principio de ejecución*.

10. - Así pues, no es exacto como afirmaba la Ley de amparo y la Jurisprudencia de la Corte en algunos aspectos, que el Juicio de garantías proceda en contra de una Ley, por su simple expedición, cuando entrañe violación de garantías, porque este supuesto, se refiere al fondo de la acción de amparo y la cuestión de procedencia del Juicio respecto de su iniciación, se refiere exclusivamente a la legitimación en causa y al interés procesal.

Sobre este tema se ha escrito demasiado sin que alguna vez se haya establecido un criterio uniforme, de igual manera aun el Máximo Tribunal del País no ha coincidido en sus criterios jurídicos, toda vez que son totalmente distintos y hasta encontrados; ya que el término *Ley autoaplicativa* no está instituido como tal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al igual que en la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 del mismo ordenamiento jurídico. Consideramos que una de las formas más eficientes de entender y señalar el origen sobre este tipo de leyes, es haciendo una referencia a la parte relativa de la exposición de motivos, generados por las reformas a la Ley de Amparo y a la propia Constitución General de la República del año de 1951, que disponía lo siguiente:

El problema del Amparo contra leyes es el mas grave y mas genuinamente constitucional, no sólo porque está frente al control directo de actos legislativos, sino porque éstos, por ser de observancia general, deben tener aplicación inmediateamente para el correcto desenvolvimiento de la vida social.

Creemos que no debe haber términos para poder interponer amparo contra una Ley aunque por otro lado existen opiniones divergentes. Consideramos que aquilatando las múltiples facetas que presenta dicho problema, sólo habrá dos momentos para

impugnar una Ley; desde su expedición si esta causa perjuicio al quejoso y contra el primer acto de aplicación, aunque no se haya reclamado al expedirse. *Si no se procede en estos términos, entonces debe entenderse consentida tácitamente la Ley.*

De esta idea propuesta se deduce un razonamiento lógico – jurídico, al establecer que la Ley causa perjuicios al gobernado en dos momentos específicos, el primero por su sola expedición y el segundo a partir del primer acto de aplicación, generándose con esto las llamadas leyes heteroaplicativas que más adelante explicaremos con mas detalle. El término para interponer el amparo contra leyes autoaplicativas es de 30 días, sujetándose a lo establecido en la fracción I del artículo 22 de la Ley de Amparo:

Artículo 22. - Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior.

I.- Los casos en que a partir de la vigencia de una Ley, ésta sea reclamable en vía de Amparo, pues el término para la interposición de la demanda será de treinta días.

Cuando nos referimos a que el acto de autoridad debe causar perjuicio al gobernado, quiere decir que para que aquel esté debidamente autorizado para ejercitar su derecho al Juicio de Amparo, deberá acreditar que el acto de autoridad que impugna en ese momento, le causa algún agravio en su esfera jurídica. En el caso de una Ley, creemos que es un tanto difícil el poder determinar con exactitud, en que momento debemos atacarla, en que momento causa un perjuicio real e inminente al momento de su promulgación. La procedencia del Juicio de Amparo está íntimamente ligada al elemento perjuicio en relación con leyes o actos de autoridad que entrañan la violación de garantías; toda vez que el *elemento perjuicio* como *elemento interés*, se toma como principios rectores de la procedencia del Amparo, de modo que ante la ausencia de dicho requisito, surge inevitablemente el sobreseimiento del propio Juicio. Existen, bajo nuestro criterio ciertos puntos que encierran distintas posibilidades, que frente a la Ley que se considera inconstitucional tiene el agraviado, de acuerdo a la estructura que en la actualidad se rige en el Amparo, consistentes en tres, que son:

a) Se refiere a las personas que por sus conocimientos, condiciones y circunstancias, han tenido la oportunidad de impugnar una Ley inconstitucional, desde el momento de su promulgación, mediante la justificación del perjuicio que le causa la Ley. En el supuesto de que obtengan una sentencia favorable a sus intereses, que les ampare y proteja de los actos de autoridad declarados inconstitucionales, tales personas tendrán una *cierta obligación de la no aplicación de dicha norma*, frente a todos los casos de posible aplicación.

b) Abarca a aquellas personas que ya una vez interpuesta la demanda de Amparo, en contra del primer acto de aplicación de una Ley y aquel se concede, la autoridad esta obligada a no aplicar de nueva cuenta dicha disposición.

c) Comprende todas y cada una de las personas que ante el primer acto de aplicación de alguna Ley o Reglamento y en ningún momento interpusieron la demanda de Amparo, entonces los actos que se hayan derivado de dicha disposición, se entenderán como consentidos, por lo que en ningún momento podrán atacarla por la vía de amparo en cualquier caso en que se les aplique dicha norma o disposición, haciendo notar que en este supuesto, se ubica la mayoría de los gobernados a quienes va dirigida la Ley.

Conjuntando las ideas de los tres incisos anteriores podemos argumentar que en el caso del amparo contra leyes, la gran mayoría a quienes van dirigidos este tipo de ordenamientos, soporta los efectos de la norma que se considera inconstitucional, por otro lado una gran minoría ataca la Ley que se cree es inconstitucional.

El destacado tratadista Rafael Rojina Villegas, nos proporciona una definición de lo que debe entenderse por Ley autoaplicativa, que dice:

“La Ley es autoaplicativa cuando su hipótesis normativa se realiza en el momento mismo en que entra en vigor, produciéndose de inmediato consecuencias de creación,

transmisión o extinción de derechos, obligaciones o sanciones, respecto a un particular determinado.”⁵²

Ahora bien, al referirnos y al haber analizado lo que es una Ley autoaplicativa, indicamos que también existen las llamadas leyes heteroaplicativas, las cuales se consideran de esa forma, porque son aquellas que por si solas al momento de iniciarse su vigencia, no afectan la esfera de los gobernados, que pudiera consistir en crear deberes a su cargo, o extinguiendo o transformando sus derechos, sino que, para que ésto ocurra es necesario que se aplique la norma jurídica contenida en algún ordenamiento jurídico, ya sea una Ley o un Reglamento. La diferencia primordial entre lo que es una Ley autoaplicativa y una Ley heteroaplicativa, es que la primera es impugnabile en Amparo a partir de su vigencia, sin que se requiera un acto de aplicación para tal efecto. Quien al impugnarlas debe de demostrar ante el Juez el interés jurídico necesario, pues por la sola iniciación de vigencia de la norma jurídica, ha derivado deberes o ha visto extinguidos o restringidos sus derechos. En cambio, por otro lado, las normas heteroaplicativas nunca serán impugnables vía Juicio de Amparo, mientras no se realice el acto de aplicación correspondiente: ya que si se impugnaran, faltaría el interés jurídico del quejoso, ya que por si mismas no han restringido ni extinguido derechos, ni han creado deberes jurídicos para el quejoso.

Los términos procesales para impugnar una Ley, ya sea autoaplicativa o heteroaplicativa son los siguientes:

La Ley autoaplicativa puede ser atacada mediante el Juicio de Amparo dentro del término de 30 días que concede la fracción I, del artículo 22 de la Ley de Amparo; contando dicho término a partir de la fecha en que entre en vigor tal Ley y solo se computarán días hábiles, de igual forma este tipo de leyes también pueden ser atacadas al primer acto de ejecución y si no se ataca en ese momento, la Ley deberá estimarse consentida; por lo que sí la persona que por descuido, ignorancia, o

⁵² Rojina Villegas, Rafael, “Compendio de Derecho Civil”, Teoría General de las Obligaciones, 19ª. ed. Porrúa S.A., México, 1994, p. 115

negligencia no la atacó en dicha oportunidad, deberá soportar las consecuencias jurídicas desfavorables que dicha Ley le impone, aunque la Ley sea declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La publicación es la notificación del acto conocido por la Ley, pero cuando se refiere a leyes autoaplicativas, el término concedido, como se ha dicho es de treinta días para impugnarla vía Juicio de Amparo, dicho término no empieza a contarse a partir de su vigencia, sino desde el momento en que la Ley haya entrado en vigor, como lo dispone el artículo 22, fracción I de la Ley de Amparo.

Sobre el particular haremos mención al criterio que emitió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.-

"LEYES AUTOAPLICATIVAS. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS PARA PROMOVER EL AMPARO INICIA DESDE LAS CERO HORAS DEL MISMO DÍA EN QUE ENTRAN EN VIGOR. La anterior Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció jurisprudencia en el sentido de que el juicio de garantías contra una ley autoaplicativa puede interponerse en dos oportunidades: dentro de los treinta días hábiles contados desde que entra en vigor, y dentro de los quince días a partir del siguiente en que tiene lugar el primer acto de aplicación, según se advierte de la tesis de jurisprudencia 209, visible en la página 201, Tomo I, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1995, con el rubro: "LEYES AUTOAPLICATIVAS. EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE SI LA DEMANDA SE INTERPONE EXTEMPORÁNEAMENTE EN RELACIÓN CON EL TÉRMINO DE 30 DÍAS SIGUIENTES A SU VIGENCIA, Y NO SE DEMUESTRA LA EXISTENCIA DE ACTOS DE APLICACIÓN.". Ahora bien, tratándose de la primera hipótesis, el cómputo del plazo señalado inicia desde el día de su vigencia a las cero horas, porque resultaría incongruente que si la ley de esta naturaleza causa un perjuicio desde la misma fecha en que su observancia es obligatoria, el plazo para promover el juicio empezara a contar hasta el día siguiente, es decir, el segundo día; de ahí que el legislador estableciera en el artículo 22, fracción I, una regla diferente a la prevista por el artículo 21 de la ley de la materia para los casos en

que sean reclamables las leyes autoaplicativas en la vía de amparo, pues debe promoverse en el plazo de treinta días a partir de que producen efectos jurídicos. La circunstancia de que en algunos de los textos de las tesis emitidas por el Pleno y Sala de este Alto Tribunal se precise que *una ley sólo puede ser impugnada de inconstitucional como tal, esto es, dentro del término de 30 días siguientes al de su entrada en vigor, a que se refiere el artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo*, no significa que el cómputo se inicie al día siguiente de aquel en que comenzó su vigencia, sino a partir del día en que entró en vigor, pues el término *siguientes*, que se refiere a los días posteriores a aquellos en que se inició la vigencia de la ley, debe entenderse que se utilizó considerando que normalmente se precisa en los ordenamientos normativos que entrará en vigor al día siguiente de su publicación”⁵³.

Con respecto a las leyes heteroaplicativas, éstas son impugnables vía Juicio de Amparo dentro de los quince días siguientes, a partir del momento en que haya surtido efectos, conforme a la Ley del acto, la notificación al gobernado o quejoso respecto de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al momento en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos; tal y como lo dispone el artículo 21 de la Ley de Amparo que dice:

Artículo 21. - El termino para la interposición de la demanda de Amparo será de quince días. Dicho término se contará al día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la Ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.

Por otro lado, para poder determinar quiénes son autoridades responsables en el amparo contra leyes, es menester definir en primer termino lo que se considera como autoridad responsable, haciendo referencia al artículo 11 de la Ley de Amparo, que establece:

⁵³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Instancia: Segunda Sala. Tomo: VII, Mayo de 1998. Tesis: 2a. / J. 26/98. p. 461.

Artículo 11. - Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado.

La autoridad como tal, a efecto de determinarse disponen de la facultad de *imperium* para ordenar o hacer efectivas sus determinaciones. Asimismo establece que uno de los elementos esenciales para que el Juicio de Amparo sea procedente, es que el acto de autoridad sea existente, toda vez que no puede demandarse un acto de un particular. Burgoa establece que, "son autoridades los órganos del Estado que, de jure o de facto, están investidos de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa".⁵⁴

En este orden de ideas existen dos tipos de autoridades responsables que son:

A) Autoridades ordenadoras.- Las que dictan ordenes o expiden mandatos que se estiman violatorios de las garantías constitucionales.

B) Autoridades ejecutoras.- Las que cumplimentan o intentan cumplimentar ordenes o mandatos.

Con respecto al Amparo contra leyes se constituyen las siguientes autoridades, las cuales intervienen directamente en la creación o producción de leyes; teniendo en primer orden al órgano Legislativo, Local o Federal, teniendo como una finalidad primordial la mencionada producción o creación de leyes. De igual manera tenemos al poder Ejecutivo, representado por el Presidente de la República en materia Federal, ya que en el orden local o entidades Federativas es representado por los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

⁵⁴ Burgoa, Ignacio. "El Juicio de Amparo", 35ª. ed. Porrúa S. A., México, 1999, p. 451.

En este orden de ideas mencionamos a continuación y de una manera general quienes son autoridades en el *AMPARO CONTRA LEYES*, entendiendo a las leyes en *estricto sensu*:

- A) El Congreso de la Unión o las legislaturas de los Estados.
- B) El Presidente de la República, Gobernador del Estado y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- C) Los Secretarios de Estado o funcionarios locales refrendarios de la Ley impugnada.
- D) Las autoridades que pretendan aplicar la Ley.
- E) El Director o persona responsable de la aplicación del ordenamiento respectivo.

Dependiendo del tipo de Ley, ya sea autoaplicativa o heteroaplicativa, será la autoridad responsable que tengamos que llamar a juicio, a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga; por lo que haremos mención a ellas:

1. - Cuando son leyes federales autoaplicativas, se consideran autoridades responsables:

- a) El Congreso de la Unión.
- b) El Presidente de la República.
- c) El o los Secretarios de Estado refrendarios.
- d) El Director del Diario Oficial de la Federación.

2. - Cuando se trata de leyes federales heteroaplicativas, se impugnará dentro de los quince días siguientes al primer acto de aplicación y deberán señalarse como autoridades responsables:

- a) El Congreso de la Unión.

- b) El Presidente de la República.
- c) El o los Secretarios de Estado refrendarios.
- d) El Director del Diario Oficial de la Federación.
- e) La autoridad que pretenda ejecutar la Ley aplicándola al caso concreto.

3. - En las leyes locales autoaplicativas

- a) La legislatura del Estado respectivo.
- c) El Gobernador del Estado o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- d) El Director o responsable de la Gaceta Estatal de la entidad respectiva.
- b) El funcionario refrendario (sí es que lo prevé la Constitución del propio Estado)

4. - Leyes locales heteroaplicativas:

- a) La legislatura local.
- b) El Gobernador del Estado o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- c) El funcionario refrendario.
- d) El Director o responsable de la Gaceta Estatal de la entidad Correspondiente.
- e) La autoridad que pretenda aplicar dicha disposición.

Uno de los principios jurídicos fundamentales para la procedencia del *Juicio de Amparo* se sujeta a la existencia de un agravio personal y directo de tal manera que sin éste, aquel resultaría improcedente. Si alguna ley por su sola entrada en vigor o en atención a las características mediante las cuales fue creada no produce ningún agravio, resulta obvio que contra ella no procede ejercitar la acción de Amparo ya que falta la presencia de ese daño personal, concreto y directo. Por otro lado cuando se trata de una ley que por su expedición y entrada en vigor y sin auxiliarse de ningún acto de aplicación crea para el gobernado un agravio personal y directo resulta eficiente proceder con el Juicio de Amparo. Esto es, que contra actos de autoridad creativos, modificativos o extintivos de situaciones jurídicas abstractas generales e impersonales, procede el *Juicio de Amparo* cuando se trata de leyes denominadas autoaplicativas. Por lo tanto es improcedente cuando lo que tratamos de combatir consisten en instrumentos jurídicos legales que requieran un acto concreto de aplicación posterior para producir un agravio, pues en este supuesto se combatirían simultáneamente a través del acto de autoridad

emitido por la autoridad administrativa que basándose en un ordenamiento, emitió dicho acto.

1.7 FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Esta facultad del Poder Ejecutivo se encuentra concebida en lo que dispone la fracción I del artículo 89 Constitucional, estableciendo lo siguiente:

Artículo 89. - Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo a la esfera administrativa a su exacta observancia; ...

En este orden de ideas proveer significa conjuntar los medios necesarios para llegar u obtener un fin específico, y de acuerdo a la disposición invocada, la cual se refiere en lograr la *exacta observancia*, entendemos que es aquella acción de cumplir correctamente la esencia de lo que las leyes dictan en sus estructuras jurídicas y que son emitidas por el Congreso de la Unión. Toda vez que el mismo precepto alude específicamente a la esfera administrativa, la facultad a que se refiere el mismo, sólo puede ser ejercida por el Presidente de la República, ya que también existen facultades reglamentarias del poder Legislativo y Judicial, lo cual en este momento no es el caso que nos ocupa.

Como hemos dicho, los reglamentos emitidos conforme al precepto Constitucional mencionado, son un conjunto de reglas ordenadas sistemáticamente, de naturaleza administrativa, secundaria, accesoria, obligatorias y de vigencia permanente, es decir, las disposiciones contenidas en ellos, son de naturaleza obligatoria e imperativa por lo que de no serlo así, la voluntad del legislador estaría anulada totalmente. Por tratarse de reglamentos administrativos, el Presidente de la República no tiene la capacidad legal para emitir reglamentos que se refieran o que invadan la esfera de los poderes

legislativo y judicial. La Facultad Reglamentaria por el hecho de que a través de ella se emiten principios o disposiciones de carácter general, abstracto, impersonal, obligatorio y objetivo, se considera que es de naturaleza materialmente legislativa, ya que, desde el punto de vista formal se trata de un acto de naturaleza eminentemente administrativa originado por una autoridad administrativa, con la única finalidad de proveer la manera de instrumentar y aplicar una Ley.

Podemos determinar que una de las características fundamentales que existen entre la Ley y el reglamento es esa heteronomía de éste, que implica no solo que es imposible expedirlo sin que exista una Ley previa, sino que su validez jurídico – constitucional está sujeta a dicho ordenamiento, teniendo como cualidades secundarias que no deben contrariarla ni rebasar su espacio de regulación. Asimismo cualquier fenómeno jurídico que afecte a una Ley, en el reglamento surtirán los mismos efectos que en aquella. Aunque por otro lado, la Corte sostiene un criterio en el que explica en que caso la derogación de una Ley no implica necesariamente la derogación del Reglamento.-

“ABROGACIÓN O DEROGACIÓN DE REGLAMENTOS POR AUTORIDAD DISTINTA (ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL) DE QUIEN LOS EXPIDIÓ (PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA). NO VIOLA EL ARTÍCULO 72, INCISO F, CONSTITUCIONAL. Esta norma de máxima jerarquía no exige que la reforma, adición, modificación o derogación de una norma legal provenga del mismo órgano que la creó, ni que para ello deban observarse los mismos trámites que en el caso particular de dicha norma se hayan cumplido para su expedición, sino que aquéllas se realicen conforme al procedimiento establecido en la Carta Magna para la creación de leyes por parte de los órganos autorizados, según se actualicen los supuestos que en la propia Ley Fundamental se prevén. En este sentido, tal precepto no prohíbe que los reglamentos expedidos para el Distrito Federal por el presidente de la República sean reformados, abrogados o derogados a través del procedimiento ordinario previsto en el mismo numeral, por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a quien le fueron transmitidas las funciones legislativas que tenía el Presidente de la República antes de la enmienda

constitucional, en materia de reglamentos administrativos en la Ciudad de México; incluso, tampoco se prohíbe que los reglamentos expedidos por esa asamblea pudieran, en su caso, ser reformados por el presidente de la República en el supuesto de recobrar tales funciones y de realizarse las hipótesis y observarse las formalidades previstas en la Constitución Federal. Por lo anterior, el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, de 31 de julio de 1989, en cuyo artículo tercero transitorio aboga el anterior reglamento, no transgrede las garantías de seguridad jurídica y legalidad”⁵⁵.

La facultad reglamentaria del Presidente de la República, no se limita en la sola expedición de reglamentos llamados *heterónomos*, sino que con respecto a los tratados internacionales y tomando en cuenta que la figura prevista en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está circunscrita, el ejecutivo si puede ejercer la facultad reglamentaria. Por lo que toca a este tipo de ordenamientos o figuras jurídicas, no todos los Tratados Internacionales son de naturaleza autoaplicativa; por lo que requieren de un medio de instrumentación para su debida aplicación, por lo que dicho medio se define como una reglamentación. Cuando un tratado internacional es aprobado por parte del Senado de la República, si es necesario que sea reglamentado, el procedimiento, para ello consiste en solicitar al Congreso de la Unión una autorización para hacerlo, que a su vez está facultado para realizar dicho acto de autorización, de conformidad con la fracción XXX del artículo 73 de la Carta Magna. Es decir, si el tratado por si mismo no puede desarrollarse jurídicamente para efectos de su aplicación, es preciso que el Presidente de la República, en uso de sus facultades implícitas haga uso de ellas para que lo reglamente, previa autorización que haga el Congreso con respecto al tratado que se este haciendo referencia, siempre que se trate de materias que, de conformidad con la Constitución, son competencia de las autoridades federales.

⁵⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Instancia: Segunda Sala. Tomo: VI, Septiembre de 1997. Tesis: 2a. XCV/97. p. 393.

Con respecto a los tratados que comprendan únicamente a las materias que constitucionalmente sean de los estados, la reglamentación corresponderá únicamente a las legislaturas locales y a los gobernadores de conformidad con el artículo 124 de la propia Constitución. De igual manera se extiende la mencionada facultad reglamentaria del Ejecutivo, por lo que respecta a los reglamentos autónomos, de los cuales hicimos referencia en anteriores párrafos.

Dichos reglamentos se refieren a los llamados reglamentos de policía y buen gobierno, de que habla el artículo 21 Constitucional. Este tipo de reglamentos no especifican o pormenorizan ninguna Ley, que en su caso establezca las bases generales de como deba aplicarse, al contrario son aquellos que por sí mismos establecen un orden jurídico a determinadas relaciones o actividades.

El maestro Burgoa Orihuela establece la idea de que, "la Ley puede por sí misma no establecer ninguna regulación, sino contraerse a señalar los casos generales en que se faculte al Presidente de la República o a los Gobernadores de los Estados, dentro del Distrito Federal o de la entidad federativa correspondiente, para formular su reglamentación. Esta, por ende, no se revela como pormenorización de disposiciones legales preexistentes, sino como normación *per se* simplemente autorizada por la Ley, normación que se implica en los llamados reglamentos autónomos, que son precisamente los de policía y gubernativos aludidos en el citado precepto de nuestra Constitución"⁵⁶

Por otro lado, de igual forma el maestro Felipe Tena Ramírez, expone que, "la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo no puede tener por objeto preceptos de la Constitución, pues la reglamentación de éstos incumbe a las leyes que deben ser expedidas por el Congreso de la Unión y que tampoco puede ejercitarse la facultad reglamentaria independientemente de toda Ley, ya que lo característico del reglamento es estar subordinado a una Ley. Señalando como excepciones los artículos 10 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presuponen reglamentos

⁵⁶ Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano Op. Cit. p. 344.

autónomos. Precisando que el contenido más o menos amplio de la Ley en relación con el reglamento, no pueden ser determinados en teoría; hay leyes nada prolijas que solo trazan direcciones generales, encomendando así al reglamento la parte principal de la ordenación."⁵⁷

El Presidente de la República mediante actos administrativos o como se han denominado actos materialmente legislativos, abstractos, generales e impersonales los cuales son los reglamentos gubernativos y de policía, puede ejercer dicha facultad reglamentaria que aunque no la contempla el artículo 89 Constitucional, si se encuadran perfectamente dentro de lo que es la facultad reglamentaria propiamente dicha, estos, en consecuencia tienen como materia de regulación, cualquier actividad o situación que está vinculada directamente con algunos de los mencionados objetivos gubernamentales, pudiendo establecerse en la normación reglamentaria, obligaciones o prohibiciones a cargo de los particulares, cuyo no cumplimiento o transgresión signifiquen sendos obstáculos para la obtención de cualquiera de las citadas finalidades de interés colectivo.

De lo anteriormente expuesto se concluye que los reglamentos autónomos que se derivan del artículo 21 constitucional llamados gubernativos y de policía quedan fuera de la esfera competencial del Congreso de la Unión, toda vez que se consideran dentro de las facultades implícitas del Presidente de la República. Por otro lado, no son susceptibles de ser reglamentados los ordenamientos jurídicos que emitan las Cámaras que integran el Congreso de la Unión en uso de las facultades exclusivas, aun así, tampoco los actos que emita la comisión permanente y de combinación de órganos prevista en el artículo 135, por virtud de la cual se reforma la Constitución.

Creemos que existen dos sustentos, por los cuales la facultad reglamentaria solo se ejerce (generalmente) en relación con una Ley y no así con respecto a los decretos, en primer termino por el hecho de que es sólo con respecto a las leyes que se aplica dicha facultad, toda vez que el principio de legalidad se limita la atribución a lo expresamente autorizado y por otra parte, impide la reglamentación de un decreto el hecho mismo de

⁵⁷ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 255.

su naturaleza, que es particular y concreta que ordinariamente se agota con la ejecución. En las leyes reglamentarias se prevén delitos, infracciones, faltas, penas, sanciones y castigos; siendo ésto frecuente en el ámbito federal y local, en cambio los reglamentos sólo pueden prever obligatoriamente infracciones y sanciones administrativas, asimismo la facultad de crear disposiciones de carácter penal es exclusiva de la autoridad legislativa.

1.8 LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

Las autoridades locales por las cuales está organizado el Distrito Federal son tres.-

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

En este caso analizaremos las facultades legales, que puede tener la Asamblea Legislativa como máximo órgano legislativo en el Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno, es el ordenamiento jurídico que regula la estructura y funcionamiento del Distrito Federal, de conformidad con el inciso C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el cual es expedido por el Congreso de la Unión, se deduce que a la vez que realiza funciones de legislador local; lo hace también en el ámbito federal; aunque, dicho estatuto no es una Ley de ámbito federal, en razón de que va mas allá de lo que seria una simple Ley orgánica; observándose que la facultad de reglamentar el artículo citado, compete al Congreso de la Unión. Ahora bien, con respecto a la fracción V Base Primera del artículo 122 Constitucional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se le han atribuido diversas facultades taxativas, por lo que goza de cierta autonomía y solo puede actuar

con respecto a las materias previstas expresamente en el precepto Constitucional; limitando a dicho organismo a legislar solamente a lo que está facultado.

En cambio las legislaturas de los Estados pueden legislar en todo, con excepción a lo expresamente atribuido a los poderes federales; como regla general. Con respecto a la Facultad Reglamentaria propiamente dicha, de la que nos hemos referido en este subcapítulo, la Asamblea Legislativa carece de dicha facultad que otorga la Carta Magna, ya que solamente puede emitir ordenamientos principales mas no accesorios (como un reglamento) y con vista al Estatuto de Gobierno, es decir, cuando la Asamblea ejerce sus facultades y legisla sobre una materia determinada por la Constitución, siempre deberá actuar en función de su Estatuto, que a la letra dice:

V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades...

Como podemos ver, la actuación de la Asamblea Legislativa está condicionada a un ordenamiento jurídico denominado Estatuto de Gobierno emitido por el Congreso de la Unión, en razón de cumplir con los fines que tiene encomendados en dicho ordenamiento local y en atención a las materias que específicamente en la Constitución se establecen. Por otro lado los derechos individuales con respecto al Distrito Federal, al Congreso de la Unión le corresponde la reglamentación de ellos, careciendo la Asamblea Legislativa de facultades para actuar en ese campo, inclusive limitada aún de las facultades implícitas, aunque se ha hablado de una necesidad de que tenga facultades para reglamentarlos; por ejemplo el manifestarse en la vía pública.

La *facultad reglamentaria* con respecto al Distrito Federal, en donde ejerce sus funciones la Asamblea Legislativa; le corresponde directamente al Presidente de la República y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo al siguiente artículo constitucional.-

Art.122.

Fracción IV, Inciso B.-

Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.-

IV.-. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, y.....

Asimismo.-

Art.122.

Base Segunda.- Respecto al Jefe del Distrito Federal:

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

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos...

Deduciendo que es una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo federal, y del Ejecutivo local; el Presidente de la República, solo puede ejercitar la facultad reglamentaria con respecto a las leyes que emita el Congreso de la Unión y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejercerá dicha facultad solo por lo que respecta a las leyes que emita la Asamblea Legislativa y por excepción cuando el Congreso de la Unión legisla de manera exclusiva para el Distrito Federal (artículo 122 Constitucional, inciso A) también gozará de dicha facultad de reglamentación, por consiguiente afirmamos que la Asamblea Legislativa como máximo órgano legislativo, no tiene facultades de reglamentación o de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, toda vez que únicamente es competente para legislar sobre las materias que establece expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.9 FACULTAD LEGISLATIVA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

Como hemos visto en el tema anterior, la Asamblea Legislativa por su naturaleza jurídica en ningún momento puede ejercer la Facultad Reglamentaria a que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde sólo el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo local pueden convocar a su favor dicha facultad, sujetándose a los diversos ordenamientos jurídicos respectivos.

Ahora bien, retomando de nueva cuenta el artículo 122 de la Carta Magna, haremos referencia a las facultades legislativas de la Asamblea Legislativa, las cuales son exclusivas de ésta y que más adelante detallaremos algunas de ellas.

La fracción V de la Base Primera, inciso C, del artículo 122 Constitucional en su primer Párrafo estipula lo siguiente:

La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

Podemos ver que la actuación de la Asamblea Legislativa, está regulada por un ordenamiento jurídico denominado Estatuto de Gobierno, el cual es expedido por el Congreso de la Unión, de conformidad con la fracción II, inciso A del artículo 122 Constitucional que a la letra dice:

Corresponde al Congreso de la Unión:

II.- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal...

A nuestro parecer el Congreso de la Unión en todo momento actúa como rector de la organización política y jurídica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, porque el ejercicio de sus facultades se sujeta a legislar sobre ciertas materias establecidas en la Carta Magna, que aun cuando ésta no determine cual será la estructura jurídica de los ordenamientos que emita, si establece claramente cuales son los proyectos en los que

deberá dedicarse, en otras palabras, el Congreso de la Unión determina cual y como será la forma de actuar de dicho organismo. La Asamblea Legislativa, tendrá la *facultad legislativa* de una forma indirecta con respecto a las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y una forma directa con respecto al Estatuto de Gobierno emitido por el Congreso de la Unión, por lo que es necesario exponer lo que este ordenamiento establece como se desenvolverá y organizará el Poder Legislativo local, de acuerdo a la fracción I del artículo 42, Sección I, que a la letra dice:

De las Facultades de la Asamblea:

Art.- 42 - La asamblea tiene la Facultad para:

Expedir su Ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, que será enviada al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal para su sola publicación.

Así, la Asamblea Legislativa (antes Asamblea de Representantes) en su estructura cuenta con todas las facultades para organizarse a sí misma a través de su Ley interna y únicamente se dará vista al Ejecutivo Federal y Local para su publicación. En este orden de premisas, el propio Estatuto de Gobierno, establece en su artículo 46 quien tiene el derecho de iniciar leyes disponiendo lo siguiente:

Art.46.- El derecho de iniciar leyes o decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal compete;

I.- A los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

II.- (Derogada).

III.- Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Anterior a la reforma ⁵⁸ “la iniciativa de leyes con respecto al Distrito Federal era compartida conjuntamente por el Poder Ejecutivo, Local y Federal, por lo que se creaba una multiplicidad de ideas jurídicas”.

⁵⁸ Publicada en el Diario Oficial el 4 de diciembre de 1997.

Actualmente el Presidente de la República iniciará las leyes ante el Congreso de la Unión, en todo lo que respecta al Distrito Federal tal y como lo dispone la fracción I apartado B del artículo 122 Constitucional. Por lo que consideramos que es la única vía jurídica con respecto a la iniciativa de leyes que puede promover el Poder Ejecutivo. El tema que nos ocupa, es únicamente con lo que respecta a la facultad legislativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deduciendo que la Asamblea Legislativa solo puede emitir leyes con relación a las materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del Estatuto de Gobierno le confiere. Deduciendo que dicho organismo legislativo cuenta con cierta y un tanto limitada autonomía política - jurídica, para el mejor desempeño de sus fines, que son los de emitir leyes debidamente estructuradas con todas y cada una de las características jurídicas de fondo y forma que hemos expuesto en temas anteriores.

1.10 LA CLAUSURA.

Para realizar un estudio con respecto a la clausura en materia administrativa, proponemos en primer termino analizar diversos criterios o acepciones de lo que significa la palabra clausura, desde un concepto general hasta su especie, que en este caso se trata de la clausura en materia administrativa lo que nos permite precisar que una deriva de la otra, aunque en esencia tengan el mismo fin, es decir, imponer o delimitar alguna obligación o un derecho respectivamente aunque en un sentido lato presentan diferencias sumamente marcadas.

1o. – “La palabra clausura puede definirse como el acto que suspende o pone termino a un congreso o asamblea. Sanción accesoria o conjunta.- Acción que pone fin a alguna actividad social o evento social, distinguiéndose porque se enviste con una solemnidad especial, para desarrollar la importancia que pudiese tener. La palabra clausura tiene su origen en el vocablo *claudere* que en latín significa cerrar, significado que va de acuerdo a la lógica de la palabra clausura; entendiéndose mas como verbo que como adjetivo”⁵⁹.

⁵⁹ Enciclopedia Juridica Omeba. Op. Cit. p. 400.

2o. - “En los conventos religiosos; recinto al cual se les prohíbe la entrada a las mujeres y a los hombres indistintamente. Obligación que tienen ciertos religiosos de permanecer en determinado recinto y consecuentemente, prohibición de los reglamentos de penetrar en el mismo, es decir, se les imponía establecerse en una colectividad la cual se le llamaba como vida religiosa o en la clausura, con el deber como se ha dicho de no salir de un determinado lugar preservando la fe religiosa”⁶⁰.

3o. - Otra acepción se traduce en la sanción que impone la autoridad que es regulada por una Ley, con el fin único de limitar, privar o dejar de ejercer un derecho o una actividad.

Las anteriores premisas, nos ubican a pensar que la palabra *clausura* se refiere a limitar o finalizar algo, ya sea por medio de una acción o por medio de una obligación o deber religioso previamente establecido o aun así, por un mandato legal que lo imponga coincidiendo todas ellas en la limitación que impone la clausura (en lato sensu) y difiriendo únicamente en los sujetos que lo realizan y en las formas o procedimientos que se lleven a cabo para tal fin. Sobre el particular a lo que se refiere la primera acepción, ésta puede ser realizada por cualquier persona, comúnmente sin contar con ningún estatus o personalidad especial reconocida regularmente sin ningún fundamento legal, de forma declarativa y momentánea.

La segunda premisa se refiere al derecho canónico (del que abundaremos más adelante) en el cual se imponía un deber religioso, correspondiente a un cierto grado y reconocido ante la iglesia católica. Era limitado para terceras personas, en razón de extremar la privación o la vida en clausura de los condenados, siendo vigilados por quienes practicaban la mencionada religión.

Continuando con la tercera premisa nos referimos a un acto eminentemente de carácter administrativo; fundado en leyes o reglamentos, con la obligación de cumplir con observar las garantías de legalidad y de previa audiencia que se funda en la Constitución como máximo ordenamiento. Este acto se genera en razón de incumplir

⁶⁰ Enciclopedia Jurídica Omeba. Op. Cit. p . 401.

con el orden legal establecido; según sea el caso; teniendo la obligación de ejecutarlas ya sea una autoridad judicial o administrativa; siempre con las reservas de la Ley.

Podemos mencionar que estas acepciones conjuntamente generan los únicos tipos de clausura, (expresándonos en un sentido general) y que consideramos son los más importantes, resaltando que una de ellas es la que nos interesa analizar, que es la clausura realizada por una autoridad administrativa, que en los temas subsecuentes examinaremos más a fondo.

1.11 CONCEPTO JURIDICO DE LA CLAUSURA.

Para poder formular un concepto jurídico de lo que significa la clausura desde este punto de vista legal y finalmente lo que es la clausura administrativa, sugerimos analizar una definición propuesta por Genaro Góngora Pimentel quién define dicha institución de la siguiente manera: "Es un acto administrativo con fines preventivos o sancionadores; originada en el cumplimiento 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".⁶¹

De esta definición se derivan varios puntos a comentar.-

A) Es un acto administrativo emitido por una autoridad de la administración pública, el cual está conformado por varios elementos que son:

1º . SUJETO.

2º . MANIFESTACION DE LA VOLUNTAD.

3º . OBJETO.

4º . FORMA.

⁶¹ Góngora Pimentel, Genaro. "La Suspensión en Materia Administrativa.", 3ra. ed. Porrúa S.A., México, 1996, p. 41.

1o. - En este caso el sujeto siempre será un órgano de la administración pública.

2o. - Se refiere a la manifestación del proceso volitivo, del órgano que está atendiendo como tal; ostentándose con una exteriorización que manifiesta indudablemente esa voluntad.

3o. - Objeto directo o inmediato que crea, transmite o modifica, reconoce o extingue uno o varios derechos o una o varias obligaciones dentro de una diligencia encomendada al órgano administrativo y materia en la que es competente. Dicho objeto debe ser posible, lícito y dentro de la Ley o que la misma lo contemple.

4o. - La forma es la modalidad de la clausura que la autoridad administrativa impone, a través de un acto jurídico y que recae en los sujetos pasivos.

B) La finalidad de la clausura, es la de sancionar, es decir, de impedir que se sigan causando presuntas violaciones a la Ley o al reglamento correspondiente y de esta manera no se sigan generando perjuicios al interés general y perturbe el orden público.

Dicha sanción consiste en penas eminentemente económicas, las cuales, pueden estar previstas en el mismo ordenamiento.

E) El último elemento que constituye esta premisa es el principal objeto de la clausura, que es el de sancionar y generalmente se hace mediante la colocación de sellos por parte de la autoridad que actúe en ese momento.

Ahora bien, no encontramos una definición más abundante o más rica en elementos que la del propio Góngora Pimentel, por lo que no está de más elaborar y proponer una bajo nuestro criterio:

Es el acto jurídico - administrativo aplicado por el Estado, a través de la administración pública ya sea federal ya sea local, como una sanción en contra del propio particular, en razón del incumplimiento o transgresión en que ha incurrido con respecto a los

ordenamientos legales vigentes, teniendo como efecto la suspensión o hasta la completa cesación en el ejercicio de sus derechos, actividades o prácticas, generalmente o en su mayoría de tipo comercial a través del cierre de un establecimiento o aseguramiento de un lugar determinado.

Ahora trataremos de justificar con los siguientes razonamientos el concepto propuesto mediante el siguiente análisis:

1º. - Tomando en cuenta la definición antes descrita de lo que significa el acto administrativo es el Estado quien tiene la potestad de sancionar a través de sus autoridades competentes, toda vez que por regla general es el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, el primero en auxilio del segundo.

2º. - En el actuar del Estado deviene la sanción como consecuencia derivada de la transgresión, de la inobservancia de los gobernados a los ordenamientos (que consisten en leyes y reglamentos) vigentes y positivos, toda vez que éstos son los que establecen los derechos y las obligaciones de los propios particulares; considerando de manera importante el criterio que toma el maestro Eduardo García Maynez quien determina que "por regla general las sanciones 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".⁶²

3º. - Por otra parte, todo acto del Estado siempre va dirigido a un fin o a un sujeto, con respecto a la clausura, es al propio gobernado o particular a quien la autoridad sanciona por haber transgredido el ordenamiento legal de que se trate.

4º. - Como se ha mencionado antes, la finalidad primordial de la clausura es el de sancionar mediante la privación o suspensión del ejercicio de una actividad o de un derecho, clausurando algún establecimiento mercantil, obra de construcción o centro nocturno, tomándolos como ejemplos mas frecuentes. Dicho acto incitará al gobernado

⁶² García Maynez, Eduardo. Op. Cit. p. 70

o particular a actuar de una forma legal a efecto de superar la aveniencia que tiene presente.

1.12 LA CLAUSURA COMO MEDIDA DE SEGURIDAD.

Para tratar de definir lo que es la clausura como medida de seguridad, que consideramos un tema un tanto confuso, observemos como la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, lo establece en sus artículos 75 y 76 que a continuación se describen.

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

Artículo 76. Para la fijación de las sanciones, se tomara en cuenta la gravedad de la infracción concreta, la reincidencia, las condiciones económicas de la persona física o moral a la que se sanciona, la naturaleza y tipo de giro y establecimiento mercantil y demás circunstancias que sirvan para individualizar la sanción.

Las sanciones económicas deberán fijarse entre el mínimo y el máximo establecido.

El presente ordenamiento no especifica en ningún momento una medida de seguridad como tal, sino que establece el aseguramiento, de cierto tipo de objetos, aunque no propiamente como sanción mas bien como una acción preventiva en el caso de que se infrinjan o contravengan las disposiciones legales vigentes.

Asimismo la Ley General del Equilibrio Ecológico en su artículo 170 establece lo siguiente:

Artículo 170. Cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico o causas de contaminación con ecosistemas; sus componentes o salud pública, la secretaría como medida de seguridad, podrá ordenar el decomiso de materiales o de 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 relativas, de alguna o algunas medidas de seguridad que en dichos ordenamientos se establece.

En este caso, aquí se establecen las medidas de seguridad pertinentes a prevenir que se cause un peligro a los ecosistemas respectivos; auxiliándose de otras autoridades competentes a aplicar en su caso algunas otras medidas, resaltando a la clausura como una medida de seguridad, que a nuestro parecer más bien se describe como una sanción.

La Ley General de Salud indica:

Capítulo I

MEDIDAS DE SEGURIDAD

Artículo 402. - Se consideran medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad sanitaria competente, de conformidad con los preceptos de esta y demás disposiciones aplicables para proteger la salud de la población.

Las medidas de seguridad se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que en su caso correspondieren.

Igualmente este precepto nos describe una situación de prevención, en razón de proteger el bien jurídico tutelado, que en este caso es la salud; sin tomar en cuenta ningún tipo de sanción y únicamente haciendo mención de las medidas de seguridad y la forma de aplicarse. Creemos conveniente establecer que relación existe entre los

términos denominados, *clausura como medida de seguridad* y de lo que se conoce como *sanción*, es decir, que de alguna forma una es el origen y la otra la especie y viceversa, o por el contrario ¿serán autónomas?

El maestro Carrancá y Trujillo resalta el pensamiento de dos autores, Birkner y Liszt.

“Birkner 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; Liszt contrasta de manera total al considerar que pena y medida de seguridad son análogas e imposibles de separar”.⁶³

Clasifica las penas y las medidas de seguridad afirmando que “las penas se fundan en la culpabilidad y las de seguridad en la peligrosidad”.⁶⁴

Acosta Romero precisa que, “mientras toda pena constituye una sanción no sucede a la inversa lo mismo, ya que esta última es más amplia, por lo que sentimos se deben encuadrar dentro de éstas a las medidas de seguridad que difieren de las penas por su finalidad; en cuanto a éstas, tienen carácter preventivo y las otras tienen carácter represivo y retributivo.”⁶⁵ Según el maestro Gustavo Malo Camacho, una segunda vertiente del sistema unitario de la aplicación de las penas se funda, en el derecho penal de peligrosidad en el cual se afirma que la respuesta social aplicable denominada como medida de seguridad, debe ser la necesaria para neutralizar la peligrosidad que representa al autor.

En una forma muy general, creemos necesario mencionar algunas de las diferencias que existen entre lo que es la pena y lo que es la medida de seguridad:

⁶³ Carrancá y Trujillo, Raúl. “Derecho Penal. Parte General”, 20ª. ed. Porrúa S.A., México, 1999, p. 687.

⁶⁴ Carrancá y Trujillo, Raúl. “Código Penal Anotado”, 19ª. ed. Porrúa, México S.A., 1991, p. 200.

⁶⁵ Acosta Romero, Miguel. “Segundo Curso de Derecho Administrativo”, 2ª Ed. Porrúa. S.A., México, 1993, p. 573.

1) La pena produce un sufrimiento al condenado, está condicionada o fundamentada; condicionada porque se sujeta a la demostración de la culpabilidad del autor, y tiene un plazo dependiendo la gravedad del delito.

2) Por otra parte, creemos que la medida de seguridad tiene la cualidad de privar de derechos sin causar un sufrimiento, consecuencia de un estado de *peligrosidad* y no puede tener términos exactos. Su duración se sujeta al tiempo en que cese la situación de peligro.

3) La pena estará supeditada a la culpabilidad.

4) La medida de seguridad será consecuencia de la peligrosidad del autor.

Lo antes expuesto nos lleva a proponer explícitamente algunas características de las medidas de seguridad:

A) Son medidas coactivas, toda vez que la conformidad del destinatario no es un precedente de su imposición.

B) Su finalidad es la de restringir derechos, lo cual resulta imposible admitir que se traduce en padecimiento para quienes las soportan.

C) La medida administrativa, solo resulta condicionada por una manifestación de peligrosidad predelictual.

De acuerdo a los conceptos propuestos y bajo nuestro criterio, podemos afirmar que tanto las penas como las medidas de seguridad son una modalidad de la sanción. En cuanto al carácter preventivo que algunos ordenamientos contienen, creemos que las medidas de seguridad son un elemento complementario de la clausura como sanción propiamente; haciendo la determinación de que no toda clausura se fundamenta o se origina en una medida de seguridad.

Cuando existe un acto de clausura, finalmente su cometido es el de sancionar al que ha infringido las disposiciones legales, por eso creemos que no existe la clausura como *medida de seguridad*, si no que siempre recaerá en una sanción administrativa; ya que restringe los derechos de los gobernados entre otros efectos. Por lo que nos atrevemos a afirmar que la clausura siempre tendrá aparejada una sanción administrativa, no solamente será como medida de seguridad mas bien seria *clausura como sanción y medida de seguridad* en una sola idea y de naturaleza coactiva.

1.13 LA CLAUSURA COMO SANCION.

El Estado en su actividad administrativa, siempre se conduce hacia un resultado o una finalidad, creando mediante el acto administrativo deberes concretos para el individuo, obligándose por medios coactivos al cumplimiento de dichos deberes. Al incumplir aquellas obligaciones o deberes, se generará algún tipo de represión o sanción como regla general. El concepto de sanción siempre ha sido utilizado en la doctrina de una forma enunciativa y no descriptiva. El maestro Acosta Romero define 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 diversas formas con que cuenta el Estado para sancionar a la clausura, sin hacer una explicación en que consiste".⁶⁶

Para Eduardo García Maynez, "la sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación obligado".⁶⁷

Carrancá y Trujillo afirma que, "se trata de una pena, como sinónimo de la sanción".⁶⁸

⁶⁶ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 574.

⁶⁷ García, Maynez, Eduardo. Op. Cit. p. 307.

⁶⁸ Carrancá y Trujillo, Raúl. Código Penal Anotado. Op. Cit. p. 210.

Por su parte encontramos la idea de Montoro Puerto, citada por Alfonso Nava Negrete, quien expresa que, "las sanciones que impone la administración en el ejercicio de su potestad sancionadora tienen el carácter de administrativas por el solo hecho de emanar de ella".⁶⁹ Hans Kelsen considera que, "la sanción es aquella que es establecida con el orden jurídico que sirve para provocar determinada conducta, que el legislador considera deseable; en este sentido, las sanciones tienen carácter de actos coercitivos"⁷⁰. Asimismo considera que "la sanción es un elemento esencial de todo ordenamiento jurídico, y la única que diferencia al derecho de todos los sistemas normativos, recibiendo el nombre de orden coactivo, a todo orden social que trata de provocar la conducta deseada, mediante el establecimiento de medidas adecuadas. Tiene carácter coactivo precisamente porque amenaza los actos socialmente dañosos con medidas coercitivas, y aplica tales medidas, diferenciándose de las ordenes que establecen recompensas, más bien que el castigo como sanción y especialmente de aquellas que no establecen sanciones en lo absoluto y se descansan en la técnica de la motivación directa, que es aquella que supone la obediencia voluntaria"⁷¹.

En otras palabras, el derecho establece medidas coercitivas, medidas que son impuestas contra la voluntad del individuo y si es necesario mediante el empleo de la fuerza. En este sentido y retomando las ideas de Kelsen, el Derecho es un orden coactivo. La sanción es una consecuencia, pero no entendida en proporción de causa - efecto como lo entienden los iusnaturalistas sino en consecuencia del orden normativo. Consideramos que la sanción es una consecuencia del derecho, ya que en la propia norma jurídica en la cual está contenida, no podría concebirse sin el Estado de Derecho establecido y previsto por el legislador.

Para ejemplificar las consideraciones precedentes, es necesario mencionar algunos preceptos jurídicos, que el Código Fiscal de la Federación establece en el segundo párrafo, fracción II, del artículo 84, considerando como sanción a la clausura:

⁶⁹ Negrete, Nava. Op. Cit. p. 243.

⁷⁰ Kelsen Hans. Op. Cit. p. 30.

⁷¹ Kelsen Hans. Op. Cit. p. 31.

Artículo 84. - A quien cometa las infracciones relacionadas con la obligación de llevar la contabilidad a que se refiere el artículo 83, se impondrán las siguientes sanciones.-

VI.- En caso de reincidencia, la sanción consistirá en la clausura preventiva del establecimiento del contribuyente por un plazo de tres a cinco días. Para determinar dicho plazo, las autoridades fiscales, tomarán en consideración lo previsto por el artículo 75 de este código.

Como podemos afirmar, en este artículo se establece la clausura como una sanción administrativa, sin mencionar o tomar en cuenta ninguna medida de seguridad, además se deriva del incumplimiento de una norma jurídica.

La Ley Federal de Protección al Consumidor en sus artículos 125 y 128 segundo párrafo, del capítulo XVI establecen:

Art.125.- Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley serán sancionadas por la Procuraduría.

Art. 128.- Segundo Párrafo.- en casos particularmente graves, la Procuraduría podrá sancionar con clausura del establecimiento hasta por quince días. En tratándose de alimentos básicos, procederá dicha clausura previa notificación al presunto infractor, concediéndole un plazo de veinticuatro horas para que manifieste lo que a su derecho convenga.

La clausura que se establece en el artículo mencionado, es considerada como una sanción para los infractores, toda vez que se llegó a reincidir en la conducta considerada como ilegal.

La Ley General de Salud establece en sus artículos 416 y 417 del capítulo II, las sanciones administrativas, exponiendo lo siguiente:

Art. 416.- Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones que emanen de ella, serán sancionadas administrativamente por las autoridades sanitarias, sin perjuicio de las penas que correspondan cuando sean constitutivas de delitos.

Art. 417. - Las sanciones administrativas podrán ser:

I.- Amonestación con apercibimiento.

II.- Multa;

III.- Clausura temporal o definitiva, que podrá ser parcial o total y,

IV.- Arresto hasta por treinta y seis horas.

Cabe resaltar, que en este ejemplo se toma en consideración a la clausura eminentemente como una sanción administrativa, además de contemplar los varios tipos de clausura administrativa. Vemos que existen varios reglamentos y leyes en donde se contemplan las sanciones, o se describen cada una de las sanciones a que se hacen acreedores los gobernados infractores; tomando en consideración que el legislador presenta como una sanción a la clausura, es decir, siempre causará un daño al patrimonio y derechos del presunto infractor, al aplicarse este tipo de sanción, aunque se diga que la clausura es de tipo preventivo, siempre será un acto sancionador.

1.14 CLASIFICACION DE LA CLAUSURA.

Como se ha mencionado la clausura desde el punto de vista etimológico, proviene del latín *claudere* que significa cerrar. Jurídicamente la clausura ha sido definida como un acto administrativo con fines preventivos o sancionadores, originada en el incumplimiento de ciertas normas gubernativas, que impiden el funcionamiento de un establecimiento y que usualmente se lleva a cabo mediante la colocación de sellos en el inmueble afectado.

Ahora daremos una explicación de cuantos y cuales tipos de clausura existen:

1.14.1 Por su duración.

Los ordenamientos legales en donde se contempla la clausura como una sanción a la transgresión de las normas contenidas en los mismos; establecen o especifican dos tipos de clausura:

- a) La clausura provisional o temporal.
- b) La clausura definitiva.

La clausura provisional o temporal, se refiere a aquella que se distingue por el hecho de que la autoridad desde el momento en que la impone, establece el tiempo que deberá estar clausurado el establecimiento; con la finalidad de que el transgresor se encause al orden legal y se cumpla con los requisitos por los cuales se impuso dicha sanción; y que en caso de no cumplirlos, estaría en la posibilidad de convertirse en definitiva.

De nueva cuenta retomaremos el Código Fiscal de la Federación, que en la fracción VI, artículo 84, segundo párrafo, establece la clausura temporal por causas de reincidencia.-

Art. 84. - En caso de reincidencia, la sanción consistirá en la clausura preventiva del establecimiento del contribuyente por un plazo de 3 a 15 días.

Aquí denotamos, que únicamente menciona a la clausura temporal, más nunca se refiere a la definitiva, que de acuerdo al concepto propuesto le resta importancia; ya que al gobernado debería imponérsele de inmediato la clausura definitiva, por haber reincidido en su conducta.

La clausura definitiva es aquella en la cual la autoridad en el momento de ejecutarla, se abstiene de determinar el tiempo en que permanecerá clausurado el inmueble;

privando de ciertos derechos al infractor, teniendo como finalidad, peculiaridad y diferencia de la anterior, en que ésta se castiga a quien ha incurrido en ejercer su actividad comercial o lucrativa, infringiendo las disposiciones legales vigentes, con la finalidad de limitar totalmente el funcionamiento de algún establecimiento, generalmente mercantil; sin tener visión alguna de estar en la posibilidad de recobrar en una forma inmediata y segura el funcionamiento del local o establecimiento mencionado.

En realidad existe una gran confusión con respecto a cuando y de que forma debe aplicarse una u otra sanción, en razón de que dicho acto está fundado en diversos ordenamientos que en algunos casos obedecen de una estructura un tanto complicada y a la vez obscura, creando en el infractor o gobernado un desconocimiento total sobre cual de los dos tipos de clausura se está ejecutando en ese momento, por lo que se tendrá que dirigir a la autoridad responsable para definir la anterior cuestión y así ahorrarse tiempo para su defensa, que de lo contrario se convertiría en un acto consumado, porque únicamente los efectos jurídicos son los que transcurren en el tiempo ya que la clausura se consuma y perfecciona en el momento de su ejecución, es decir, no es un acto de tracto sucesivo.

1.14.2 Por el área física en donde surte sus efectos.

Tomando en cuenta el área física, donde surtió o surte efectos la sanción, la clausura puede ser total o parcial. La clausura total se consuma cuando la autoridad que la impone, actúa afectando el establecimiento, es decir todas y cada una de las partes que integran el mismo.

En la gran mayoría de los ordenamientos de tipo administrativo, como por ejemplo, la Ley General de Salud, o la Ley General de Equilibrio Ecológico, se establece la clausura temporal o definitiva, que podrá ser parcial o total, dejando que la autoridad sancionadora estime libremente el tipo de clausura que debe aplicar, es decir, el alcance que debe tener la sanción impuesta, creando un cierto desconocimiento al gobernado, sobre el destino que tendrá su establecimiento por el acto mencionado. Por

su parte la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal no prevé el tipo de clausura que puede ejecutar, de acuerdo a los que nos hemos referido.-

De las Medidas de Seguridad y Sanciones, Capítulo II, de la Ley para el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal:

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

En este caso como la clausura no está definida, con respecto al tiempo o área que afectará, la autoridad actúa bajo su libre criterio, dejando en un estado completo de indefensión al gobernado que por lo general se trata de un comerciante. La clausura parcial, se distingue de la clausura total en razón de que para su existencia, es necesario que surta efectos únicamente en una parte delimitada del área a sancionar o establecimiento, que por lo regular dicha área es independiente del total del inmueble, es decir, restringiendo su aplicación solo a un cierto margen.

*Asimismo, para estar en la posibilidad de calificar si una clausura es total o parcial, tendremos que analizar los motivos, formas u causas que la autoridad administrativa expone para aplicar la sanción multicitada, así como las características del inmueble, objeto de la sanción, aunque regularmente, en principio, todas las clausuras son totales. Aunque por otro lado los tipos de clausura que hemos expuesto, pueden crear entre sí distintas figuras jurídicas, teniendo como resultado una extraña conjugación, ya serán *clausuras provisionales – totales o provisionales – parciales; así como definitivas – totales y definitivas parciales.**

1.14. 3 Por la autoridad que las impone.

Existen dos tipos de clausura, las impuestas por la autoridad administrativa y las impuestas por la autoridad judicial. Las clausuras impuestas por la autoridad administrativa por regular y como regla general, son las más comunes, toda vez que la prevé un reglamento administrativo, resaltando su forma de ejecución así como de *cuidar que se cumpla*.

La autoridad judicial también está facultada para imponer dicha sanción, a través de una sentencia para el aseguramiento de cierto tipo de objetos, aunque tenga la necesidad del auxilio de la autoridad administrativa, toda vez que emana la orden de la propia autoridad judicial. Es muy importante destacar este tipo de clausuras porque así analizaremos los medios o formas de cómo contrarrestarlas o atacarlas; en razón de que la autoridad judicial cuando impone alguna clausura tendremos que recurrir a *medios o recursos distintos a los que se acuden para la clausura administrativa*.

Es decir, por lo regular la Ley o reglamento en que se basa la autoridad administrativa, para emitir y aplicar la sanción consistente en la clausura; prevé los recursos para tal efecto.

1.14.4 Por el ordenamiento legal que las regula.

Hemos visto que existen varios tipos de clausura, entendiéndose éstos por regla general, como actos administrativos, que se basan en ordenamientos jurídicos, ya sea de una Ley expedida por el Congreso de la Unión o alguna legislatura local, o un reglamento administrativo expedido por el Poder Ejecutivo.

Los tipos de clausura que establecen los ordenamientos mencionados; son similares en su género, toda vez que al momento de aplicar la sanción consistente en la clausura, ésta lleva consigo causar un daño al gobernado.

Por ejemplo, la Ley de Protección al Consumidor en el segundo párrafo de su artículo 128 establece lo siguiente:

ART. 128. - Las infracciones a lo dispuesto por los artículos 8, 10, 12, 60, 63, 65, 74, 80, y 121 serán sancionadas con multa por el equivalente de una y hasta dos mil quinientas veces el salario mínimo general vigente, en el Distrito Federal.

En casos particularmente graves la Procuraduría podrá sancionar con la clausura el establecimiento hasta por quince días. En tratándose de alimentos básicos, sujetos a precios máximos procederá a dicha clausura, previa notificación al presunto infractor concediéndose un plazo de veinticuatro horas para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Como podemos ver el citado artículo incurre en varias imprecisiones, que consisten en la falta de una especificación en cuanto que no establece o aclara en que momento o por cual razón el infractor estará causando algo que la autoridad considere como *particularmente grave*, es decir, no define cuales son estos tipos de casos, por lo que el gobernado se encuentra en un total estado de indefensión ya que desconoce los motivos o razones jurídicas que la autoridad estimó para aplicar la sanción respectiva, además de no precisar que tipo de infracciones causan o ameritan alguna sanción, violando con ésto las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Asimismo al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal en su artículo 338 establece:

Art. 338. - En caso de que el propietario o poseedor de un predio o una edificación no cumpla con las ordenes giradas en base en este reglamento y demás disposiciones legales aplicables, el Departamento, previo dictamen que emita u ordene, está facultado para ejecutar, a costa del propietario o poseedor de las obras, reparaciones o demoliciones que haya ordenado; para clausurar y para tomar las demás medidas que considere necesarias, pudiendo hacer uso de la fuerza pública en los siguientes casos ...

Tanto la Ley Federal como el Reglamento Local prevén la clausura, sin tener ninguna diferencia una de la otra, puesto que la única diferencia que prevalecería en este caso, es en los ordenamientos de los cuales se derivan dichas sanciones.

CAPITULO 2.
REFERENCIAS HISTORICAS DE LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

2.1 SU ORIGEN EN EL DERECHO CANONICO.

Desde el siglo XII y XIII se tienen antecedentes de la clausura, los cuales son eminentemente religiosos, instituidos en un ordenamiento denominado *Codex*.

En los cánones que abarcan los números de 597 al 607 de dicho ordenamiento, se estatúa lo siguiente:

“Donde rige dicha Ley, ocurre que toda la cosa religiosa (clausura material total) o un sector de ella (clausura material parcial), se reserva exclusivamente a la morada y uso de los religiosos, de suerte que ni los religiosos pueden salir de allí (clausura formal activa) ni los terceros pueden ingresar (clausura formal pasiva)”⁷²

La clausura podía ser papal, que corresponde a los regulares y a las monjas y que se castigaba con la excomuni3n, reservada a la sede apost3lica o bien com3n episcopal, que retenía a las congregaciones y que el obispo podía a veces amparar parcialmente con censuras.

Este tipo de clausuras podían extenderse exclusivamente a los varones, específicamente en el canon 597, exigiendo se aplicara en todos los casos de los regulares (formadas o no formadas) siempre que estuvieran constituidas de acuerdo al canon; la clausura en este caso, comprendía toda la casa habitada por la comunidad, reservando huertos y jardines a los religiosos, excluyendo además del templo que se destinaba al público, la hospedería que existía para los forasteros y el locutorio. Los

⁷² Enciclopedia Jurídica Omeba. Op. Cit. p. 400.

hogares bajo clausura se indicaban visiblemente y era necesario señalar los límites de la clausura o modificarlos por causas legítimas. Dicha clausura se refería a la *clausura material total*, toda vez que el acto abarcaba el total del inmueble, materia de la clausura. La clausura material parcial consistía en la clausura Papal Mayor de las monjas, en donde se emitían actos solemnes, clausurando el edificio del monasterio y sus anexos, pero no algunos otros lugares bajo dependencia del monasterio como el templo, los edificios de las hermanas externas, los lugares para capellanes y huéspedes; el ordinario podía extender la clausura en sitios ajenos cuando fuera necesario.

Otro tipo de clausura que existía era la llamada *clausura formal actual*; era aquella en donde los sectores de clausura se aseguraban de tal forma que se lograba impedir absolutamente el ingreso de extraños y aún la vista de afuera para adentro y viceversa. Ninguna religiosa o monja, podía salir del lugar donde habitaba, bajo ningún pretexto y ni siquiera por breve lapso, salvo peligro de muerte u otro mal grave y únicamente la Santa Sede tenía la facultad de dispensarlos de la clausura en casos justificados.

Por último, tenemos a la clausura formal pasiva, la cual vedaba el ingreso a los respectivos lugares de cualquier persona sea cual fuere su sexo, edad, clase o condición, salvo licencia apostólica y con ciertas excepciones. El cuidado de la clausura correspondía a la superiora del monasterio, pero su vigilancia superior incumbía al ordinario local; pudiendo castigar hasta con censuras a los infractores.

También se contemplaba la clausura episcopal, la cual recaía al clérigo superior y que establecía la prohibición de entrada al recinto a personas del sexo opuesto, y una limitación a no salir como se ha mencionado solo por una causa grave. Por otro lado existían los delitos que se causan por contravenir las obligaciones que establece el propio *códex* y el estado religioso, y en este caso los delitos contra la Ley de clausuras en la cual se estipulaba que aquella mujer que infrinja ésta, se le excomulgaba, con el requisito esencial de que lo hiciera legítimamente sin previa dispensa; la sanción se extendía a los superiores religiosos que se llegaren a introducir cuando dicho acto se estaba llevando a cabo.

De estas figuras relativas a la clausura, podemos ver que existían deberes, que si se infringían devenía una cierta sanción tal y como se aplica en el derecho positivo mexicano vigente, solo que la diferencia es que actualmente el concepto de clausura se extiende en una forma general, es decir, para todo gobernado, quien es titular de derechos públicos subjetivos denominados *garantías individuales*.

Es una figura que desde su inicio implantó y creó una forma de obligar y sancionar al infractor como se aplica actualmente.

2.2 SU ORIGEN EN EL DERECHO MEXICANO.

Una de las fuentes formales del derecho son las leyes, las leyes escritas, aquellas que desde el inicio de la vida de un Estado marcan o determinan su forma de gobernar, nos describen claramente la historia jurídica - política de cada pueblo. Más aún a través de sus leyes fundamentales establecen las ideologías por las que en diferentes épocas han prevalecido y han marcado el destino de un Estado. Por lo que se refiere a la clausura administrativa en algunos casos puede encontrar su sustento jurídico en una Ley Suprema o Constitución Política; que en este caso, trataremos de encontrar los antecedentes constitucionales de esta figura, es decir en las diferentes constituciones que se han expedido en México.

Cabe mencionar que para los efectos de este análisis, es de suma importancia tomar en cuenta específicamente cuáles son los derechos o garantías que existían en cierta época, para poder determinar lo conducente a este tema.

2.2.1 Constitución de Cádiz de 1812.

Este ordenamiento se clasifica como el primer indicio histórico de la vida constitucional mexicana, el cual constaba de 384 artículos, mismos que no son nada explícitos con respecto a los derechos individuales. No existía ningún aspecto que se refiriera a legislar algunos de los derechos individuales, ya sea mediante un reglamento o una

Ley, o en su caso la intervención directa del Ejecutivo, mediante algún ordenamiento que determinase los actos y procedimientos que rigieran en su caso la vida administrativa del Estado.

El Ejecutivo estaba integrado por el Rey Sagrado, sus ministros removibles y responsables a las cortes. La forma de gobierno establecida por esta Constitución, era la monarquía moderada hereditaria. El Poder Legislativo se componía de solo una cámara renovable cada dos años. Aquí ya se contemplaba el derecho del *veto*, que el Rey podía utilizarlo en dos ocasiones a efecto de que no se volviera a tratar el tema sino hasta el año siguiente. Esta Constitución establecía que el Poder Judicial era inamovible o temporal, según la voluntad de las propias cortes, el cual era nombrado o elegido por el ejecutivo y a propuesta de los congresos de los Estados.

Es dentro de la actividad comercial que se generó en el último Virreinato que imperó en México, cuando se emite en el Real Palacio de *Mexico* un bando publicado el 5 de junio de 1810, el cual creemos que se trata del primer antecedente jurídico que se refiere al cierre de un establecimiento como sanción, por la transgresión de las disposiciones que contenía ya que estaban emitidas por un sistema gubernamental con plenas facultades para crear medidas de carácter obligatorio a efecto de preservar la plena convivencia en la jurisdicción respectiva, por lo que me abocaré a transcribir algunos artículos que consideramos trascendentes para nuestra exposición:

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

Art.- 2. La venta de vinos, mistelas aguardientes y demás licores permitidos (exceptuando el pulque), solo podrán verificarse en las vinaterías ubicadas en los parajes expresados en el artículo anterior, en las fondas y cafés y de ninguna suerte en las tiendas de cacahuatería, pulpería y mestizas, bodegones ni almuercerías.

Art.-3. En el termino de dos meses prefijados, en el artículo anterior se colocarán los mostradores de las vinaterías y los aguardienteros, en

que se venden caldos por menor tan inmediatos a las puertas que, abiertas y siendo de dos hojas, toquen con ellos y si fueren de unas, solo diste el mostrador de la entrada de la puerta, tres cuartos de vara, y los expendedores no permitirán que ni de tras de ellas; ni en la parte interior del mostrador entren otras personas si no las destinadas al despacho.

Art. . - 4. Se prohíbe también que en las mencionadas casas haya música, bailes y juegos, previniéndose que los compradores, no dilaten mas tiempo que el necesario para beber el licor que compraren o se les despache.

Art- 5. Se prohíbe también a los vendedores toda composición dirigida a dar mayor vigor y fortaleza a los aguardientes y licores, no permitiéndose otra que la del agua natural para rebajarlos.

Estos artículos describen algunas de las disposiciones que debía cumplir el particular a efecto de conducirse con el debido respeto a la norma, por lo que ahora transcribiremos algunas de las sanciones que podía aplicar la autoridad por la violación al bando mencionado.

Art- 8. Los que contravinieran en cualquier forma a lo dispuesto en los artículos anteriores excepto el 5, sufrirán una multa de diez pesos por primera vez, de veinte por segunda y treinta por tercera, cerrándose además la vinatería o pulquería; y estas multas se aplicarán 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 la mitad el juez y penas de cámara.

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

Ya una vez establecidas las sanciones a la transgresión de las disposiciones normativas, se provee al particular de un procedimiento que a nuestro parecer carecía de cualquier tipo de garantías o de algún recurso mediante el cual pudiese subsanar la falta cometida.

Art.- 12. La substanciación de las causas que se formaren por contravenirse a los artículos antecedentes, será breve, sumaria, certificándose el hecho por escribano y en su falta por el juez con dos testigos de asistencia. De las sentencias que dieran los jueces no se admitirá apelación en el efecto suspensivo; menos en las relativas al delito de mezclar a los licores ingredientes nocivos pues en estas se han de proceder como se dijo en el artículo 9.

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

Art.- 16. Como fuera de *Mexico* y especialmente en las poblaciones algo numerosas, convendrá poner también poner las vinaterías en igual forma y método para evitar desordenes: los intendentes de provincia con precedencia de este reglamento formarán al que les parezca adoptable a las circunstancias de su territorio.

Podemos apreciar claramente que en el artículo 8º del instrumento transcrito se establece la sanción misma que se deriva del incumplimiento de la norma por parte del particular gobernado, aunque para efectos de nuestra exposición, en ningún momento menciona la palabra clausura si no que sólo *cerrara* el establecimiento, utilizándose dicha acepción como un sinónimo cumpliéndose con esto el acto de autoridad emitido.

2.2.2 Constitución de 1814.

El 22 de octubre de 1814 el Supremo Congreso Mexicano a efecto de independizarse de la dominación extranjera y constituir un nuevo Estado diferente a la monarquía

española, decreta una Constitución, sancionada por ciertos principios, sin embargo, aunque no entró en vigor es necesario llevar a cabo el análisis respectivo a la luz de los artículos que la conformaba.

Este Magno Ordenamiento denominado como la de *Constitución de Apatzingán*, estaba estructurada por 242 artículos, establecía el gobierno *democrático representativo*, dividido en tres poderes o tres órganos de gobierno.

- I. Supremo Congreso Mexicano.
- II. Supremo Gobierno.
- III. Supremo Tribunal de Justicia.

Estos organismos residían en un mismo lugar, que determinaría el Congreso, pudiendo separarse por causas extraordinarias.

El Supremo Congreso estaba integrado por diputados elegidos uno por cada provincia. Una de las atribuciones de este órgano era el de aprobar los reglamentos que conducían a la sanidad de los ciudadanos, a su comodidad y demás objetos de policía.

El Supremo Gobierno estaba compuesto por tres individuos, un Secretario de guerra, uno de hacienda y otro de gobierno. Una de las atribuciones del Supremo Gobierno que debemos tomar en cuenta para nuestro análisis es la que estipulaba el artículo 165.

Art.- 165. - Hacer que se observen los reglamentos de policía...

Por otro lado existía un Supremo Tribunal de Justicia, compuesto por cinco personas, que podía aumentar por ordenes del Supremo Congreso. En esta Constitución ya se denotaban claramente algunos derechos individuales como lo son: los de igualdad, seguridad, propiedad y libertad.

Con respecto a la seguridad, el artículo 27 de este ordenamiento, estipulaba que la seguridad de los ciudadanos consistía en la garantía social, lo que se conoce ahora como *garantía de legalidad* en los actos administrativos, o actos de autoridad en general, el artículo 28 establecía:

Art. 28. - Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la Ley.

Desde ese momento la Constitución establecía que cualquier acto que no se sujetara a las leyes vigentes, incurriría en una ilegalidad, aunque en este caso no prescribía ninguna sanción o consecuencia para el gobernado o ciudadano.

El origen de la garantía de audiencia lo podemos enfocar en el siguiente artículo:

Art.- 31. - Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente.

Claramente este precepto nos describe que para cualquier acto punitivo que emita la autoridad, el gobernado tenía el derecho de ser oído y vencido en Juicio, lo que actualmente se conoce como la garantía de audiencia. Las visitas domiciliarias, de esa época, el artículo 33 del Magno Ordenamiento sólo señalaba que un requisito esencial que estas debían cumplir, era que deberían acatarse de día, sin ir más a fondo.

De una forma muy general se puede deducir que desde este ordenamiento denominado *Constitución de Apatzingan de 1814*, ya existían algunos indicios con respecto a las formalidades del procedimiento, garantía de audiencia y aun las visitas que la autoridad realizaba.

Sin embargo, con relación al tema que nos ocupa exponemos lo siguiente:

Dentro de las atribuciones del Supremo Congreso, estaba la de *aprobar reglamentos* de conformidad con lo que establecía el artículo 118 (ya mencionado) que a la letra dice:

Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente.-

Art.- 118. - Aprobar los reglamentos que conduzcan a la sanidad de los ciudadanos a su comodidad y demás objetos de policía.

En este caso el Congreso solo tenía la facultad de *aprobación*, más no de iniciar leyes o reglamentos, es decir, solo daba el visto bueno del ordenamiento de que se trate, por lo que no se puede concluir si se trataba de un acto realizado por el ejecutivo o por el órgano legislativo, incurriendo en cierta imprecisión jurídica.

Por lo que toca a la autoridad del supremo gobierno, aquí se puede dilucidar un antecedente de lo que es la facultad reglamentaria.

El *Supremo Gobierno* a que se refiere ésta Constitución se podría traducir en lo que hoy se conoce como *Poder Ejecutivo*. La facultad de éste órgano con respecto a los reglamentos, se establecía claramente en el Artículo 165 de dicha Ley Fundamental, relativo a las atribuciones del Supremo Gobierno.-

Al Supremo Gobierno toca privativamente:

Hacer que se observen los reglamentos de policía.

La facultad reglamentaria tiene sus inicios en este precepto, en razón de que el propio gobierno establecido por esta Constitución de 1814, tenía la obligación o facultad de hacer que se observaran o se acataran ciertos ordenamientos jurídicos y aun así proteger los derechos que tiene todo gobernado.

Aunque no refería directamente la existencia de algún instrumento para la cumplimentación de alguna Ley, si se establecía el principio de *hacer*, es decir, que

mediante una acción se podía hacer cumplir los ordenamientos legales existentes, que en este caso serían los *reglamentos de policía*.

Aún cuando no indicaba nada con respecto a la clausura como tal, si daba un panorama de la existencia de algún reglamento, en el cual podría estar instituida dicha figura o encuadrarse como algún tipo de sanción que se pudiesen establecer en los reglamentos de esa época, aunque en esta Constitución no había nada en concreto. Con respecto al Juicio de garantías, no existía ningún recurso o instrumento para hacer respetar los derechos individuales mencionados.

Al respecto Ignacio Burgoa manifiesta que “ la omisión del medio de control de éstas en que incurrieron los autores de la Constitución de Apatzingán tal vez se haya debido a dos causas, principalmente, a saber: al desconocimiento de las instituciones jurídicas semejantes y sobre todo a la creencia que sustentaban todos o casi todos los jurisconsultos y hombres de Estado de aquella época, en el sentido de estimar que la sola inserción de los derechos del hombre en cuerpos dotados de supremacía , era suficiente para provocar su respeto por parte de las autoridades, concepción que la realidad se encargó de desmentir palpablemente”.⁷³

2.2.3 Constitución de 1824.

Mediante decreto del 4 de octubre de 1824, el Soberano Congreso decretaba y sancionaba la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual constaba de 171 artículos.

En esta Constitución la Nación mexicana adquiría para su gobierno, la forma de República Representativa Popular Federal. Aquí es donde se dividía el Estado en tres poderes como actualmente esta constituido, Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

⁷³ Burgoa Orihuela, Ignacio. “ El Juicio de Amparo”, 35ª. ed. Porrúa S.A., México, 1999, p. 102.

El Poder Legislativo se depositaba en un Congreso General, el cual se dividía en dos cámaras una de diputados y otra de senadores.

El Ejecutivo o Supremo Poder Ejecutivo de la Federación se depositaba en una sola persona denominada *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*. Con respecto a los actos administrativos en el artículo 110 de esta Ley Suprema, se encontraban establecidas las facultades del Presidente de la República y específicamente en las fracciones II y III que manifestaban lo siguiente.-

La Fracción II establece:

Art.-110.- Las atribuciones del Presidente son las siguientes.-

II.- Dar reglamentos, decretos y ordenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y Leyes Generales.

En esta fracción se establece claramente la Facultad Reglamentaria del Ejecutivo, porque como podemos ver en el precepto el Presidente podía emitir actos administrativos traducidos en reglamentos, decretos y ordenes los cuales tienen la finalidad de darle cause a la Constitución para su mejor desarrollo con respecto al cumplimiento de sus principios y elementos.

Cuando esta fracción se refiere a la creación *para el cumplimiento de la Constitución*, podemos entenderla como un sinónimo de la frase *proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia* es decir, que mediante instrumentos jurídicos puede en su caso la Constitución cumplir con su objetivo para lo que fue creada.

Aun cuando esta Constitución no nos muestra una visión directa con respecto a actos administrativos propiamente dichos, si nos da un antecedente con respecto a lo que implícitamente estatuye la facultad reglamentaria, que en una forma muy general es la acción de crear medios legales para el mejor desarrollo y aplicación de las leyes.

Por otro lado en este periodo nos podemos encontrar con diversos Bandos en los cuales se establecen de idéntica manera que en anterior, la multa y el cierre de establecimientos por transgredir las normas que salvaguardan el fin del gobierno, destacando los siguientes: 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; y el Bando sobre vinaterías y casillas de pulque del 22 de octubre de 1835.

Con respecto al Poder Judicial de la Federación podemos describir que en este periodo, se componía de la *Corte Suprema de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito*. La *Corte Suprema de Justicia* estaba integrada por 11 Ministros, distribuidos en tres salas y de un fiscal por cada Ministro, mismo que podía aumentar o disminuir de número y por sala a criterio del Congreso. En la fracción V del artículo 137 de esta Constitución, disponía una facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual consistía en *la atribución de conocer las infracciones de la Constitución y Leyes generales*, suponiendo la existencia de un control constitucional, sin embargo fue materialmente inexistente ya que nunca se expidió la ley correspondiente para su aplicación.

2.2.4 Constitución Centralista de 1836.

Denominada como 7 Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836, de 218 artículos en total. La forma de gobierno que establecían estas 7 *Leyes* era de una República Democrática Central, los Estados cambiaron de nombre a departamentos y quedaron sujetos al gobierno del centro.

El gobierno estaba dividido en 4 figuras de poder, el Supremo Poder Conservador, Supremo Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial de la República Mexicana. El Supremo Poder Conservador se depositaba en 5 individuos, renovables cada cinco años quienes a su nombramiento protestaban ante el Congreso General. De una forma muy general, la facultad de este organismo era el determinar los cauces o fines de los actos que emitían los otros tres poderes. El Poder Legislativo estaba integrado por dos

cámaras, la de Diputados y la de Senadores quienes estaban encargados de la emisión y sanción de las leyes respectivas.

La organización del Supremo Poder Ejecutivo se depositaba en un *Supremo Magistrado*, denominado Presidente de la República que duraba ocho años, y era elegido de una forma propuesta al Congreso General.

Con respecto a las facultades del Presidente, mencionaremos lo que establecía el artículo 17 del Magno Ordenamiento que nos ocupa.-

Art.- 17. – Son atribuciones del Presidente de la República.-

I. Dar con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y ordenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la constitución y leyes, y de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas.

Al analizar este precepto, cuando en el artículo precedente menciona: *y de acuerdo con el consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas*, entendemos que se trataba de equipar a las leyes un instrumento jurídico mediante el cual la aplicación o desarrollo de las mismas, se llevara a cabo a través de un procedimiento previamente establecido, en una figura denominada *reglamento*.

De igual forma en este caso, podemos afirmar que se trata de la denominada facultad reglamentaria del Presidente de la República, el cual al momento de actuar o emitir estos ordenamientos jurídicos - administrativos, estaba generando un acto eminentemente de naturaleza formal administrativa y materialmente legislativa, mediante el cual podía afectar la esfera jurídica del ciudadano o gobernado.

Los reglamentos a que se refería este artículo, podemos denominarlo como reglamentos *heterónomos*, toda vez que dependían de la existencia de una Ley para su creación, por lo que se sustentaban directamente de ellas. Cuando en el artículo mencionado se refería a *dar con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los*

decretos y ordenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, creemos que se trataba de la sujeción que tiene la autoridad administrativa a la Ley, en el desempeño de sus funciones, es decir en la legalidad que debían incurrir en su actuar, con respecto a la esfera jurídica del gobernado, por lo que afirmamos que dentro de estos ordenamientos o actos de autoridad, podría estar presente alguna sanción similar o idéntica a la *clausura*, sin embargo no encontramos ningún indicio fehaciente y específico de la existencia de la figura jurídica - administrativa que nos ocupa.

Por otro lado el Poder Judicial de la República Mexicana denominado así por estas leyes constitucionales, estaba integrado por la Corte Suprema de Justicia con 11 ministros y un fiscal, por los Tribunales Superiores de los Departamentos (Entidades Federativas) por los de Hacienda y por los Juzgados de primera instancia.

2.2.5 Constitución de 1843.

Denominada como bases orgánicas del 12 de junio de 1843, constaba de 202 artículos, siendo particularmente muy parecidas en su estructura a las 7 leyes constitucionales de 1836 ya mencionadas.

Esta constitución reconocía como forma de gobierno la República Representativa Popular. El poder público residía esencialmente en la Nación, el cual se dividía en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El poder legislativo se depositaba en un Congreso el cual estaba dividido en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La iniciativa de leyes correspondía al Presidente de la República a los Diputados y a las Asambleas Departamentales en todas las materias y a la Suprema Corte de Justicia le correspondía en lo relativo a su administración.

El Poder Ejecutivo se depositaba en un Magistrado denominado Presidente de la República y que duraba cinco años en sus funciones.

Dentro de sus facultades, estaba la de expedir o dar reglamentos de conformidad con la fracción IV del artículo 87 de esta Constitución o *Bases Orgánicas de 1843*.

Art.- 87. – Corresponde al Presidente de la República.-

IV. Expedir ordenes, y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlos ni modificarlos.

Nuevamente surge la multicitada *facultad reglamentaria del Presidente de la República*, la cual en este caso se concretaba únicamente en especificar la sola expedición de reglamentos, que tenían la función de auxiliar en la ejecución de las leyes, teniendo ahora una nueva nota, que dichos instrumentos no modificaran o en su caso alteraran las leyes que auxiliaran en su cumplimiento, es decir, que no rebasaran la competencia y funcionalidad de éstas. Creemos que el Constituyente de esa época, elaboró dicho precepto de esa forma para establecer terminantemente que los reglamentos en su forma, contenido y efectos jurídicos no modificarán el espíritu de las leyes, porque las leyes son totalmente autónomas y los reglamentos no, toda vez que éstos son una especie de aquellas. De igual manera creemos que se hizo así, porque anteriormente se expedían reglamentos que se contraponían con las mismas leyes de donde se originaban éstos, creando un cierto conflicto jurídico, que a la postre dejaba en una gran incertidumbre a la sociedad misma de épocas pasadas. Del estudio y análisis de algunas de las disposiciones contenidas en esta Constitución, la clausura como figura jurídica y generalmente administrativa, no estaba contemplada por dicho ordenamiento aunque ya se habían emitido ciertos bandos que regulaban las actividades de los particulares como el Bando del Gobernador del Distrito sobre vinaterías entre otros, sin concedernos ningún antecedente con respecto a nuestro tema.

2.2.6 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

Sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de Mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo. El Estado

estaba dividido en tres diferentes poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el cual constituía una República Representativa Popular Federal.

Los principales fines de este ordenamiento eran, el consolidar la independencia, afianzar la libertad de la República, proveer la defensa común, establecer la paz y provocar el bien común. Atento a nuestro tema, no existe ninguna modificación con respecto a los derechos o garantías individuales, se encontró que son los mismos que establecía la constitución de 1843, por lo que no nos da una referencia histórica útil para nuestro tema, ya que en ningún momento hace referencia alguna a la clausura o algún ordenamiento que pudiera contenerla. Aunque por otro lado lo más importante de este magno instrumento es que ya propone un medio de control constitucional a través de un sistema legal con la finalidad de que las garantías individuales se ejecutaran y respetaran disponiendo en su artículo quinto que *para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios para hacerlas efectivas.*

2.2.7 Constitución de 1857.

Burgoa manifiesta que “la Constitución de 1857, emanada del plan de Ayutla, que fue la bandera política del partido liberal en las Guerras de Reforma, implanta el liberalismo e individualismo puros, como regímenes de relaciones entre el Estado y el individuo. Puede afirmarse, pues, que dicha constitución fue el reflejo auténtico de las doctrinas imperantes en la época de su promulgación, principalmente en Francia, para las que el individuo y sus derechos eran el primordial, si no el único, objeto de las instituciones sociales que siempre debían respetarlos como elementos superestatales”.⁷⁴

Esta Constitución contaba con 128 artículos, fue emitida el 5 de febrero de 1857 y publicada el 12 del mismo mes y año. Establecía como forma de gobierno una

⁷⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Op. Cit. p. 119.

República Representativa, Democrática y Federal compuesta de Estados libres y soberanos.

El Supremo Poder de la Federación se dividía para su función en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo nunca se depositaba en una sola persona o individuo y solo existía una Cámara de Diputados. El Poder Ejecutivo se depositaba para su ejercicio, en un solo individuo denominado, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 85 de esta Constitución, se establecían las facultades y obligaciones del Presidente, de las cuales para efectos de nuestro tema anotaremos la que se encuentra en la fracción I.

Art.- 85. – Las Facultades y Obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Con respecto a esta fracción, el constituyente de 1857 creó en una forma definitiva, lo que hoy conocemos como *La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República*, la cual como ya hemos dicho en múltiples ocasiones, se deriva en la creación de los reglamentos heterónomos.

Esta constitución marcaba una pauta de lo que son los actos administrativos y de como estar en la posibilidad de atacarlos, toda vez que es la primera que establecía lo que son los derechos del hombre que posteriormente se convertirían en *garantías individuales*.

Por lo que toca a los reglamentos que en la actualidad conocemos como autónomos, esta Constitución en su artículo 21 establecía lo siguiente.

Art.- 21. - La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa ó hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la Ley.

Aquí ya se ve una diferenciación de que autoridad era competente para imponer las penas, indicando que solo la autoridad administrativa podía imponer multas o reclusión del infractor, pero con la salvedad de que se trataba únicamente como un medio correctivo, el cual estaba sujeto a un ordenamiento previamente establecido. Asimismo ya se contemplaba el actuar de la autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones, situación que en las anteriores constituciones no se tomó en cuenta, refiriéndonos a los actos administrativos los cuales en algunos casos puedan llegar a afectar la esfera jurídica del gobernado.

De alguna forma se justifica el actuar de la autoridad administrativa, aunque en este caso se sujetaba a una Ley determinada y no a un reglamento al momento de sancionar, podemos entenderlo como el primer precedente de los reglamentos heterónomos mediante los cuales la autoridad se apoyaba para su desarrollo administrativo, creando con esto, algunas de las sanciones que denominamos como clausura.

Tal y como se puede apreciar en 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 considerarse trascendental para nuestro tema es necesario transcribir algunos artículos del mismo.-

El C. Joaquín O. Pérez, Gobernador del Distrito Federal, a los habitantes del mismo a 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 lo siguiente:

REGLAMENTO DE PULQUERIAS

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

Art.- 4. Queda prohibida para lo sucesivo el establecimiento de casillas interiores, no pudiendo en consecuencia concederse permiso para ellos. Los que a publicación de este bando tuvieran licencia para el despacho interior permanecerán en el estado que dispuso el 25 de noviembre de 1871.

Art.-5. Para abrir nuevos expendios de pulques fuera de la demarcación establecida en el artículo 2; se requiere: Solicitar por escrito la licencia de gobierno del Distrito y que la solicitud sea despachada de conformidad, previos informes del regidor e inspector general de policía, si alguno abriera la casilla sin la mencionada licencia y sin la patente del ayuntamiento de diez a cien pesos de multa y la casa cerrada.

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

Art. 7. Son obligaciones de los dueños de expendios de pulque:

I. Cuidar de que el pulque sea absolutamente, puro, sin mezcla de liquido o sustancia alguna que lo altere o haga nocivo, bajo la pena de diez a cien pesos de multa por la primera vez y la segunda infracción, clausurándosele la casa en la tercera. En todo caso el pulque será derramado.

II. Tener en perfecto estado de aseo el local del expendio y su frente; en la inteligencia de que si así no lo hacen sufrirán la pena de pagare cinco pesos de multa y se les obligará a reparar la falta inmediatamente.

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

Art.- 12. Las penas que se señalan en este bando serán impuestas, por el gobernador del distrito. Los inspectores y demás agentes que le están subordinados darán parte de las infracciones que se cometen y de que tengan conocimiento.

Los artículos que acabamos de transcribir a nuestro criterio son el primer antecedente preciso de lo que se considera como *clausura administrativa* y que además se trataba de un claro ejemplo de una sanción ya que en su primera parte establecía las condiciones generales que debía cumplir el particular a efecto de que estuviera en la posibilidad real de establecer un comercio, así como las obligaciones que debía cumplir para el mejor desarrollo de la actividad que estuviera realizando, ya que si transgredía las disposiciones, estaría sujeto a que se le apliquen las sanciones que correspondían según era la infracción que podía ir desde una multa hasta el cierre o clausura del establecimiento. Es relevante hacer notar que en ningún momento el bando provee al infractor de recurso alguno para subsanar sus faltas, empotrando al particular en un claro estado de indefensión, que en la actualidad se consideraría como violaciones directas a la Constitución. Cabe resaltar que en este periodo también se emitieron otros bandos dirigidos a regular actividades diversas como el *reglamento de fondas y figones*, el *reglamento de juegos* y el *reglamento para el comercio de pulques* del 27 de abril de 1856.

2.2.8 Constitución de 1917.

Al término de la Revolución Mexicana el congreso constituyente de 1917 derogó la Constitución anterior (5 de febrero de 1857) para crear un ordenamiento con carácter de *supremo* denominado "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", vigente en la actualidad.

Esta Constitución establece lo que se denomina las *garantías individuales* a la luz de una sociedad transformada y a un nuevo Estado de Derecho el cual debe respetar los derechos públicos subjetivos del que cada gobernado es titular.

La forma de gobierno que establece esta Constitución, es la de una República Representativa Democrática Federal, la cual está dividida en tres poderes; Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El poder ejecutivo está encabezado por un *Presidente* denominado como: *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, por lo que dicho poder se deposita únicamente en una sola persona.

El Poder Legislativo está integrado por dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores. El Poder Judicial está representado principalmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con respecto al tema que nos ocupa, haremos referencia al artículo 21 de este ordenamiento, mismo que describe lo siguiente:

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 de aquel. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor que el importe de su jornal o sueldo en una semana.

Podemos observar que desde este momento ya se contemplan los ordenamientos jurídicos llamados *reglamentos autónomos*, mismos que al ser transgredidos, únicamente establecen como sanción a la multa y el arresto, sin tomar en cuenta de forma alguna a la clausura administrativa, por lo que consideramos que se trata de una gran laguna en la propia Constitución, ya que como haremos referencia mas adelante, se hubiese establecido claramente que tipo de sanciones deben ejecutarse por parte de la autoridad administrativa, en atención a los reglamentos mencionados que para nosotros deberían ser leyes y no aquellos.

Con respecto al artículo 89 fracción I, ya se establece claramente la *facultad reglamentaria del Presidente de la República*, misma que hicimos referencia en anteriores temas, aunque lo importante de esto, es que aquí es cuando se forja definitivamente el antecedente concreto y viable para la creación de los *reglamentos heterónomos*, los cuales están revestidos de una dependencia hacia las leyes federales emitidas por el Congreso de la Unión y que muchos de ellos contemplan claramente a la clausura como una sanción. En el caso de los reglamentos autónomos el legislador acertadamente no incluye en la norma constitucional, que tipo de sanciones se deben aplicar en caso de la violación a algún ordenamiento, sino que por el contrario siendo algunas veces desafortunadas, deja al ejecutivo en total libertad para crear normas, que algunas veces son imperfectas y mal intencionadas, con gran número de lagunas. Pero aunque la intención del legislador de 1917 haya sido congruente, de manera regular se cometen excesos en dichos reglamentos, siendo éste el antecedente que ha regulado hasta la fecha a la clausura como elemento de los reglamentos heterónomos.

CAPITULO 3. ELEMENTOS DE LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

3.1 CAUSAS, EFECTOS Y OBJETIVO DE LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

La autoridad administrativa al ejercer sus facultades legales sancionadoras, regularmente provoca una alteración en los derechos del gobernado y puede incurrir en aparentes o específicas violaciones al orden u ordenes legales vigentes; dichas actuaciones se extienden en algunas ocasiones a derechos de terceros, creando así un daño general, es decir, afectando a un gran número de individuos. La autoridad únicamente puede actuar sujetándose a un ordenamiento jurídico, es decir, no puede ir más allá ni excederse en las facultades para hacer o dejar de hacer cierta obligación instituida por el ordenamiento respectivo, mismo en el que se encuentran plasmadas las diferentes causales del acto de clausura que pueden nacer por diversos casos concretos, de los cuales mencionaremos algunos posteriormente.

Además de las causales también podemos describir los efectos de la clausura, ésto sucede cuando el infractor o gobernado requisita los elementos que la Ley considera como violatorios a sus preceptos legales, creando diversas situaciones jurídicas para aquel. En razón de dar una explicación más a fondo; haremos referencia al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal que en el primer párrafo del artículo 338 dispone lo siguiente:

Art.- 338. - En caso de que el propietario o poseedor de un predio o de una edificación no cumpla con las ordenes giradas con base en este reglamento y demás disposiciones legales aplicables, el departamento, previo dictamen que emita y ordene, estará facultado para ejecutar a costa del propietario o poseedor las obras, reparaciones o demoliciones que haya ordenado; para clausurar y para tomar las demás que considere necesarias, pudiendo hacer uso de la fuerza pública en los siguientes casos.

Aquí observamos que las causas por las cuales la autoridad, en este caso, tiene la facultad de sancionar al infractor o posible infractor, son muy amplias dejando el libre actuar a la autoridad y además nunca distingue entre lo que es una clausura total o parcial, ya sea temporal o definitiva que se vaya a aplicar; por lo que únicamente se sujeta a la simple orden de clausura, sin hacer referencia alguna a la temporalidad ni a la totalidad o parcialidad de la misma, lo cual crea una gran incertidumbre jurídica al gobernado, en relación con la posibilidad de que pudiese promover en su caso el Juicio de Amparo y obtener la suspensión de una manera eficaz.

La Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal de la que haremos referencia mas adelante, en su artículo 75 establece lo siguiente:

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

De igual forma el artículo 81 establece.-

Art.- 81. - En los casos de reincidencia se aplicará hasta el doble del máximo de la sanción originalmente impuesta y para el caso de reincidir nuevamente se sancionará además con la revocación de la licencia o autorización y la clausura del establecimiento mercantil.

Además de existir otras causales de clausura en dicha Ley, ahora solo nos referiremos a la generalidad que se denota en los dos artículos anteriores, los cuales tienen como único efecto jurídico o finalidad, entre otras la procedencia de aplicar la clausura.

De los ejemplos legales precedentes, podemos observar una gran imprecisión por parte del legislador en el momento de omitir o no especificar con claridad los tipos de causales que traen aparejada la sanción o clausura respectiva, es decir, deja a la

autoridad que libremente aprecie dichas circunstancias bajo un criterio un tanto subjetivo, creando en ocasiones con esto, ciertas violaciones a las garantías individuales del gobernado.

Creemos que los efectos de la clausura administrativa pueden dividirse en diferentes tipos de afectación, tanto para el gobernado como para su entorno legal y económico.

A) Efectos sobre el inmueble.

B) Efectos sobre el patrimonio de las personas.

C) Efectos legales.

EFFECTOS SOBRE EL INMUEBLE.-

Ya que la finalidad primordial de la clausura administrativa, es cesar o dejar sin funciones alguna actividad económica o comercial, dicho acto actuará principalmente sobre el objeto donde se está realizando dicha actividad, es decir, en el caso de que algún establecimiento mercantil se le revocase la licencia para funcionar como tal y éste persistiese en realizar su actividad, la autoridad emitirá bajo su criterio la sanción respectiva que seguramente consistirá en clausurar el inmueble.

EFFECTOS SOBRE EL PATRIMONIO DE LAS PERSONAS.-

Otro de los efectos y uno de los más importantes es el que se causa en el patrimonio del infractor, desde el momento de la aplicación de la clausura. Desde ese momento el gobernado empezará a sufrir las pérdidas de las ganancias, se empezarán a acumular las deudas de pago a trabajadores, y a los distribuidores de las mercancías, las cuales por el hecho de que se encuentran resguardadas, pueden entrar de un momento a otro en un estado de descomposición debido a tal circunstancia.

EFFECTOS LEGALES.-

Los principales efectos legales que puede causar la clausura, es que el infractor trate de conducir su conducta jurídica a enderezar sus actividades apegándose a la Ley o reglamento correspondiente o en su defecto promover los recursos legales que aquellos prevean o por otro lado instar al Juez de Distrito a efecto de promover el Juicio de Amparo conducente. Distinguimos solamente un solo objetivo de la clausura que es el de sancionar al infractor, por haber contravenido a juicio de la autoridad, las disposiciones establecidas en un ordenamiento.

3.1.1 Etapa de inspección o verificación y garantía de legalidad.

Damos cuenta que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de conformidad con el Artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ha expedido un sin número de leyes referentes a diversas materias especificadas en dicho ordenamiento, sin embargo por lo que respecta al procedimiento relativo a la clausura administrativa, nos abocaremos a la *Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal*, ya que del análisis llevado a cabo en atención a la gama de ordenamientos legales en donde se describen las etapas procedimentales de clausura, esta Ley es la que mejor sistematiza cada una de los pasos procedimentales que las autoridades están obligadas a cumplir, por lo que empezaremos a hablar de la etapa de verificación, hasta concluir con la ejecución de la orden de clausura.

El Título sexto Capítulo I, artículo 72, dispone:

Art.- 72. – La Delegación ejercerá las funciones de vigilancia que correspondan para verificar el cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias, y aplicará las sanciones que establecen en este ordenamiento, sin perjuicio de las demás sanciones que resulten aplicables.

Cabe mencionar que la etapa de inspección o verificación se realiza mediante la denominada visita domiciliaria, contenida en el artículo 16 Constitucional. En este precepto podemos observar que la propia ley otorga a la autoridad administrativa ciertas atribuciones, como son las de vigilar e imponer sanciones, incluso sin especificar, la autoridad también podrá aplicar otro tipo de sanciones que resulten aplicables.

El artículo 73 del mismo instrumento establece:

Art.- 73. – A efecto de llevar a cabo los actos que le permitan cumplir con la obligación a que se refiere el artículo anterior, las Delegaciones podrán ordenar que se lleven a cabo visitas de verificación, mismas que se sujetarán a las siguientes bases.-

Para llevar a cabo el cumplimiento de las atribuciones de la autoridad administrativa, la ley establece un procedimiento de verificación, a que se deberán sujetar las *visitas de verificación* para su completa legalidad y eficacia; que a continuación se describen.

I. El verificador deberá contar con orden por escrito que contendrá la fecha, ubicación del establecimiento mercantil por inspeccionar, así como su nombre, razón social o denominación, cuando éstos se conozcan, objeto y aspectos de la visita; el fundamento legal y la motivación de la misma; el nombre y la firma de la autoridad que expida la orden y nombre del verificador.

Este apartado describe los elementos que debe contener la orden de verificación para que surta efectos legales, para lo cual esta figura fue creada, por lo que será necesario desmembrar y analizar cada uno de estos elementos, así como lo que respecta a la llamada *garantía de legalidad*.

a) La fecha.

Se deberá especificar claramente la fecha en que se expide la orden, toda vez que sin ella el infractor estará en la imposibilidad de conocer con exactitud y precisión a efecto de promover los recursos legales (que posteriormente analizaremos), los cuales están sujetos a ciertos términos, inclusive el propio Juicio de Amparo que se llegase a promover.

b) Ubicación del establecimiento mercantil por inspeccionar.

Es de suma importancia que la autoridad administrativa tenga un conocimiento exacto de la ubicación o domicilio donde se encuentra el bien mueble o establecimiento mercantil que se vaya a inspeccionar, en razón de nunca llegar a afectar a terceros, ajenos a la relación jurídica establecida, entre la autoridad y el gobernado propietario del bien inmueble.

c) Nombre, razón social o denominación cuando éstos se conozcan.

Este punto se relaciona con el precedente, porque refuerza la exacta ubicación que la autoridad debe tener con respecto al lugar a inspeccionar, aunque el legislador le deja a la autoridad administrativa la opción de conocer o desconocer, en su caso, el nombre del establecimiento a clausurar, creemos que esto se debe a que el procedimiento de verificación adquiera la rapidez que en este tipo de diligencias se necesita.

d) Objeto y aspectos de la visita.

Toda vez que se trata de un acto administrativo, encausado a que la autoridad vigile el cumplimiento de la Ley por parte del gobernado, dicho acto u orden siempre deberá tener un objeto, es decir una finalidad. Dicho objeto creemos que se deduce en que tipo de visita o sobre que va a versar la visita o inspección que se realice, es decir, cual es la esencia de la visita sin tener en cuenta las características o aspectos de la misma.

Los aspectos de la visita, podemos definirlos como la descripción general de los actos que dentro del objeto de la visita se realicen.

e) Fundamentación y motivación de la orden.

Este elemento o característica de la orden de verificación, es de los más importantes, porque la autoridad tiene la obligación de fundamentar y motivar la orden que está expidiendo; al momento que se fundamenta cualquier acto jurídico, entendemos que dicho acto se está creando o basando en un ordenamiento jurídico positivo y vigente, esto quiere decir que dicho acto está previsto por una Ley o reglamento que lo sustente. Por otra parte cuando hablamos de motivación, nos estamos refiriendo a los criterios, consideraciones o razonamientos jurídicos que realiza la autoridad actuante, donde expresa el porque de su actuar, o en que se presume que ha incurrido el posible infractor.

El Poder Judicial de Federal ha emitido una jurisprudencia relativa este requisito *sine quanon* que toda orden de visita debe contener para su constitucionalidad.-

“GARANTIA DE MOTIVACION SU CUMPLIMIENTO EN LAS ORDENES DE VISITA. Considerando que la garantía de motivación se cumple si se hace señalamiento preciso de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas de la emisión del acto, resulta que la autoridad administrativa que emita una orden de visita dará cumplimiento a la garantía referida, si formula una explicación de su objeto, cuáles documentos serán motivo de la visita, los períodos temporales dentro de los cuales se pretende constatar si éste dio o no cumplimiento a sus obligaciones, esto para dar oportunidad al contribuyente de preparar su defensa, con lo que evidentemente, si la autoridad emisora de la orden de visita únicamente invoca los preceptos legales aplicables al caso sólo cumplimenta la garantía de fundamentación, pero no sucede así con la de motivación, las que deben darse conjuntamente en el acto de molestia, pues con faltar una de ellas generará la inconstitucionalidad del acto”⁷⁵.

⁷⁵ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tomo: 55, Julio de 1992. Tesis: I. 4o. A. J/20. p. 29.

f) Nombre y firma de la autoridad que expida la orden y nombre del verificador.

Todo documento que expida cualquier autoridad y en este caso la *autoridad administrativa*, adquiere la característica de ser público, únicamente por el hecho de que se está emitiendo en el momento en que el funcionario público o autoridad, esté en ejercicio de sus funciones. Sobre el particular, la orden de verificación no surtirá efectos sino contiene el nombre y firma del que la emite, en razón de que ni siquiera tendría la calidad de un documento público.

Asimismo, creemos que el nombre del verificador es esencial para la propia orden, toda vez que él también deberá estar acreditado como tal, por su mando superior o autoridad administrativa competente para realizar dicha acción, de lo contrario existiría una clara inobservancia de los requisitos que la Ley marca, creando cierta incertidumbre en el infractor. Continuamos con la *Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal que dispone lo siguiente:*

II. El verificador deberá identificarse ante el titular, en su caso con la credencial vigente que para tal efecto expida la Delegación, y entregar copia legible de la orden de verificación.

Aquí es donde comienza la fase de verificación propiamente dicha, en el momento en que el verificador se presenta al inmueble, materia de la visita haciendo mención de ella, a efecto de entregar la orden al posible infractor o a la persona con quien se entienda la diligencia, que regularmente tendrá que ser el titular o propietario del inmueble.

De igual manera el verificador tendrá la obligación de identificarse en ese momento, con una credencial expedida por la autoridad competente. Así mismo:

III. Los verificadores practicarán la visita dentro de las 24 horas siguientes a la expedición de la orden.

Creemos que la Ley delimita a la autoridad para realizar la visita domiciliaria a un cierto tiempo, en razón de que se inicien los términos legales con respecto al infractor y éste pudiese en su caso actuar conforme a la Ley o reglamento respectivo, a efecto de promover las acciones legales que correspondan según la situación jurídica concreta. Asimismo para que la autoridad no incurra en un atraso en el procedimiento. Seguimos con la fracción IV, del artículo 73 de la misma Ley;

IV. Al inicio de la visita de verificación, el verificador, deberá corregir al visitado, para que designe a dos personas que funjan como testigos en el desarrollo de la diligencia, advirtiéndole que en caso de no hacerlo, estas serán propuestas y nombradas por el propio verificador, sin que esto afecte a los alcances y efectos jurídicos del instrumento.

El verificador una vez identificado, solicitara al visitado o persona con quien entienda la diligencia nombre dos testigos, a efecto de que presencien la diligencia y constaten la objetividad y legalidad de ésta; de lo contrario si se rehusa a designarlos, la autoridad o visitador está debidamente autorizado para nombrarlos en ese momento, constando por escrito la circunstancia antes mencionada, sin que en ningún momento tal acto altere los efectos legales, formalidades y elementos del acto o documento jurídico. Posteriormente el verificador requerirá al visitado o a la persona con quien se esté realizando la diligencia, todos y cada uno de los documentos que se relacionen en la orden, revisando con precisión su vigencia y autenticidad de los mismos, así como del uso legal que se les ha dado, de conformidad con el ordenamiento legal mencionado, sin excederse en sus actuaciones. Podemos decir que el verificador realiza un examen o análisis general de todas las circunstancias que en ese momento se le están presentando, concluyendo con un dictamen estimativo, el cual puede contener en que tipo de violaciones está cometiendo el probable infractor, sin emitir un juicio previo de la situación que se haya determinado en ese momento. Fracción V;

V. De toda visita se levantará acta circunstanciada por triplicado en formas numeradas y foliadas en la que se expresará, lugar, fecha y nombre de la persona con quien se entendió la diligencia y por los

testigos de asistencia propuestos por ésta o nombrados por el verificador en caso de la fracción anterior. Si alguna de las personas señaladas se niega a firmar el verificador lo hará constar en el acta sin que esta circunstancia afecte el valor probatorio del documento.

Una vez concluida la visita de inspección o verificación, la autoridad deberá arrojar los resultados y circunstancias anómalas que se hubiesen presentado en dicho documento, adquiriendo el infractor en ese momento el derecho de declarar o alegar en su caso lo que favorezca a su defensa, para que posteriormente la autoridad entregue el acta respectiva, que deberá estar firmada por las personas que hayan intervenido en la diligencia.

Ahora bien, ya analizado previamente el procedimiento de la etapa de inspección o verificación, la analizaremos o confrontaremos, con respecto a lo que estipula el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

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

Al respecto la el Poder Judicial de la Federación a través del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ha emitido o especificado claramente los elementos que constituyen la visita de verificación a que se refiere la Ley citada, determinando que si en algún momento se llegasen a omitir, se estaría violando la garantía de seguridad jurídica de la cual se derivan dos importantes derechos públicos subjetivos, el de legalidad y audiencia respectivamente, consagrados en los artículos 16 y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“VISITAS DE VERIFICACIÓN. REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIRSE PARA SU LEGALIDAD. Al desahogarse las visitas de verificación a que se refiere el artículo 73, fracción II, de la Ley para el

Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, el verificador está obligado a identificarse; además, para que esta actuación se estime legítima, evidentemente deberá especificarse el nombre de la persona con quien se lleve a cabo la diligencia y la calidad con la que se desempeña en la negociación, con la finalidad de establecer el tipo de vínculo que guarda con ésta, con el objeto de respetar la garantía de seguridad jurídica consagrada en los artículos 14 y 16 Constitucionales, relativa a que el afectado por sí o por conducto del personal integrante del negocio, además de encontrarse presente en el desahogo de la diligencia, quede enterado de su resultado y, por ende, con conocimiento pleno para que oponga las defensas que estime conveniente”.⁷⁶

La garantía de legalidad protege directamente la transgresión de leyes secundarias e indirectamente la violación de los artículos 14 y 16 constitucionales. La violación Constitucional directa con respecto al artículo 16 del máximo ordenamiento, será aquella violación causada al momento de referirse a una Ley secundaria, expedida con posterioridad al hecho o en su caso la violación formal causada por excluir citar preceptos legales, que funden el acto y/o por no expresarse razones lógico - jurídicas, acerca de la adecuación de los hechos del caso a la hipótesis de la norma que se haya citado.

De igual forma el Poder Judicial emite un criterio a efecto de establecer que se entiende por garantía de legalidad:

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, CONCEPTO DE. La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente

⁷⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tomo: VII, Enero de 1998. Tesis. I. 4º. A. 260 A. p. 1198.

fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico - jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa”.

77

Atento a esta tesis jurisprudencial, para que la autoridad cumpla o respete la garantía de legalidad, debe observar dos elementos esenciales que debe contener todo acto que emita, que sin estos uno o el otro, tal garantía es inexistente.

- I. Que mencione los preceptos jurídicos de la Ley en que se está fundamentando el acto.
- II. Que exponga las razones lógico – jurídicas del porque se apoya en cierta Ley para emitir el acto. En este orden de ideas el mismo organismo judicial, expone lo que debe entenderse de una forma general de lo que es la garantía de legalidad.

“GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR. La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la Ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de

⁷⁷ Semanario Judicial de la Federación. Séptima Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal. Tomo: 55 sexta parte. p. 450.

fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad".⁷⁸

La garantía de legalidad aplicada en la visita de inspección precedente, se puede concebir la siguiente hipótesis: Toda vez que se trata de una Ley secundaria (Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal), ésta debe apegarse y no contraponerse con respecto a lo que la Constitución General de la República disponga, por lo que la visita de inspección debe cumplir con ciertas formalidades mismas que se derivan de la garantía de legalidad, la cual prohíbe que se causen molestias a particulares (como dicha visita) sin proporcionarles un mandamiento escrito que contenga la orden de visita, en el que se funde debida y jurídicamente dicha orden, así como se exprese la motivación que la haya hecho necesaria. Por lo que, al momento de que la autoridad desacate dichos elementos, incurrirá en lo que se llama una violación a las garantías individuales, para lo cual procede el Juicio de Amparo (que en capítulos posteriores analizaremos detalladamente) ante el Juez de Distrito, de conformidad con la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, ya que al momento de existir una resolución del procedimiento de inspección o verificación se pueda acudir a el.

3.1.2 Procedimiento administrativo seguido en forma de juicio.

Concluida la etapa de inspección o verificación, se inicia de una forma inmediata la etapa del procedimiento seguido en forma de juicio, en donde el gobernado o infractor promueve cierto tipo de acciones ante la autoridad competente para determinar una resolución, tomando en cuenta las pruebas que aporte el afectado, por lo que daremos continuidad a la Ley citada con la fracción VI.

VI. El verificador comunicará al visitado si existen omisiones en el cumplimiento de cualquier obligación a su cargo ordenada en la Ley, y que cuenta con 5 días hábiles para presentar por escrito

⁷⁸ Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tomo: XI – Enero. p. 263.

ante la Delegación su objeción y acompañar las pruebas pertinentes, excepto la confesional de la autoridad y vinculadas con los hechos que pretendan desvirtuarse, así como los alegatos que a su derecho convengan, lo cual debe hacerse constar en el acta.

En esta fracción, la Ley le da al gobernado el derecho de presentar en cierto termino, un escrito mediante el cual exprese su inconformidad y defensa con respecto a la visita domiciliaria, así como del resultado de la misma anexando en su caso las pruebas que el posible infractor crea convenientes a efecto de reforzar su dicho. Como la visita de inspección no se trata de un acto en el que la autoridad pueda basarse para emitir una resolución, la Ley provee al posible infractor un cierto tipo de procedimiento, el cual se traduce en la llamada garantía de audiencia que estipula el artículo 14 Constitucional, que más adelante analizaremos, por lo que la autoridad debe acatar los elementos esenciales que marca la propia Ley y en general la garantía de seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales.

Para que el afectado tenga conocimiento de su derecho de defensa, la mención de ello constará en el acta que se haya levantado en la visita. Con respecto a este punto, el Poder Judicial ha emitido un criterio mediante el cual especifica claramente, que este procedimiento no se trata de un acto definitivo, toda vez que tiene derecho de impugnar las violaciones que considere mediante el Juicio de Amparo:

“VIOLACIONES PROCESALES. LAS COMETIDAS EN RESOLUCIONES DE TRÁMITE EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO SON IMPUGNABLES EN LA DEMANDA DE AMPARO CONTRA LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA. Si en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, se comete una violación en una resolución, no definitiva, sino de trámite que deja al agraviado en estado de indefensión o le priva de un derecho que la Ley de la materia le otorga, y no es un acto de imposible reparación; la infracción deberá reclamarse junto a las posibles violaciones de fondo que se hubiesen cometido en

la resolución que pone fin al procedimiento; por lo que el momento oportuno para impugnar dicho acto será hasta que el procedimiento administrativo culmine y la responsable pronuncie su resolución definitiva".⁷⁹

Fracción VII;

VII. Uno de los ejemplares legibles quedará en poder de la persona con quien se entendió la diligencia; el original y la copia restante se entregará a la Delegación.

La autoridad le proporciona un elemento importante al gobernado, que es la propia acta donde consta por escrito todo lo actuado en la diligencia de verificación o inspección; y así el futuro promovente tenga una certeza de las presunciones que ha formulado la autoridad.

3.1.3 Resolución que ordena la clausura.

Ya que la autoridad haya realizado el análisis del oculto promovido por el afectado, con las pruebas necesarias para su defensa, la autoridad se abocará a emitir una resolución con respecto a determinar que tipo de sanción es aplicable al caso concreto que se le presente, mediante los documentos mencionados, por lo que es necesario continuar con la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

Art.- 74. -Ya una vez transcurrido el termino a que se refiere la fracción VI del artículo anterior la Delegación calificará las actas dentro de un termino de dos días hábiles, y dictará la resolución

⁷⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tomo : VII, Junio de 1998. Tesis: I. 1º. A. 19 A. p. 728.

que proceda debidamente fundada y motivada, considerando las pruebas aportadas y los alegatos formulados, en su caso notificándola personalmente o por correo certificado, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Si en el plazo indicado en la fracción VI del artículo 73 de la Ley, el visitado no presenta su escrito de objeción, o presentando éste no exhibe las pruebas y alegatos, o no se presenta a la Delegación correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos presentados en el acta, por lo que la Delegación procederá a calificarla, continuando con el procedimiento mencionado en el párrafo anterior.

Una vez recibido por la autoridad el escrito del probable infractor, se abocará a su dictaminación o calificación, es decir, a su análisis jurídico de los elementos de la defensa y de todas y cada una de las pruebas que hubiese aportado el promovente, así como sus argumentos o alegatos respectivos, dicho análisis será en un término de dos días a partir de la recepción del escrito. Cabe mencionar que la dictaminación y resolución correspondiente, debe determinarse por personas capacitadas para ello, toda vez que si se incurre en algún tipo de omisión de tipo jurídico, se podría crear un ambiente de inseguridad jurídica para el gobernado. Realizada la calificación del acta respectiva, la autoridad emitirá un dictamen que contendrá la resolución que seguramente consistirá en una sanción, la cual será bajo el criterio de la autoridad actuante.

Como hemos planteado, toda resolución deberá estar debidamente fundada y motivada y ésta no es una excepción, porque la resolución que emita la autoridad debe contener los preceptos legales en que se fundó para emitirla y los razonamientos lógico - jurídicos en que apoya su criterio, a efecto de emitir la resolución mencionada y así estar en la posibilidad de aplicar la sanción al infractor.

3.1.4 Ejecución de la orden de clausura.

Para explicar este apartado, nos referiremos al último párrafo del artículo anterior, a efecto de determinar la forma y elementos del acto de ejecución de la sanción que en este caso se refiere a la clausura, por lo que ya determinada la sanción por parte de la autoridad administrativa, se procederá a su notificación y ejecución de la misma, que el mismo artículo 74 a la letra dice:

En los casos en que se determine la existencia de una infracción, se aplicarán las sanciones correspondientes en los términos del Capítulo II de este título; tratándose de sanciones que incluyan la clausura, procederá su ejecución en el acto de su notificación.

El procedimiento de verificación - procedimiento seguido en forma de juicio - resolución - y ejecución de la sanción, se regirá siempre de conformidad con lo que establece La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que referente a las notificaciones en su artículo 78 establece lo siguiente:

Art.- 78. - Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos; y la solicitud de informes o documentos deberán realizarse:

I. Personalmente a los interesados;

- a) Cuando se trate de la primera notificación en el asunto,
- b) Cuando se deje de actuar durante más de dos meses;
- c) La resolución que se dicte en el procedimiento; o
- d) Mediante comparecencia del interesado a la oficina administrativa que se trate.

Con respecto a los términos el propio artículo 82 del mismo ordenamiento establece:

Art.- 82. - Las notificaciones que se realicen en el procedimiento administrativo surtirán sus efectos conforme a las siguientes disposiciones:

I. Las notificaciones personales, a partir del día hábil siguiente al en que se hubiesen realizado;

II. Tratándose de las notificaciones hechas por correo certificado con acuse de recibo, a partir del día hábil siguiente de la fecha que se consigne en el acuse de recibo respectivo.

Haciendo una fusión de los tres preceptos anteriores, podemos decir que en este caso, la resolución que ordena la clausura trae aparejada su notificación y ejecución de la misma, ésto creemos que es en razón de no realizar distintos actos de aplicación, a efecto de que en solo un acto se notifique la clausura y se ejecute para lo cual proceden diversos recursos legales, que más adelante detallaremos y analizaremos. En términos generales podemos afirmar que las causas de la clausura administrativa se constriñen en el actuar del gobernado es decir, en aquel supuesto o caso concreto que de una forma específica se establece en la Ley y que en el momento de transgredir los supuestos jurídicos que la componen, se origina una situación jurídica no favorable para el gobernado. Dichas causas regularmente se materializan en el momento en que la autoridad como ejecutora de la Ley, realiza diversas actuaciones de carácter administrativas, a efecto de corroborar el actuar del gobernado en atención a la Ley de que se trate, en ese momento si la norma jurídica establece un determinado supuesto, por el cual amerite aplicar o determinar una sanción, entonces estaríamos en presencia de una *causa*, misma que produciría, en específico, una determinación por parte de la autoridad actuante, traducida ésta como un efecto de carácter de inminente ejecución de hacer de la autoridad, un estado de procedencia en atención a la violación creada por el gobernado. Creemos que dicha procedencia no debe ser decidida al arbitrio de la autoridad, si no que es necesario que exista una análisis de todas y cada una de las circunstancias presentes, entendidas éstas como las pruebas existentes en el caso concreto, para que así se llegue a una determinación fehaciente y legal para

con el agraviado. La autoridad debe realizar un examen exhaustivo de todos y cada uno de los elementos aportados por las partes, pero principalmente por el gobernado, aquella está en uso de utilizar su facultad de juzgar, pero no de juzgar teniendo la visión o mentalidad de buscar la sanción, no debe ser así, si no que creemos en que debe apegarse estrictamente a la objetividad de los hechos, de las pruebas, de todas las circunstancias que conforman el caso en concreto. Así bien la autoridad podrá juzgar convenientemente, indirectamente para las partes y directamente para el cumplimiento eficaz y específico de la Ley o reglamento de que se trate, traducido esto como los efectos de las causas, en otras palabras, el actuar de la autoridad al momento de confrontar los hechos con el ordenamiento jurídico que se trate, se genera el modo de que tipo de procedimiento se instaurará con respecto a la situación jurídica del gobernado.

Los efectos de la clausura no se limitan a solo encuadrar caso concreto, con respecto a la norma jurídica si no que vas más allá, porque para nosotros existen dos tipos de efectos que se generan en dos diferentes momentos, el primero que ya mencionamos, son los efectos que se extraen del establecimiento de la sanción atento al cumplimiento de la Ley y los segundos, son aquellos que se materializan en la ejecución del instrumento jurídico esto es, cuando la clausura adquiere una realidad plena y tiende a sancionar de diferentes maneras como por ejemplo:

1. En la esfera jurídica del gobernado.
2. En su patrimonio.

Por otro lado existen beneficios para un cierto tipo de personas y situaciones jurídicas:

1. Terceros perjudicados que pugnan su interés por que el acto subsista.
2. Se restablezca el orden público.
3. No se sigan causando perjuicios al interés de la comunidad o sociedad.

Los efectos de la clausura administrativa, podemos conglomerarlos en una sola palabra, teniendo como denominación: *objetivo de la clausura administrativa*, toda vez que las causas y efectos descritos nos conducen a un *objetivo*, a un fin, siendo éste *la sanción*, como único fin de la clausura administrativa ya que causa perjuicios al gobernado, mismos que ya habíamos mencionado, en su esfera jurídica y en su patrimonio. La sanción como único objetivo de la clausura, causará que el gobernado se conduzca conforme a la Ley o Reglamento de que se trate, siempre que la autoridad haya actuado respetando todas y cada una de las garantías individuales de aquel, o de lo contrario estará en la situación de promover ya sea el recurso que la Ley del acto establece, o el Juicio de Amparo ante el Juez de Distrito solicitando oportunamente en primer término la suspensión provisional y en su oportunidad la definitiva hasta llegar a la sentencia o resolución de amparo, que puede generarse de tres formas, que se otorgue el amparo y protección de la Justicia Federal, que se niegue el Amparo o que se determine un sobreseimiento.

3.2 MEDIOS DE IMPUGNACIÓN (RECURSOS ADMINISTRATIVOS) DE LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA CONTEMPLADOS EN LA LEY O REGLAMENTO DEL QUE PROVENGAN.

Es necesario que desde un principio citemos a diferentes autores quienes describen varios conceptos de lo que significa la figura jurídica denominada *recurso administrativo*, a efecto de comprender todos y cada uno de sus elementos, su finalidad y objetivos, para que posteriormente aportemos uno propio atendiendo a los siguientes:

El maestro Nava Negrete expone que el recurso administrativo, "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."⁸⁰ Por su parte Andrés Serra

⁸⁰ Nava Negrete, Alfonso. Op. Cit. p. 245

Rojas indica que, " es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme".⁸¹

Gabino Fraga expone que, "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".⁸²

De los conceptos expuestos se denota una uniformidad en ellos, consistente en que los recursos administrativos son aquellos medios legales establecidos en alguna Ley o reglamento que adquiere un gobernado en el momento que se ve afectado en sus derechos, como consecuencia de un acto administrativo específico. Ya que proviene de algún ordenamiento administrativo, como principal elemento que caracteriza a este medio legal es que se trata de una figura eminentemente administrativa y no de naturaleza jurisdiccional aun sin ninguna intervención de autoridades judiciales o de controles administrativos, por lo que los elementos constitutivos previos y posteriores del recurso administrativo se describen de la siguiente manera:

- I. Debe existir una resolución administrativa previa para la impugnación del recurso correspondiente.
- II. Dicha resolución debe afectar un derecho del particular, en cuanto que el recurso incita a la legitimidad en la Administración Pública.
- III. Identificar con precisión a la autoridad administrativa ante la cual se interpondrá el recurso.
- IV. Especificar el plazo para la interposición del recurso el cual se establecerá en la Ley o Reglamento.

⁸¹ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 354.

⁸² Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 34.

V. Deberán existir de igual manera ciertos requisitos de forma para proteger el interés general.

VI. Deberá contener un apartado donde el afectado pueda aportar pruebas para su defensa y así estimar la legalidad del acto.

VII. La autoridad estará obligada a dictar una nueva resolución en cuanto al fondo del asunto en el término que marque el ordenamiento, en donde se basó para emitir el acto, teniendo como posibles resoluciones la revocación o modificación del acto impugnado, así como su ratificación o confirmación del mismo.

Los recursos administrativos se pueden clasificar comúnmente en reconsideración, revisión, inconformidad, jerárquico o de alzada etc. Los cuales podemos deducirlos de la siguiente manera:

I. El recurso de revocación, es aquel que se interpone ante la misma autoridad que ha dictado el acto o resolución que se impugnan.

II. El recurso jerárquico o de alzada, es aquel que se interpone ante la autoridad jerárquica superior a la que dictó el acto administrativo.

III. Por lo que toca al recurso de inconformidad, éste se interpone ante un organismo administrativo especial.

Una de las finalidades de los recursos administrativos que de manera general podemos citar, es dar oportunidad al gobernado a que recurra el acto administrativo que afecta su esfera jurídica, pudiéndolo hacer comúnmente ante la autoridad que emitió el acto.

En el caso de la clausura, el recurso administrativo es un medio legal regularmente muy poco utilizado, toda vez que la autoridad que emitió el acto, escasamente da oportunidad al particular de impugnar antes de ejecutar la sanción es decir, aunque se

hubiese respetado la garantía de legalidad y audiencia, la clausura se ejecuta comúnmente. Por tratarse de una resolución definitiva, la autoridad casi nunca revoca dicha resolución, al contrario generalmente ocurre que confirma el acto por lo que el afectado comúnmente ha acudido a distintas instancias legales como el recurso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para los actos procedentes de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, o por otro lado el Juicio de Amparo cuando existen violaciones a las garantías individuales, contenidas solamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para ejemplificar y a la vez exponer los efectos de todos y cada uno de los tipos de recursos expuestos, nos referiremos a diferentes ordenamientos legales que a continuación se citan:

El Código Fiscal de la Federación establece en su artículo 116 (entre otros) el recurso de *revocación*:

Art.- 116. - Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación.

Este artículo claramente nos especifica que todos los actos administrativos en materias fiscales, son recurribles mediante este recurso.

El artículo 117 y subsecuentes del mismo ordenamiento, establece las formalidades que debe cumplir este recurso. Refiriéndonos únicamente a las resoluciones de carácter definitivo.

Art.- 117. - El recurso de revocación procederá contra:

I. Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.

b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.

c) Dicten las autoridades aduaneras.

Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código.

La interposición de este recurso será de una forma optativa para el interesado con la condición de que sea antes de ejecutar cualquier acción legal ante otra instancia posterior.

Este recurso se interpondrá ante la autoridad que se considere competente, tomando en cuenta el domicilio del propio contribuyente o en su defecto se promoverá directamente ante la autoridad que ejecutó el acto, en un término de 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación.

Según el artículo 122 del mismo Código Fiscal de la Federación, el escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 y además señalar lo siguiente:

- I. Constar por escrito.
- II. Nombre, razón social y domicilio fiscal, así como el registro Federal de Contribuyentes.
- III. Señalar a la autoridad a quien se dirige.
- IV. Domicilio para oír y recibir notificaciones y autorización para oír y recibir notificaciones.
- V. Resolución del acto impugnado.
- VI. Agravios que le cause la resolución.
- VII. Pruebas y hechos controvertidos que se traten.

Asimismo se deberá acreditar la personalidad cuando se actúe a nombre de otro o a nombre de personas morales, la constancia de notificación del acto que se está

impugnando, y las pruebas que se ofrezcan. De acuerdo con el artículo 125 del Código Fiscal de la Federación (CFF), el interesado tiene la opción de impugnar un acto a través de este recurso o en su caso promover un juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación. En este recurso se admitirán todas las pruebas con excepción de la testimonial y la confesional de las autoridades, será mediante absolución de posiciones.

La autoridad tendrá la obligación de dictar resolución, que deberá estar fundada en derecho, en un termino que no excederá de tres meses a partir de la interposición del recurso y en caso de que la autoridad no de una contestación por ningún medio, se confirmará el acto impugnado.

Los efectos del recurso administrativo se manifiestan en la resolución emitida por la autoridad que conoció del mismo, disponiendo el artículo 133 (CFF) del ordenamiento a que nos hemos hecho referencia lo siguiente:

Art.- 133. - La resolución que ponga fin al recurso podrá:

I. Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.

II. Confirmar el acto impugnado.

III: Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.

IV Dejar sin efectos el acto impugnado.

V. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro

meses, contados a partir de la fecha en que dicha resolución se encuentre firme, aún cuando hayan transcurrido los plazos que señalan los artículos 46-A y 67 de este Código.

El principal objeto del recurso administrativo, es el declarar la nulidad del acto administrativo de clausura y que no se origine un perjuicio al recurrente de los actos de autoridad.

Ahora bien, todos los particulares que se vean afectados por algún acto de autoridad dentro del Distrito Federal, podrán recurrir al recurso de inconformidad previsto en la *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Diciembre de 1995, que a continuación se describe:

El objeto de esta Ley es el de regular los actos y procedimientos de la Administración pública del Distrito Federal y cuando se trate de organismos paraestatales únicamente se aplicará esta Ley cuando emitan actos que afecten la esfera jurídica de los gobernados.

A efecto de atacar los actos que pudiesen devenir de las autoridades del Distrito Federal, señaladas en una forma general, la presente Ley provee al gobierno del recurso *jerárquico o de alzada*. La finalidad del procedimiento administrativo será para asegurar el cumplimiento de la Administración Pública del Distrito Federal, así como para garantizar los derechos de los gobernados. El procedimiento puede iniciarse de dos formas de oficio o a petición de parte. Todo escrito que el promovente presente ante la autoridad superior respectiva deberá estar firmado para que surta sus efectos, debiendo acreditar su personalidad mediante instrumento público, en caso de ser personas morales. Por lo que respecta a personas físicas dicha representación se acreditará mediante carta poder firmada ante notario público y dos testigos o en su defecto una declaración en presencia de la autoridad competente.

El escrito inicial deberá contener los siguientes requisitos:

- I. La autoridad a quien se dirige.
- II. El nombre de la denominación social del o de los interesados o el representante legal, acreditándose la personalidad.
- III. Domicilio para recibir notificaciones.
- IV. El contenido de la petición.
- V. Una declaración de los hechos en que se apoye la petición.
- VI. Los requisitos que señalen los ordenamientos legales aplicables, y ofreciendo las pruebas pertinentes.
- VII. Lugar, fecha y la firma del interesado o de su representante legal.

Cuando el escrito no contenga los requisitos o no se acompañen los documentos mencionados, la autoridad prevendrá por escrito al interesado o al representante legal, para que subsane en 5 días la falta. Asimismo tiene la opción de solicitar la suspensión del acto administrativo en cualquier momento, siempre antes de que la autoridad emita una resolución que tendrá el efecto de que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, hasta que se emita la resolución al recurso. Cuando el recurso sea recibido por el superior jerárquico, le solicitará a su subordinado un informe, así como la remisión del expediente en un término de 5 días hábiles, ya una vez recibido el expediente por el requeriente, éste tendrá un término de tres días para acordar su admisión, prevención o desechamiento del recurso, cuya determinación se notificará al recurrente.

En caso de que se admita el recurso, se señalará fecha de audiencia de Ley, que será única y se verificará dentro de los diez días hábiles subsecuentes. En dicha audiencia se admitirán toda clase de pruebas inclusive las supervenientes. El superior jerárquico tendrá la obligación de emitir la resolución al recurso interpuesto, en la misma audiencia de Ley o dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de ésta y en caso de no emitir ninguna resolución en dicho dictamen por parte de la autoridad, se tendrá por confirmado el acto. La resolución siempre estará fundada en derecho, examinando todos y cada uno de los agravios manifestados por el promovente y solo basta que uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado. La autoridad actuante podrá corregir los errores de cita que considere

violados, examinando de igual manera los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, pero sin modificar los hechos del recurso. Cualquier resolución que se emita, se deberá ejecutar dentro de los diez días hábiles contados a partir de que se haya dictado dicha resolución.

La autoridad podrá determinar:

- a) Declararlo improcedente.
- b) Confirmar el acto impugnado.
- c) Declarar la nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo.
- d) Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado, o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente u ordenar la reposición del procedimiento administrativo.

Cabe precisar que contra la resolución que recaiga del recurso de inconformidad, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo, pero cuando sean violaciones directas a la Constitución procederá el Juicio de Amparo.

La Ley General de Salud establece el recurso de *inconformidad*. Este recurso se trata de un medio legal de impugnación, cuya característica esencial es la de obligar a la autoridad sanitaria a analizar de nueva cuenta la sanción que en su momento afectó los intereses o derechos del gobernado. Dicho recurso procede directamente contra resoluciones de la autoridad mediante la aplicación de la Ley, teniendo el promovente 15 días hábiles para la interposición del recurso a partir del día siguiente en el que se hubiere notificado la resolución o acto reclamado. Se presentará en la Unidad Sanitaria impositora correspondiente, el cual debe contener los siguientes requisitos:

- I. Nombre y domicilio del promovente.
- II. Los hechos objeto del recurso.

- III. La fecha en que el recurrente haya conocido la resolución.
- IV. Los agravios que le hayan causado con la resolución.
- V. La mención de la autoridad que haya dictado la resolución y en su momento ejecutado el acto.
- VI. Las pruebas pertinentes para su defensa.

El escrito se deberá acompañar de los siguientes documentos:

- I. Los que acrediten la personalidad del promovente.
- II. Los documentos que el recurrente ofrezca como pruebas.
- III. Original de la resolución.

La autoridad al momento de recibir el recurso, verificará si procede y si cuenta con los elementos de forma y fondo que se requieren, pudiéndole requerir al promovente que declare en un termino de cinco días hábiles, además de recibir en ese mismo acto las pruebas ofrecidas. Ya una vez que el recurso es admitido, la autoridad emitirá una opinión técnica del asunto en un termino de treinta días hábiles, contados a partir de auto admisorio procediendo a remitir el expediente que contenga los antecedentes del caso al área competente de resolver el mencionado recurso. Las resoluciones que emita la Secretaría de Salud podrán recaer en confirmar, modificar o revocar el acto o resolución que se haya impugnado. La propia interposición del recurso suspenderá la ejecución de las sanciones pecuniarias si el infractor garantiza el interés fiscal.

La Ley Federal de Protección al Consumidor provee al gobernado el recurso de *revisión*, el cual procede contra resoluciones emitidas por la Procuraduría Federal del Consumidor, las cuales son dictadas con fundamento en dicha Ley. El recurso de revisión se ofrecerá en un termino de 25 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada. El recurso se dirigirá ante la autoridad que emitió la resolución y será resuelto por el órgano superior jerárquico mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación. En dicho recurso se deberán ofrecer las pruebas correspondientes, inclusive de cualquier clase, excepto la confesional y siempre que estén relacionadas con la resolución recurrida. En materia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, cuando en la Ley de Protección del

Consumidor no prevea alguna situación, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, teniendo un lapso de 15 días para resolver el asunto o recurso.

De conformidad con el artículo 140 de la Ley mencionada, el recurso será improcedente en los siguientes casos:

- I. Cuando se presente extemporáneamente, fuera de tiempo.
- II. Cuando no se acredite fehacientemente la personalidad con que se actúa, y
- III. Cuando no esté suscrito, a menos que se firme antes del vencimiento del termino para interponerlo.

Como en los anteriores recursos analizados, la promoción de este recurso suspenderá la ejecución de la resolución combatida con respecto al pago de multas. El recurso de revisión es improcedente contra laudos arbitrales y contra la resolución emitida para la resolución de algún recurso.

El Recurso Administrativo a nuestro entender se trata de: *aquel medio de impugnación que tiene el gobernado, establecido por la Ley o reglamento del acto administrativo, que se quiere combatir mediante el cual la propia autoridad responsable analizará de nueva cuenta los hechos suscitados, las pruebas aportadas por el promovente y demás circunstancias manifestadas en el propio recurso a efecto de emitir una nueva resolución que puede consistir en la anulación, revocación, modificación o confirmación del acto impugnado, la cual será definitiva para los efectos del amparo.*

CAPITULO 4. LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA.

4.1 CONSTITUCIONALIDAD DE LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA COMO SANCION DE ACUERDO AL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.

El Estado a través del poder público, realiza funciones como autoridad jurídica creando una relación para con el gobernado, que regularmente le causa lesiones a los intereses o derechos al sujeto pasivo, al imponer sus actos de autoridad. Con respecto al artículo 21 constitucional consideramos que de ahí se fundamentan los principios de lo que se denomina el poder sancionador de la administración pública, la cual constituye la facultad que tiene la autoridad administrativa de castigar por las violaciones a un ordenamiento administrativo sin que se consideren delitos.

El artículo 21 constitucional describe lo siguiente:

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

Las autoridades administrativas están facultadas constitucionalmente, para imponer sanciones a las infracciones que se cometan a los reglamentos gubernativos y de policía y no a leyes administrativas, en otras palabras están facultadas para imponer las sanciones pecuniarias y corporales, por lo que consideramos pertinente hacer una separación sobre las competencias que tienen por un lado la autoridad judicial y la

autoridad administrativa, correspondiendo a la primera la imposición de penas como un castigo a la comisión de un delito, la segunda está facultada para imponer sanciones por cometer infracciones establecidas en los reglamentos de policía y buen gobierno, a efecto de salvaguardar el buen funcionamiento de la administración pública. Al momento de que la autoridad detecte alguna infracción a dichos reglamentos, ésta debe presentar al infractor ante las autoridades administrativas correspondientes, a efecto de que se le imponga la sanción prevista por el ordenamiento infringido. La autoridad administrativa tiene la obligación constitucional de observar y respetar las garantías de audiencia y legalidad, establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales respectivamente, consistiendo en la seguridad jurídica que todo gobernado tiene ante cualquier acto de autoridad. El artículo 14 nos especifica la garantía de audiencia, la cual consiste en que si una persona en algún momento es sancionada por una autoridad, ésta tendrá el derecho de defenderse de acuerdo al recurso correspondiente, por otro lado el artículo 16 denota la garantía de legalidad, la cual consiste en que cualquier acto emanado de la autoridad deberá fundamentarse y motivarse.

Polo Bernal emite un concepto acerca de las garantías de seguridad jurídica indicando que, "es el beneficio del reinado del derecho, ella exige la adecuación de la Ley a los mandatos constitucionales, la imparcialidad y la buena organización de justicia, el cumplimiento de los requisitos del orden constitucional y legal, en cualquier acto de autoridad".⁸³ Ignacio Burgoa manifiesta que las garantías de seguridad jurídica son, "el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole, en la esfera del gobernado integrada por la summun de sus derechos subjetivos".⁸⁴

En este orden de ideas, en todo momento que la autoridad actúe deberá observar dichas garantías de seguridad jurídica, en cuanto a la sanción de clausura prevista en leyes y reglamentos, tendremos que reflexionar si dicha sanción es constitucional por

⁸³ Polo Bernal, Efraín. "Manual de Derecho Constitucional", 2ª. ed. Porrúa S.A., México, 1985, p. 21.

⁸⁴ Burgoa, Ignacio "Las Garantías Individuales", 27ª. ed. Porrúa S.A., México, 1995, p. 498.

no estar encuadrada en el artículo 21 constitucional, o por otro lado si los reglamentos gubernativos y/o de policía que contemplan la clausura administrativa son inconstitucionales, por estipular diferentes sanciones a la multa y el arresto consignados en dicha disposición constitucional.

Propondremos el primer criterio que a nuestro parecer ilustra nuestra investigación. Ignacio Burgoa nos establece que, "las autoridades judiciales administrativas tienen facultad constitucional para *sancionar* las infracciones que se cometan a los reglamentos gubernativos y de policía, es decir, para imponer las sanciones pecuniarias y corporales".⁸⁵ (Se refiere el artículo constitucional mencionado). Deducimos que efectivamente la autoridad administrativa puede actuar únicamente de dos formas, a efecto de sancionar al infractor, la primera de ellas se trata de la multa o sanción pecuniaria y la otra se refiere al arresto o sanción corporal, por lo que el propio artículo 21 constitucional no contempla a la clausura como sanción. Del análisis del artículo constitucional mencionado, establece este tipo de sanciones y al hacer mención a la frase *únicamente consistirán*, podemos afirmar que cualquiera otra sanción que la autoridad quiera ejecutar, que no sean las de multa o arresto, se tildarían de actos inconstitucionales, siempre que se trate de violaciones cometidas por los gobernados a los reglamentos autónomos, los de policía y buen gobierno. Sin embargo cuando la clausura proviene o esta concebida en una Ley ya sea federal o local no incurre en una inconstitucionalidad, toda vez que el poder sancionador que ejercen las autoridades administrativas, de acuerdo con el artículo 21 constitucional, se fundamenta precisamente por la violación a los reglamentos gubernativos y de policía, mas nó en leyes que son de naturaleza jurídica muy diferente ya que el artículo Constitucional mencionado no limita la actuación de la autoridad legislativa.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación manifiesta en las siguientes tesis:

⁸⁵ Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. Cit. p. 649.

"CLAUSURA PREVISTA COMO SANCIÓN POR INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS A LEYES. NO ES VIOLATORIA DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL. "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, limita las sanciones que se impongan por infracción a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente pueden consistir en multa o arresto; sin embargo, esa limitación no es aplicable tratándose de infracciones administrativas a leyes emanadas del Congreso de la Unión, puesto que son ordenamientos legales de naturaleza jurídica diferente".⁸⁶

En un mismo sentido:

"CLAUSURA. LA ESTABLECIDA COMO SANCION EN EL ARTICULO 128, SEGUNDO PARRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR, NO INFRINGE LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL. "El artículo 128, segundo párrafo, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, faculta a la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor para imponer, en casos particularmente graves, una sanción consistente en clausura del establecimiento hasta por quince días. El referido precepto no es contrario a lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, que faculta a la autoridad administrativa a sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, con multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Lo anterior es así, porque la norma constitucional distingue entre la autoridad judicial y la administrativa, asignando a la primera de ellas la potestad de imponer las penas; y a la segunda la de sancionar las faltas a los reglamentos de policía y buen gobierno, pero no se refiere a los actos de la autoridad legislativa. Por ende, para esta última no rige la limitación impuesta por el Constituyente, para sancionar exclusivamente con arresto o multa las infracciones a las leyes".⁸⁷

⁸⁶ Semanario Judicial de la Federación. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Tomo: V, Junio de 1997. Tesis. P. XCII / 97. p. 142.

⁸⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Tomo: II, Noviembre de 1995. Tesis: P. CIV / 95. p. 77.

Podemos ver que estas tesis hacen una diferenciación al momento de referirse a la clausura como sanción, por el hecho de que al momento de que la sanción o clausura se basa en un ordenamiento emitido por el Congreso de la Unión o inclusive las emitidas por las legislaturas locales no incurre en una inconstitucionalidad ya que el artículo 21 constitucional en ningún momento se refiere a los ordenamientos expedidos por dichos órganos, sino que únicamente se refiere a los reglamentos gubernativos y de policía, actuando la autoridad administrativa dentro de la esfera jurídica de su competencia que en ocasiones viola los derechos públicos subjetivos del gobernado. Por su parte la maestra Lomelí Cerezo, al respecto coincide con la misma idea manifestando 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".⁸⁸

Claro está que al momento en que la Constitución en ningún momento contempla literalmente o implícitamente la sanción denominada como clausura, estamos en una situación que jurídicamente se convierte en una desventaja legal para el sujeto pasivo, es decir, se crea una inseguridad jurídica para el gobernado, ya que existe en este artículo una deficiencia legislativa que limita al Ejecutivo a aplicar otro tipo de sanción que no sea la multa o el arresto, por lo que al momento de que la autoridad administrativa hace uso de las facultades que los reglamentos autónomos le confieren y aplican como sanción la clausura, incurren en una clara acción que consideramos es totalmente inconstitucional por los razonamientos manifestados, situación que no ocurre con respecto a clausuras que se fundamentan en leyes emitidas por el Congreso de la Unión en materia Federal y en materia local por los Congresos de la

⁸⁸ Lomelí Cerezo, Margarita. "Derecho Fiscal Represivo", 2ª. ed. Porrúa S.A., México, 1997, p.47.

Entidades Federativas. La inconstitucionalidad se basa en aquel quebrantamiento o transgresión de la norma constitucional, causado por la oposición o contradicción con leyes, reglamentos o disposiciones legales por el hecho de inobservar los principios constitucionales vigentes.

Por otro lado, propongo que el legislador en uso de las facultades que le confiere el artículo 71 de la Constitución, se aboque a realizar una reforma al artículo 21 de dicho ordenamiento, a efecto de establecer y especificar claramente una idea general que propicie una uniformidad jurídica, con la figura jurídica denominada *Ley*, ésto daría solución a tales conflictos jurídicos, creando un ordenamiento de observancia general abarcando a los reglamentos, bandos municipales y todo instrumento jurídico administrativo existente, no quiere decir que se omiten las sanciones multicitadas de *multa* y *arresto*, si no que solamente se den a las autoridades a través de las leyes reguladas por los reglamentos respectivos, esas facultades que especifiquen claramente que sanciones serán aplicables para cada caso concreto, siempre con apego a ese respeto de los derechos públicos subjetivos que la Constitución Política establece.

Creemos que es urgente modificar el precepto aludido, porque al existir un orden jurídico inconsistente y oscuro, la sociedad guiada por el derecho seguirá hundida en un gran estado de indefensión, ante las autoridades administrativas actuantes en ese momento. Las necesidades de la sociedad han hecho que tanto las leyes como los reglamentos se modifiquen, hasta tratar de crear una uniformidad jurídica para con los ciudadanos gobernados. Dichas transformaciones han creado un sinnúmero de deficiencias y confusiones jurídicas, mismas que en ocasiones flagelan a la esfera jurídica de los gobernados.

Por eso la clausura administrativa debe generarse desde un magno ordenamiento o Ley Fundamental que contemple todas y cada una de las sanciones que la administración pública pudiese aplicar, claro que con la creación por el Congreso de la Unión de las leyes secundarias, que fueren necesarias en materia Federal y el Congreso de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materia

Local, las cuales especificarían en que casos la administración pública a través de sus instituciones puede aplicar las sanciones que se ameriten según el caso concreto; y así se genere la redacción exacta y específica de lo que a cada instrumento jurídico le compete y quien lo expide para que se llegue a evitar las lagunas a las leyes y conflictos jurídicos que se causan al gobernado. En este orden, la autoridad no cometería violaciones a las garantías individuales, toda vez que estaría actuando conforme a un ordenamiento máximo o Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, claro que siempre respetando las garantías que se refieren al procedimiento y al derecho de defensa del infractor denominadas como *garantías de seguridad jurídica*. Con esto creo que se establecería un sistema administrativo de *aplicación de las sanciones consistentes entre otras en multa, arresto y clausura en las modalidades que la ley secundaria determine por violaciones a los reglamentos que de cada ley se expidiese*. Esto quiere decir que de cada ley existente se crearía un reglamento (haciendo alusión a los reglamentos heterónomos) mismo que auxiliaría y especificaría como, cuando y de que manera se aplicarían las sanciones que amerite según el caso concreto, creando con esto la *desaparición* de los llamados reglamentos *autónomos* que a nuestra forma de ver son creados al libre arbitrio y manipulación de la autoridad administrativa.

4.2 LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y GARANTIA DE AUDIENCIA.

La clausura administrativa podemos definirla como *aquella figura jurídica – administrativa, establecida por un reglamento o una Ley de índole administrativos, aplicada por una autoridad administrativa, cuya finalidad primordial es sancionar al infractor, suspendiéndole o privándole el derecho que en ese momento ejerce, ya sea definitiva o temporalmente, en atención a la actividad que esté desempeñando*. Esta figura jurídica se manifiesta en distintas formas, como leyes o reglamentos existen, es decir, existen diferentes especies de clausura administrativa, como lo es la clausura en materia fiscal, en materia ecológica, en materia de giros comerciales, etc. La competencia que se refiere a la aplicación de las sanciones administrativas, se determinará en atención al ordenamiento en que se esté apoyando la sanción ejecutada, esto quiere decir que la Ley o reglamento, facultará a la autoridad

administrativa que corresponda a efecto de realizar las actividades que dicho ordenamiento jurídico le encomiende, aunque por otro lado y de conformidad con el artículo 14 constitucional, en todo momento se debe satisfacer la garantía de audiencia.

Es menester para el desarrollo de este tema, definir y argumentar la naturaleza jurídica del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos y cuales son las finalidades que establece, en razón de conformar un criterio con respecto a la relación jurídica, que existe entre la clausura administrativa y la garantía de audiencia, que a la letra del magno ordenamiento describe lo siguiente:

Art.-14. - A ninguna Ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

La garantía que establece este precepto, se traduce en aquellos requisitos que los ordenamientos adjetivos establezcan, a efecto de que se pueda en su caso privar de los derechos de los gobernados, dichos requisitos consisten en ofrecer y desahogar pruebas, así como el de alegar siempre basándose en los elementos en que el probable infractor funde su defensa. Cuando se hace referencia a leyes adjetivas, ésto quiere decir que el gobernado acuda a los recursos o medios de defensa que le permita al promovente ofrecer pruebas y manifestar ante la autoridad competente los argumentos que llegarán a favorecerle, con respecto a la resolución que se emita.

De hecho el Poder Judicial Federal a través del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, emite una tesis, la cual establece que es un requisito el *otorgar la oportunidad de defensa al gobernado* para que la clausura no resulte inconstitucional, tal y como se describe:

“CLAUSURA. GARANTIA DE AUDIENCIA. Si la clausura es una sanción administrativa para una conducta infractora de disposiciones legales, a efecto de que no se viole la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución General de la República, 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. La única manera de que pudiera procederse a la clausura, sin respetar esa garantía de previa audiencia, sería el caso en que hubiese un 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 las autoridades responsables tendrán la carga de demostrar a través de pruebas idóneas y plenas, si la invocan como sustento de su actuación”.⁸⁹

Con respecto a la clausura en materia administrativa, la garantía de audiencia se debe satisfacer con antelación a la sanción administrativa mencionada, tal y como se atiende a la siguiente tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

“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

⁸⁹ Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo: IX-Abril. 1991. p.451.

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 conocidos⁹⁰.

Estas tesis nos denotan y confirman lo descrito, por lo cual se desprenden 3 elementos que son:

1. Dar a conocer al afectado o gobernado los elementos constitutivos de cargo en su contra, siempre que sean comprobables.
2. Darle la oportunidad de probar y alegar a efecto de desvirtuar dichos elementos de cargo a efecto de favorecer su defensa, que siempre deberá ser con antelación a la ejecución de la sanción.
3. Que la autoridad actuante respete y observe con objetividad la defensa en todo su conjunto, que el agraviado argumenta. Asimismo está obligada a justificar mediante pruebas fehacientes, aquellas situaciones en donde deberá actuar sin demora y sin perjuicio de no respetar dicha garantía contenida en el artículo 14 de la Ley Suprema.

Creemos que éstos son los principales elementos que conforman lo que se denomina como *la garantía de audiencia*, misma que con respecto a la clausura se crea una fusión, toda vez que al momento en que la autoridad notifica dicha sanción a la persona propietaria del bien inmueble objeto de la clausura, al mismo tiempo ésta debió haber conocido por parte de la autoridad, que tenía derecho a una defensa previa a la

⁹⁰ Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tomo: 127 – 132. Sexta Parte. p. 37.

ejecución de la sanción, es decir, a que se sujetara a un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio para que así la autoridad pueda actuar, ejecutando.

Otro de los elementos importantes para que el gobernado pueda argumentar la violación a la garantía de audiencia, es que el acto reclamado o acto de autoridad adquiera el carácter de definitivo, es decir, que no se le dé la oportunidad de promover los recursos que la Ley prevé, situación que se sustentará en el conocimiento que tenga el agraviado de los hechos que se le imputan, pero si la propia Ley efectivamente establece el recurso o medio de defensa legal, aunque la sanción administrativa consistente en la clausura se haya ejecutado de manera no definitiva sino parcial por el *estado de alerta* que la autoridad considera (con un término establecido o condición) y la sanción consiste o tiene la única finalidad de que el gobernado se ajuste a la Ley respectiva y corrija las deficiencias en que haya incurrido mediante las pruebas o indicios que considere necesario para fortalecer su dicho, no se considera inconstitucional toda vez que estaría agotando el recurso establecido, con lo cual se da procedencia a la garantía de audiencia que el artículo 14 constitucional establece.

La garantía de audiencia es un presupuesto esencial para que la *clausura administrativa* surta todos los efectos legales, ya que si la autoridad actúa sin cumplir con los elementos constitutivos de la clausura, estará incurriendo en un acto inconstitucional. Por eso mismo la autoridad debe observar en todo momento su forma de actuar, cuidando como un primordial objetivo la manera de conducirse para con los gobernados ya que si se violó cualquier derecho que el infractor tenía para defenderse ante la sanción que seguramente sería impuesta, la autoridad está incurriendo en una fehaciente y grave acción inconstitucional, que será restringida por el Juez de Distrito otorgando el Amparo respectivo. Lo fundamental es que la autoridad tome en cuenta que la Ley o reglamento establece claramente un procedimiento administrativo en forma de juicio y aquella en ocasiones lo ignora, sabiendo que es un derecho inalienable del gobernado.

Debemos tomar en cuenta que presuntivamente el establecimiento o local, no crea perjuicios al interés social ni altera el orden público, que aunque fuese así, ésto se

determinaría previo a la emisión de la suspensión provisional que otorgue el Juez, en atención a las pruebas que aporte el quejoso.

Siempre y cuando al gobernado se le de la oportunidad de presentar pruebas, manifestar sus alegatos y conocer todas y cada una de las imputaciones que hace la autoridad administrativa y además que los intereses particulares no rebasen los de la sociedad, entonces se le estará respetando la garantía de audiencia como presupuesto para emitir una resolución administrativa apegada a derecho. La Suprema Corte Dispone la siguiente tesis.-

“ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL. EL ARTICULO 141 DE SU REGLAMENTO, QUE ESTABLECE DIVERSAS SANCIONES POR INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS, NO VIOLA LA GARANTIA DE AUDIENCIA. El citado artículo contempla las sanciones que pueden ser impuestas por infracciones administrativas detectadas en la práctica de una visita de inspección, como son la cancelación de la licencia de un giro mercantil, la clausura del establecimiento respectivo y la multa, mas no viola la garantía de audiencia consagrada por el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, en tanto la hipótesis punitiva que prevé se encuentra inmersa en un trámite administrativo regulado en forma conjunta por los artículos 136, 137 y 138 del aludido Reglamento, en el que se prevé la intervención del afectado, y se le concede un término de cinco días para que haga valer el derecho de exhibir las pruebas y alegatos que a su interés convengan, con el propósito de desvirtuar las irregularidades asentadas en el acta de la visita respectiva, después de lo cual corresponde a la autoridad dictar la resolución administrativa con base en el resultado de la inspección, estando facultada para examinar la procedencia de las mencionadas sanciones”.⁹¹

⁹¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Instancia: Segunda Sala. Tomo: III, Junio de 1996. Tesis: 2a. XLV/96. p. 371.

Por otro lado como regla general, proponemos que la autoridad en todo momento y previo a imponer cualquier sanción administrativa, debe cumplir con la garantía de audiencia salvaguardando el orden público y el interés social.

4.3 LA CLAUSURA EN MATERIA FISCAL.

La clausura en materia fiscal se encuentra establecida en la fracción VI del artículo 84 del Código Fiscal de la Federación describiendo lo siguiente:

Art.- 84. - A quien cometa las infracciones señaladas con la obligación de llevar contabilidad a que se refiere el artículo 83, se impondrán las siguientes sanciones:

VI. De \$6,000.00 a \$36,000.00, las señaladas en las fracciones VII y IX cuando se trate de la primera infracción, salvo tratándose de contribuyentes que tributen conforme al título IV, Capítulo VI, Secciones II o III, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, cuyos ingresos en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido de \$1,000,000.00, supuestos en los que la multa será de \$600,00 a \$1,200.00 por la primera infracción.

En caso de reincidencia, la sanción consistirá en la clausura preventiva del establecimiento del contribuyente por un plazo de 3 a 15 días. Para determinar dicho plazo, las autoridades fiscales tomarán en consideración lo previsto por el artículo 75 de este código.

Como vemos el artículo precedente del Código Fiscal de la Federación, nos establece claramente a la *clausura fiscal* de la cual se propone una definición:

Es aquel acto jurídico - administrativo emitido y ejecutado por una autoridad administrativa fiscal, facultada para ello por una Ley u ordenamiento administrativo

denominado Código Fiscal de la Federación, a efecto de sancionar al sujeto o sujetos que incurran en alguna de las infracciones fiscales que establece dicho ordenamiento.

En atención al artículo mencionado se deduce que, por el hecho de que el gobernado sé refuese a entregar los documentos que la autoridad le requiere y que a su vez se consideraba para tal efecto reincidente, podemos advertir que se trata de actos inminentes de clausura del establecimiento. Ahora bien, presentamos una tesis expedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que posteriormente merece nuestro comentario:

“CLAUSURA POR INFRACCIONES FISCALES. EL ARTÍCULO 84, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE LA PREVÉ, NO VIOLA EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL. La clausura prevista en el artículo 84, fracción VI, del citado código tributario, se aplica a quien cometa la infracción prevista en el artículo 83, fracción VII, del mismo ordenamiento legal, y este último precepto establece que se considerará infracción relacionada con la obligación de llevar contabilidad, siempre que sea descubierta en el ejercicio de las facultades de comprobación, no expedir comprobantes de sus actividades, cuando la Ley lo exija, o expedirlos sin los requisitos fiscales, por lo que la garantía de audiencia debe contemplarse, en este caso, en el ejercicio de las facultades de comprobación y no en el precepto que regula solo la sanción. Por lo tanto, dicho precepto legal no es violatorio del segundo párrafo del artículo 14 constitucional”⁹²

⁹² Fuente. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Instancia: Pleno.Tomo: V, Junio de 1997. Tesis: P. XCIII / 97. p. 142.

De esta tesis se derivan tres elementos fundamentales:

1. La ausencia de aplicación de una sanción derivada del primer incumplimiento de dicho precepto legal.
2. Solicitud por parte de la autoridad de documentos a efecto de cumplir con un precepto legal.
3. La inminente aplicación de la clausura como sanción al reincidir en lo previsto por dicha disposición fiscal.

En este criterio, el máximo tribunal del país considera que la autoridad Fiscal ha respetado la garantía de audiencia por el hecho de solicitar al contribuyente los documentos que comprueben que se han cumplido con los requisitos que la Ley marca, específicamente con respecto a los comprobantes de actividades comerciales o mercantiles; por lo que creemos que esa circunstancia no significa que se cumpla con dicha garantía, si no que por el contrario debe otorgarse al gobernado la oportunidad jurídica de manifestar lo que a su derecho convenga y aportar las pruebas convenientes para su defensa a través de un procedimiento previamente establecido, siempre y cuando el acto adquiera el carácter definitivo, como en este caso, la tesis propuesta marca claramente que si no existe la sanción, el acto no será definitivo. Entonces se puede deducir que podría tratarse de un acto de molestia y no de privación de derechos. Analizando el origen del artículo que nos ocupa del cual se deriva la clausura fiscal, podemos denotar que no viola lo dispuesto por el artículo 21 constitucional por los razonamientos que a continuación se detallan:

1. La norma constitucional separa claramente de lo que es competente la autoridad judicial y la administrativa, asignándole a la primera de ellas la facultad de imponer las penas y la subsecuente sancionar las faltas a los reglamentos de policía y buen gobierno.

2. En este orden de ideas el precepto constitucional en ningún momento se refiere a los actos que emite el Congreso de la Unión o actos legislativos, en lo que se puede traducir en aquella libertad impuesta por el constituyente de no sancionar exclusivamente con multa o arresto a las infracciones que se causen a las leyes que emita.

Esto quiere decir como lo hemos propuesto en párrafos anteriores, que es necesario una pronta y efectiva reforma al artículo 21 constitucional, a efecto de que exista una concordancia con respecto a las garantías de seguridad jurídica, ésto es, que el artículo no debe referirse a las infracciones a los reglamentos autónomos, sino solamente a los actos que el legislativo emita a efecto de que exista como lo hemos planteado una coordinación entre las garantías jurídicas mencionadas. Reiteramos nuestro criterio al proponer que se reforme el artículo mencionado, con respecto a que se deben establecer claramente que sanciones puede aplicar la autoridad administrativa, además de la multa y arresto y no por violaciones a reglamentos autónomos sino solamente a Leyes federales, éstas emitidas por el Congreso de la Unión en materia federal y a leyes locales en materia del fuero común por los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con el principal objetivo de no dejar al gobernado en un estado de indefensión.

CAPITULO 5.
EL JUICIO DE AMPARO RESPECTO A LA CLAUSURA EN MATERIA
ADMINISTRATIVA.

5.1 PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.

Antes de explicar lo que es y como se constituye el principio de definitividad, haremos referencia al juicio de amparo como figura secundaria de este principio. El Juicio de Amparo ha sido descrito por los grandes tratadistas de diferentes formas aunque de una manera general se trata indudablemente de uno de los medios idóneos y más eficaces de control constitucional sobre el actuar de las autoridades.

Desde el año de 1896 el jurista Ignacio L. Vallarta, definía al amparo de esta forma, "...es el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquier categoría que sea, ó para eximirse de la obediencia de una Ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectivamente".⁹³

Haremos algunas observaciones a esta premisa:

1. Al referirse a *un proceso legal* consideramos que la figura jurídica correcta es juicio.
2. El Amparo no debe sólo intentarse si no que debe concretarse y constituirse cabalmente.
3. Se debería de especificar que no sólo procede contra actos o leyes, sino también es necesario señalar correctamente contra que autoridades es viable este juicio.

⁹³ . "El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus." Segunda Edición Facsimilar de Editorial Porrúa, S.A., 2ª . ed. Porrúa S.A., México, 1975, p. 39.

4. En el Juicio de Amparo es de importancia primordial demostrar que los derechos del hombre han sido violados, por lo que no es factible afirmar dicha violación hasta que no se emita una sentencia.

El maestro Burgoa Orihuela propone un concepto mas elaborado y preciso definiendo 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 causan un agravio a su esfera jurídica y que considera contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine".⁹⁴

Es menester hacer algunos comentarios con respecto a este concepto:

1. El quejoso en Amparo no tiene la característica de *agraviado*, toda vez que esta característica se adquiere cuando la autoridad judicial competente, al analizar si existe o no el agravio manifestado por el quejoso, otorga en su caso *el Amparo y Protección de la Justicia Federal*, entonces en ese momento adquiere la investidura de agraviado.

2. El Amparo efectivamente se promueve ante jueces federales como premisa general, aunque existe una excepción a este principio, establecida en el artículo 38 de la Ley de Amparo, que en una idea general manifiesta que en aquellos lugares en donde no resida Juez de Distrito, los jueces de primera instancia que se encuentren dentro de la jurisdicción de la autoridad que trate de ejecutar o ejecutó el acto, tendrán la facultad de recibir la demanda de Amparo.

Para Héctor Fix Zamudio, "el Juicio de Amparo mexicano constituye en la actualidad la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales administrativos y aún de carácter legislativo, por lo que lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que

⁹⁴ Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Op. Cit. p. 173.

esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva”.⁹⁵

1. Cabe mencionar que en esta definición no se especifica que tipo de violaciones, por lo que creemos que se refiere a violaciones al orden constitucional.
2. Se refiere a *una afectación actual* en las garantías constitucionales del gobernado, ya sea persona moral o física.

Alfonso Noriega propone el siguiente concepto:

“El Amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de Juicio ante el Poder Judicial de la Federación y que tiene como materia las leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, o que impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la que los Estados o viceversa y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación”.⁹⁶

Nuestros comentarios son los siguientes:

1. En ningún momento hace referencia al titular de la acción de amparo o gobernado en su carácter de quejoso.
2. Se omite hacer mención por lo que toca a los recursos o medios de defensa legal que deberían agotarse previamente a ejercitar la acción de Amparo.

Juventino V. Castro expone:

⁹⁵ Fix Zamudio, Héctor. Amparo. Verlo en, “Diccionario Jurídico Mexicano”, Op. Cit. Tomo A - C, p. 141.

⁹⁶ Noriega Cantú, Alfonso. Op. Cit. p. 56.

“El Amparo es un proceso concentrado de anulación - de naturaleza constitucional - promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos inculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la Ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección al efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada - si el acto es de carácter positivo - o el de obligar a la autoridad a que se respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige, si es de carácter negativo”.⁹⁷

Comentamos lo siguiente:

1. El Juicio de Amparo no es un proceso concentrado, toda vez que en el procedimiento se pueden admitir diversos incidentes.
2. Se debe especificar a que tipo de autoridad se refiere el quejoso.
3. No se debe afirmar que en un principio la autoridad judicial federal va a otorgar el Amparo y Protección de la Justicia Federal, por el hecho de que el amparo puede ser negado o sobreseído mediante una sentencia.

Del análisis a las premisas anteriores, consideramos que existen algunas deficiencias en cuanto a lo que una definición de amparo debe contener, no por eso afirmamos que sean erróneas, por lo que propondremos una sin pretender perfeccionar o demeritar las ya mencionadas, solamente trataremos de subsanar las mencionadas deficiencias:

El Juicio de Amparo mexicano es una institución jurídica mediante la cual una persona ya sea física o moral, adquiere la característica de quejosa (siempre que sea admitida la demanda de Amparo), al momento que ejercita el derecho de acción de Amparo ante las autoridades jurisdiccionales ya sean federales o por excepción locales

⁹⁷ Castro, Juventino V. “Garantías y Amparo”, 8ª. ed. Porrúa S.A., México, 1994, p. 299.

competentes, a efecto de contraatacar todo acto de autoridad (traducida como un órgano del Estado, ya sea federal, local o municipal) que el quejoso considera que viola su esfera jurídica, definida ésta como sus garantías individuales y por otro lado el régimen de competencias entre la Federación y los Estados, con la finalidad de restituir o mantener el goce de la garantía Constitucional violada, siempre y cuando se hayan agotado los medios de defensa previamente establecidos.

Ya una vez establecida una concepción de lo que significa el Juicio de Amparo para que éste proceda y así podamos impugnar un acto de autoridad, es necesario que el quejoso se someta a ciertos principios básicos a los que la Ley lo obliga, como en este caso un principio de ellos es el denominado *principio de definitividad* que algunas veces podríamos considerarlo como un obstáculo para nuestra acción de Amparo en contra de un acto de autoridad que se considera inconstitucional.

El principio de definitividad radica en que para los efectos de que el quejoso pueda promover el Juicio de Amparo, es necesario que éste agote el recurso o medio de defensa legal previsto por la Ley ordinaria, mediante el cual pueda impugnarse el acto reclamado (acto de autoridad) que tenga como consecuencia modificarlo, revocarlo o anularlo.

El principio de definitividad que se establece como un rector en el Juicio de garantías mismo que hace procedente dicho Juicio, únicamente con respecto a aquellos actos definitivos que no sean susceptibles de modificación o de invalidación por algún recurso ordinario, principio consagrado por el inciso a) de la fracción III del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con las sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio y en la fracción IV en lo que se refiere a la materia administrativa, describiendo lo siguiente:

Art.- 107. - Todas las controversias de que habla el artículo 103, se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la Ley, de acuerdo con las bases siguientes:

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el Amparo solo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo el resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la Ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el Amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y la estabilidad de la familia.

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

El principio que se deriva de estos preceptos jurídicos, tiende a conservar como medio excepcional de defensa el Juicio de Amparo, mismo que es accesible si la Ley o Reglamento no provee de los medios necesarios y ordinarios; sin embargo el gobernado prefiere acceder a las opciones más fáciles, sencillas, prácticas y económicas que se establecen en los procedimientos administrativos, denominados recursos o medios de defensa legal, en los cuales, no se acepta la invocación de hechos distintos ni de nuevos medios de prueba, si no que su principal objetivo está en revisar o analizar la legalidad del acto impugnado, con base en las pruebas presentadas por el promovente cuando se emitió el acto atacado, reduciéndose las cargas procesales para aquel al mínimo.

De intentarse el Juicio de Amparo antes de agotar el recurso ordinario establecido por una Ley o Reglamento estaremos ante una de las causas de improcedencia que la Ley de Amparo dispone en la fracción XIII del artículo 73 lo siguiente:

Art.-73. - El Juicio de Amparo es improcedente.

XIII. Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la Ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aún cuando la parte agraviada no hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 constitucional dispone para los terceros extraños.

Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución;

Como regla general, la Ley de Amparo establece con cierta precisión que para los efectos del Juicio de Amparo es un elemento *sine qua non* el que previamente al momento de ejercitar el derecho de Amparo, el quejoso debe agotar los recursos que la Ley del acto prevea a efecto de que no se cause un sobreseimiento o desechamiento. El Poder Judicial de la Federación a través de los Tribunales Colegiados de Circuito se ha pronunciado de la siguiente manera:

"RECURSOS ORDINARIOS. (INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 114, FRACCION IV Y 73, FRACCION XIII DE LA LEY DE AMPARO). La interpretación armónica de los artículos 114, fracción IV y 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo, llevan a concluir que tratándose de actos emanados de los tribunales judiciales, aun cuando su sentido de afectación pudiese tener la connotación de "irreparable" por aludir a derechos sustantivos, no excluye a los gobernados de la obligación de agotar los recursos ordinarios que establezcan las leyes procesales,

siempre y cuando éstos tengan el alcance de modificar, revocar o nulificar el acto reclamado; pues la citada fracción XIII, del artículo 73, solo prevé como excepciones: "Los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."⁹⁸

La siguiente tesis nos ilustra en que momento se pueden interponer los recursos que la Ley del acto prevea, dándonos un margen o un límite para interponerlos siempre antes de proceder con el Juicio de Amparo.

"RECURSOS ORDINARIOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO. DEBEN AGOTARSE PREVIAMENTE A LA INTERPOSICION DEL AMPARO CUALQUIERA QUE SEA LA ETAPA EN QUE SE HAYA DICTADO LA RESOLUCION RECLAMADA. La fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, se refiere al agotamiento del recurso ordinario dentro del procedimiento, previamente a la interposición del juicio de garantías. La expresión "dentro del procedimiento" se refiere a cualquier procedimiento en que se haya dictado la actuación reclamada, independientemente de que tal acto se haya dictado en la etapa de ejecución, puesto que, dicho dispositivo debe entenderse en el sentido de que el recurso o medio ordinario de defensa se dé dentro del procedimiento (cualquiera que éste sea, verbigracia el principal, de ejecución, incidental, etc.) en que se haya emitido la resolución reclamada, para que el afectado se halle en necesidad de agotarlo previamente a la promoción del Juicio de garantías".⁹⁹

⁹⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Segundo Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito. Tomo: III, Enero de 1996. Tesis: XIX: 2º. 13 K. p. 340.

⁹⁹ Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Tomo: XV – II Febrero. Tesis: I. 8º. C. 15 K. p. 513.

Con respecto a los actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, traducidas éstas como autoridades Administrativas, la Ley de Amparo establece lo siguiente en la fracción XV del artículo 73:

Art.- 73.- El Juicio de Amparo es improcedente:

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 procedan 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;

Para el efecto de que el recurso establecido por la Ley del acto reclamado sea procedente y cumpla con los requisitos que la Ley de Amparo prescribe, deben de observarse los siguientes puntos:

1. Que la interposición de recurso, Juicio o medio de defensa legal establecido por la Ley del acto reclamado, suspenda los efectos del acto reclamado, es decir, se dejen de ejecutar los actos que para el quejoso le causan agravios.
2. Que dicho recurso no exija mas requisitos que los que el propio Juicio de Amparo requiere para otorgar la suspensión provisional y en su caso la definitiva,

independientemente si el acto reclamado proceda suspenderlo o no. De acuerdo a las circunstancias que se presenten.

En atención al primer punto, el Poder Judicial se ha manifestado lo siguiente:

“RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE GARANTÍAS, PORQUE IMPONE MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. El artículo 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece la posibilidad de suspender la ejecución del acto impugnado a través del recurso de revisión que prevé tal ordenamiento legal; sin embargo, al establecer como requisito para la suspensión del acto impugnado la procedencia del recurso, exige mayores requisitos que los consignados por la Ley de Amparo para tal fin, pues ésta no condiciona el otorgamiento de la medida cautelar, al hecho de que la demanda sea procedente; motivo por el cual, de conformidad con la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, previamente al juicio de garantías, no es necesario agotar el recurso de mérito”.¹⁰⁰

Efectivamente el recurso que prevé el ordenamiento administrativo mencionado en esta tesis, requiere de mayores elementos para ejecutar una medida suspensiva, por lo que de conformidad con la Ley de Amparo no es obligación agotarlo.

Por lo que respecta al segundo punto que se refiere a la suspensión del acto reclamado, el Poder Judicial manifiesta:

“AMPARO, PROCEDENCIA DEL. NO ES NECESARIO AGOTAR EL RECURSO PREVISTO EN LA LEY QUE RIGE EL ACTO RECLAMADO CUANDO ESTA NO CONTEMPLA MECANISMO DE SUSPENSIÓN

¹⁰⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tomo: VI, Agosto de 1997. Tesis: I. 2º. A. 12 A. p. 800.

ALGUNO (LEGISLACION DEL ESTADO DE QUINTANA ROO). Para que opere la causal de improcedencia consignada en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, no sólo debe existir un recurso ordinario susceptible de agotarse antes de acudir al amparo, sino que es necesario además, que los efectos del acto reclamado puedan suspenderse conforme a la Ley que lo rige sin exigir mayores requisitos que los que la propia Ley de Amparo consigna para conceder la Protección Constitucional en contra de una resolución Protección Constitucional en contra de una resolución mediante la que se autoriza una anotación en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Quintana Roo, ya que el medio impugnatorio previsto en el artículo 3186 del Código Civil de dicha entidad contra esa clase de actos, no contempla mecanismo de suspensión alguno”.¹⁰¹

Cuando un ordenamiento jurídico o Ley del acto reclamado, no contempla en el recurso previsto por dicha Ley la suspensión del acto al momento de interponer el recurso mencionado, el quejoso no está obligado a cumplir con el principio de definitividad, teniendo el derecho mediato de intentar la acción de Amparo.

“VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION, PARA ADMITIR LA DEMANDA DE AMPARO NO ES NECESARIO AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS SI SE ALEGAN. Si bien es cierto que un juicio de garantías es improcedente y debe sobreseerse en él, cuando el que intenta la acción constitucional no agota previamente el recurso ordinario que determine la Ley del acto, también lo es que la posibilidad de agotar algún recurso no es motivo manifiesto de improcedencia, si el quejoso alega violaciones directas a la Constitución, esencialmente las contenidas en los artículos 14 y 16 de la Ley Suprema; por tanto, debe ordenarse la admisión y tramitación de la demanda de amparo, a fin de

¹⁰¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito: Segundo Tribunal Colegiado del Decimocuarto Circuito. Tomo: IV, Diciembre de 1996. Tesis: XIV: 2º. 7 K. p. 364.

analizar debidamente las inconformidades que en ella se plantean, sin perjuicio de desecharla si resultara otra causa manifiesta de improcedencia, o de sobreseer en el juicio si hubiere elementos que así lo ameriten".¹⁰²

Esto quiere decir que cuando en un acto administrativo se ejecuta una sanción consistente en una clausura, y en dicho acto se causan violaciones directas a la Constitución, específicamente con respecto a las garantías contenidas en los artículos 14 y 16, el quejoso no estará obligado a agotar el recurso que la Ley del acto establece, ya que el acto en este caso carece de fundamentación y /o motivación, a la vez que si no se estableciese este criterio se dejaría al gobernado en un estado de indefensión, porque al momento de carecer de dichos elementos se encuentra imposibilitado de hacer valer el recurso idóneo para atacar dicho acto, porque de una forma u otra desconoce de los fundamentos y motivos para tal efecto. Teniendo como consecuencia desde el primer acto de autoridad una *clausura tildada de inconstitucional* aunque principalmente cuando se trata de fundamentación procederemos a no ajustarnos al principio de definitividad. Únicamente cuando además de aducir violaciones directas a la Constitución, se hace referencia a cuestiones de legalidad del acto, el recurrente deberá de agotar los recursos que la Ley o reglamento establezca.

Para apoyar esta premisa citamos la siguiente tesis:

"RECURSOS ORDINARIOS. DEBEN AGOTARSE PREVIAMENTE A LA INTERPOSICION DEL AMPARO, CUANDO EN LA DEMANDA DE GARANTIAS SE RECLAMAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION Y CUESTIONES DE LEGALIDAD. Si bien es cierto que el Juicio de Amparo puede interponerse sin necesidad de agotar recurso ordinario alguno cuando se reclaman violaciones directas a la Constitución General de la República; también lo es que tal excepción a la causal de improcedencia prevista en la fracción XV del artículo 73 de

¹⁰² Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito. Tomo: V, Enero de 1997. Tesis: XX. 103 K. p. 575.

la Ley de la materia presupone que en la demanda de garantías exclusivamente se hagan valer violaciones directas a nuestra Carta Magna, supuesto que si **además se incluyen cuestiones de legalidad**, la parte quejosa debe previamente, agotar el recurso ordinario procedente".¹⁰³

Cuando el recurso no exija mayores requisitos que los que la Ley de Amparo requiera para otorgar la suspensión provisional y en su oportunidad la definitiva y que además por

el hecho de promover el recurso mencionado, se suspenda el acto reclamado, entonces en este caso si procede el principio de definitividad, siempre y cuando no se reclamen violaciones directas a la Constitución. Por lo que apoyaremos esta premisa con el siguiente criterio judicial:

"RECURSOS QUE DEBEN AGOTARSE PREVIAMENTE AL AMPARO, CUANDO NO SE ALEGAN PROPIAMENTE VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION. Si se reclama la instauración de un procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivo un crédito fiscal, argumentándose que el Jefe de la Oficina Federal de Hacienda carece de facultades para instaurar tal procedimiento económico coactivo, hasta en tanto no se emita por el Secretario de Hacienda y Crédito Público el acuerdo delegatorio de facultades, conforme a los artículos 16 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 4o. , 107, fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ello significa que propiamente no se alega una violación directa a la Constitución Federal, porque lo aducido no entraña el planteamiento de una competencia constitucional, que es la capacidad que, conforme a los preceptos de la Carta Federal, corresponde a una autoridad para intervenir en determinado asunto. Por

¹⁰³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Instancia. Tribunales Colegiados de Circuito. Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito. Tomo: I, Abril de 1885. Tesis: XX. J/1. p. 94.

tanto, la quejosa, antes de acudir al juicio constitucional, debió agotar el recurso ordinario establecido en la fracción II del artículo 160, en relación con la fracción III, del artículo 162, ambos dispositivos del Código Fiscal de la Federación, mediante el cual pudo obtener la modificación, revocación o nulificación de los actos reclamados y cuya tramitación se sujeta a los lineamientos establecidos en el artículo 159 del ordenamiento en consulta y que, además, suspende los efectos de los actos reclamados sin exigir mayores requisitos que los que previene la Ley de Amparo, para conceder la suspensión definitiva, según lo establecido por el artículo 157 en relación con el artículo 12, ambos del referido Código Fiscal de la Federación”.¹⁰⁴

En este orden de ideas expuestas, haremos una recapitulación de todas las excepciones jurídicas que el gobernado tiene para impugnar vía Juicio de Amparo Indirecto (Art.114. F. II. Ley de Amparo) un acto de autoridad como lo es la clausura sin atender al *principio de definitividad* cuando se reclaman los siguientes actos divididos en diez:

- I. “Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan.
- II. Los que dentro de un Juicio su ejecución sea de imposible reparación.
- III. Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución.
- IV. Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal.
- V. Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación.

¹⁰⁴ Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tribunal Colegiado del Noveno Circuito. Tomo: 139 – 144 Sexta Parte. p. 127.

VI. Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional.

VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra.

VIII. Los que carezcan de fundamentación.

IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia.

X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia".¹⁰⁵

El principio de definitividad creemos que se debe adaptar a las necesidades de cada caso concreto, a efecto de estar en la posibilidad de atacar el acto de autoridad de la mejor manera posible y así obtener un resultado positivo para con nuestro proceso jurídico. El Derecho evoluciona día a día por lo que se deben de reformar las leyes, a efecto de crear un criterio más adecuado a las situaciones que se presentan, con respecto a las situaciones jurídicas mencionadas en este primer subcapítulo.

¹⁰⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Instancia: Segunda Sala. Tomo: XII, Julio de 2000 Tesis: 2a. LVI/2000. Materia: Común. Tesis aislada. p. 156.

5.2 LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA COMO ACTO DE TRACTO SUCESIVO.

Hemos definido claramente que la clausura en materia administrativa, en un contexto general se desarrolla a través de varios procedimientos jurídico - administrativos establecidos en una Ley o reglamento, cuyo resultado se denomina como *acto de clausura*, mismo que a su vez al ser ejecutado genera una serie de efectos jurídicos que pueden resultar un tanto complicados para el quejoso. Para definir el acto de clausura en atención a sí se trata de un acto de tracto sucesivo o un acto consumado, empezaremos por definir estos dos últimos así como sus alcances y consecuencias.

“Por acto consumado se entiende aquel que se ha realizado total e íntegramente y conseguido todos sus efectos”.¹⁰⁶ A nuestro parecer es correcta la definición que propone el maestro Góngora Pimentel, aunque nosotros agregaríamos que se trata de un acto consumado cuando el acto reclamado en sí, ya no requiere una reiteración de ninguna conducta futura o posterior a la ejecución del mismo. Por regla general, para los efectos del Juicio de Amparo, cuando se trata de actos consumados es improcedente la suspensión por considerarse terminados o efectivamente realizados en su totalidad, tal y como lo explica la siguiente Jurisprudencia emitida por el Poder Judicial:

“ACTOS CONSUMADOS. SUSPENSION IMPROCEDENTE. Es improcedente conceder la suspensión de los actos reclamados si éstos tienen el carácter de consumados, pues de hacerlo equivaldría a darle efectos restitutorios que son propios de la sentencia definitiva que se pronuncie en el juicio de amparo respectivo”.¹⁰⁷

Sobre el particular, existen actos consumados de modo reparable y otros que se consideran irreparables, para los cuales es improcedente el Juicio de Amparo ya que ni

¹⁰⁶ Góngora Pimentel, Genaro. Op. Cit. p. 36.

¹⁰⁷ Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tercer Tribunal Colegiado de Circuito. Tomo: 60, Diciembre de 1992. Tesis: II. 3º. J / 37. p 51.

física ni materialmente pueden ser restituidos. El Poder Judicial a través de los Tribunales Colegiados de Circuito distingue con precisión que tipos de actos consumados existen así como sus características, mediante la siguiente tesis.-

“ACTOS CONSUMADOS. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

Los actos consumados se entienden por la doctrina y la jurisprudencia como aquéllos que han realizado en forma total todos sus efectos, es decir, aquéllos cuya finalidad perseguida se ha obtenido en todas sus consecuencias jurídicas. Para efectos de la procedencia del Juicio de Amparo los actos consumados, atendiendo a su naturaleza y efectos los podemos clasificar en: a) actos consumados de modo reparable y b) actos consumados de modo irreparable. Los primeros son aquéllos que a pesar de haberse realizado en todos sus efectos y consecuencias pueden ser reparados por medio del juicio constitucional, es decir, que la ejecución o consumación del acto puede ser restituida o reparable al obtenerse una sentencia de amparo favorable (artículo 80 de la Ley de Amparo), de ahí el que proceda el Juicio de Amparo en contra de actos consumados de modo reparable. En cambio, los actos consumados de modo irreparable son aquéllos que al realizarse en todos y cada uno de sus efectos y consecuencias, física y materialmente ya no pueden ser restituidos al estado en que se encontraban antes de las violaciones reclamadas, razón por la cual resulta improcedente el juicio de garantías en términos de la fracción IX del artículo 73 de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales. En esta tesitura, para determinar si se está en presencia de un acto consumado de modo reparable o irreparable, se debe de atender a los efectos y consecuencias de su ejecución. Así tenemos que los efectos y consecuencias del acto reclamado ya ejecutado no pueden circunscribirse al tiempo o momento de su ejecución para determinar la procedencia del Juicio de Amparo, porque llegaríamos al extremo de que cualquier acto por el solo hecho del transcurso del tiempo en su realización, por no retrotraerse éste, es un acto consumado de modo irreparable, cuando la restitución del acto ejecutado es factible aun cuando sea en otro tiempo y momento. Esto resulta así, si consideramos que los actos consumados de modo irreparable hacen

improcedente el juicio de amparo porque ni física ni materialmente, puede obtenerse la restitución de los actos reclamados. Lo que significa que la naturaleza de los actos consumados para efectos del Juicio de Amparo debe atender a la reparabilidad física y material de los mismos, es decir, al hecho de que el gobernado pueda gozar jurídica y nuevamente del derecho que tiene tutelado, y que le fue transgredido, igual que antes de las violaciones cometidas, pero no por cuestiones de tiempo o del momento de su ejecución porque el tiempo no rige la materialización física y restituible de los actos ejecutados (actos consumados) ¹⁰⁸.

Ahora bien, para entender claramente de lo que se trata un acto consumado, ahora explicaremos y definiremos lo que es un acto de tracto sucesivo.

“Los actos de tracto sucesivo, por el contrario de los actos consumados, son aquellos que exigen para su realización una sucesión de hechos continuados; por tanto su consumación no es momentánea”.¹⁰⁹ Efectivamente a diferencia de los actos consumados, los de tracto sucesivo para su existencia, es necesario que se reitere una conducta en el tiempo, creando actos futuros que regularmente son repudiados por los quejosos titulares de la acción de Amparo.

Igualmente el Poder Judicial se pronuncia a través de la siguiente tesis:

“SUSPENSION. ACTOS DE TRACTO SUCESIVO. Aunque estén consumadas las resoluciones que constituyan los actos reclamados, si las consecuencias de esos actos se traducen en autorizar u ordenar una conducta que deben traducirse en actos de tracto sucesivo es decir, si esas consecuencias no se consuman también de manera instantánea ni se traducen en una conducta que puede o debe reiterarse o repetirse en el tiempo, es claro que la suspensión procede, sin que por ello se le den

¹⁰⁸ Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa. Tomo: XIV – Diciembre. 1992. Tesis. I. 3o. A. 150 K. p. 325

¹⁰⁹ Góngora Pimentel, Genaro. op. cit. p. 38.

efectos restitutorios, respecto de los actos subsecuentes a la resolución que la decreta".¹¹⁰

Quedando clara la diferencia de estos dos tipos de actos, ahora analizaremos si la clausura en materia administrativa se trata de un acto de tracto sucesivo o se trata de un acto consumado. La clausura administrativa se perfecciona mediante una serie de actuaciones por parte de la autoridad administrativa antes de su ejecución como lo son, la etapa de inspección o verificación, el procedimiento administrativo seguido en forma de Juicio, la resolución y finalmente la ejecución de la misma, por lo que a partir de esta última actuación de la autoridad se empiezan a generar efectos legales que dañan a la esfera jurídica del gobernado, que en ocasiones causan una gran confusión al titular del establecimiento. Dicha confusión prevalece en torno a de que forma se atacará el acto de clausura que sanciona al momento de su aplicación, es decir, si se atacará como un acto terminado o consumado o como un acto que origina secuelas o conductas posteriores a la ejecución. La clausura para su efectividad basta con que la autoridad por una sola vez la ejecute, sin necesidad de posteriores intervenciones, por lo que consideramos que la naturaleza jurídica de la clausura en primer término, es el de sancionar aplicando una medida terminante y específica, esa medida causa efectos que se prolongan en el tiempo impidiendo la continuación del funcionamiento del giro, creando una situación a largo plazo para el quejoso a través de hechos continuos, ya que al momento de poner sellos en puertas y ventanas es cierto que la clausura ha sido ejecutada, pero no se consuma en ese momento por lo que se prolongará el tiempo que la autoridad ejecutora determine ya sea mediante una clausura indefinida o en su defecto determinada o definida, siendo este el caso que en el momento de fenecer el tiempo que haya durado la clausura entonces se habrán *consumado irreparablemente* el acto de autoridad que no será susceptible de ser suspendido.

Consideramos que el acto de clausura no es instantáneo o que se consuma de forma definitiva, sino que por el contrario se trata de un acto permanente, continuo o de *tracto sucesivo*, porque reiteramos, sus efectos se siguen reiterando en el tiempo, por lo tanto

¹¹⁰ Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito Tomo: 55, Sexta Parte. p. 76.

es procedente conceder la medida suspensiva de acuerdo a la siguiente Jurisprudencia.-

"CLAUSURA EJECUTADA. CONTRA ELLA ES JURIDICAMENTE CORRECTO CONCEDER LA SUSPENSIÓN, POR SER UN ACTO DE TRACTO SUCESIVO. No puede negarse la suspensión contra una clausura ejecutada estimando que es acto consumado. En cambio, debe estimarse que es un acto de tracto sucesivo porque no se agota en la orden respectiva ni debe asimilarse al acto material de fijación de sellos, sino que se va realizando a través del tiempo y por ello admite la medida cautelar, de conformidad con la tesis jurisprudencial consultable en la página 33 de la octava parte del 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 irreparablemente consumados los actos que se reclaman".¹¹¹

Creemos que existen más motivos por los cuales la clausura se trata de un acto de tracto sucesivo, si atendemos a las consecuencias jurídicas, sociales y económicas que se generan con la imposición o ejecución de dicha sanción, mismas que finalmente son las únicas que prevalecen, asimismo el Juez está posibilitado de otorgar la suspensión ya que se trata de un acto que genera secuelas, sin embargo el gobernado puede optar a que previamente a la ejecución de la clausura y con base a un análisis objetivo que haga respecto al proceder de la autoridad actuante, aquel promueva el Juicio de Amparo respectivo, a efecto de que se le conceda la suspensión provisional y en su momento la definitiva, toda vez que aún no se ha ejecutado el acto, convirtiéndose en *inminente o futuro*. Por consiguiente es necesario citar la siguiente tesis que fortalece nuestro criterio.-

¹¹¹ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tomo: 22-24, Octubre - Diciembre de 1989. Tesis: I. 2o A. J/15. p. 97.

“SUSPENSION PROVISIONAL, OTORGAMIENTO, ACTOS INMINENTES. Si el Juez federal niega la suspensión provisional de los actos reclamados por el quejoso consistentes en el desalojo, desocupación, clausura parcial o definitiva de la casa habitación, aduciendo que se trata de actos futuros e inciertos, dicha determinación no se encuentra ajustada a derecho, pues no puede sostenerse que el acto en reclamo aunque futuro no es inminente su ejecución, pues desde el momento en que la orden esté dictada, será a partir de ese momento en que pueda ser ejecutada, además de que se trata de un acto de ejecución inminente al derivar de otro ya preexistente, de tal manera que con facilidad puede asegurarse que se ejecute en breve término”.¹¹²

Por eso es necesario que autoridad analice detenidamente en que casos es necesario ejecutar la clausura y cuales otros solamente imponer alguna multa para corregir al gobernado, o únicamente ejecutar una clausura por un tiempo mínimo determinado.

5.3 LA SUSPENSION DE LA CLAUSURA EN MATERIA ADMINISTRATIVA COMO ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO.

Una de las figuras más importantes que acertadamente el legislador ha previsto al momento de ejercer las facultades que le confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la institución conocida como *la suspensión*, porque además de impedir que el Juicio de Amparo quede sin materia como consecuencia de la ejecución, que en muchos casos se convierte en un acto consumado o irreparable, evita que el quejoso sufra molestias mientras no se determina si el acto que impugna se considera inconstitucional o no. “La palabra suspensión de origen latino: *suspensio, suspensionis* que significa, suspender, levantar, colgar o detener una cosa en lo alto, diferir por algún tiempo una acción u obra”¹¹³. “Es impedir o detener el nacimiento de algo, de una conducta, de un acto, de un suceso. O si éstos se han iniciado, detener su continuación. Es pues paralizar algo

¹¹² Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito. Tomo: XIII - Enero. p. 319.

¹¹³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Suspensión. Verlo en, “Manual del Juicio de Amparo”, 2ª. ed. Themis, México, 1996, p. 109.

temporalmente; impedir que algo nazca, surja a la vida, detener su comienzo; si ya nació, impedir temporalmente que prosiga, paralizar los efectos o consecuencias aún no producidos, pero que están por realizarse”.¹¹⁴

La suspensión se puede entender como aquel acto jurídico que tiene como principal efecto, el detener temporalmente una acción u obra. Juventino V. Castro manifiesta que la suspensión es 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”.¹¹⁵

El constitucionalista Ignacio Burgoa elabora un concepto propio, 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.”¹¹⁶

En atención al ámbito del propio Juicio de Amparo, *la suspensión es aquella decisión judicial que emite una autoridad competente a efecto de paralizar la realización del acto reclamado, aunque de una forma temporal, en tanto se resuelve a fondo la constitucionalidad del acto.*

Bajo nuestro criterio los elementos jurídicos, que constituyen la suspensión se ordenan y describen de la siguiente manera:

1. Se crea una relación jurídica entre el quejoso quien es el que solicita la suspensión, la autoridad judicial quien es la que la emite, consecuentemente la autoridad responsable obligada a acatarla y por último el tercero perjudicado.

¹¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. Cit. 109.

¹¹⁵ Castro V. Juventino. Op. Cit. p. 471.

¹¹⁶ Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Op. Cit. p. 710.

2. Bien es cierto que la suspensión procede de oficio en algunos casos y a petición de parte en otros, sin embargo deberá determinarse por una autoridad Judicial que analice objetivamente las pruebas aportadas por las partes.

3. Ya una vez decretada la suspensión, se ordena que el acto se detenga, aunque dicha detención es momentánea, sin ser definitiva, ya que solo cuando se emita la sentencia del juicio de amparo, si favorece al quejoso puede detenerse terminantemente. La vida de la suspensión sólo durará hasta que se emita una resolución o sentencia.

4. Siempre la suspensión nacerá durante la tramitación del Juicio de Amparo.

5. Cuando se haya logrado la sentencia ejecutoriada la suspensión deja de existir, en este orden de ideas, si el Amparo favorece al quejoso, el acto reclamado habrá quedado suspendido o detenido en forma definitiva en atención a dicha sentencia más no a la suspensión.

Atento a estas consideraciones existen dos clases de suspensión que la Ley de Amparo establece en los artículos 122, la suspensión de oficio y la suspensión a petición de parte:

Art.- 122. - En los casos de la competencia de los Jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de parte agraviada, con arreglo a las disposiciones relativas a este Capítulo.

En este caso la diferenciación de dos tipos de sistemas suspensionales, es a consecuencia de que en los casos de la suspensión de oficio no admiten ninguna demora ya que si no se actúa oportunamente, pueden causarse perjuicios de imposible reparación, de acuerdo al artículo 123 de la Ley de Amparo:

Art.- 123. - Procede la suspensión de oficio:

I. Cuando se trate de 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;

II. 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.

Por otro lado cuando la situación concreta no se ubique en lo estipulado por el artículo anterior, a efecto de desarrollar nuestro tema la suspensión procederá a petición de parte:

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

I. Que la solicite el agraviado;

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

Se considerará, entre otros casos, que si se siguen esos perjuicios, o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas y 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 del 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, y

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

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

Por su parte los elementos para la procedencia de la suspensión a petición de parte, que deban requisitarse para que la autoridad que conoce del Amparo esté en la posibilidad de otorgar la suspensión, son los siguientes:

1. Debe cerciorarse fehacientemente si los actos reclamados son ciertos o no mediante las pruebas aportadas por las partes.
2. Si por la naturaleza y alcance de los actos son susceptibles de suspender.
3. Si se cumplen a la letra los requisitos legales que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo.
4. Y si es necesario exigir alguna garantía en atención a la existencia de terceros perjudicados.

La *suspensión de oficio* estipulada en el artículo 123 transcrito, con respecto a la *suspensión a petición de parte* descrita, es más asequible para su obtención ya que al presentar la demanda de amparo, el quejoso por la premura y urgencia no está en la posibilidad de adjuntar las pruebas que puedan en su caso acreditar fehacientemente la existencia de los actos reclamados, el Juez estará obligado por las circunstancias a analizar, si es que existe una relación de causalidad entre los hechos manifestados por el quejoso y los resultados dañinos que justifique el emitir la medida cautelar. En este caso si llegase a decretar la suspensión de plano, lo hará en el mismo auto mediante el cual se admita la demanda de Amparo concediendo o negándola, teniendo efectos temporales hasta que se resuelva si el acto es constitucional o no mediante una sentencia. (Art.130 Ley de Amparo. Primer párrafo.) Ahora bien, existen actos de autoridad que son susceptibles a suspenderse y otros no, en atención a la naturaleza

del acto reclamado. Estos son los *actos positivos* y los *actos negativos*. “Los actos positivos, se han clasificado atendiendo a su certeza o a la realidad de la lesión que produce el acto de autoridad, en la esfera jurídica del individuo”.¹¹⁷

Los actos positivos se traducen un hacer, en una decisión o actuación de las autoridades, imponiendo a los gobernados una obligación consistente en un hacer o en un no hacer, por lo que el Juicio de Amparo es procedente contra este tipo de actos y como consecuencia la suspensión se hace efectiva a efecto de paralizar dichos actos positivos. “Un acto es negativo cuando a través de él, la autoridad se rehúsa expresamente a obrar a favor de la pretensión del gobernado”¹¹⁸, es decir se trata de una abstención a realizar una acción, actos que por lo general no opera la suspensión a menos que se considerara que la suspensión pueda tener la virtud de forzar a la autoridad a que actúe, aunque solo procedería de esta manera cuando el acto negativo produjere efectos positivos, entonces si serían susceptibles de suspenderse. Con respecto a estos conceptos el Poder Judicial de la Federación los ha definido de la siguiente manera:

“SUSPENSIÓN, NATURALEZA DEL ACTO QUE SE RECLAMA PARA CONCEDER O NEGAR LA. En el Juicio de Amparo es importante precisar la naturaleza del acto que se reclama para estar en aptitud de decidir si existe algún efecto que pudiera ser susceptible de suspenderse, o se trata de actos consumados contra los cuales no procede la medida cautelar por carecer de materia sobre la cual recaen. Existen dos tipos de actos para efectos suspensionales, a saber: los positivos y los negativos. Los primeros se traducen siempre en una conducta de hacer de la autoridad y se subclasifican en: a) actos de ejecución instantánea, b) de ejecución continuada o inacabada y c) actos de ejecución de tracto sucesivo. Si la ejecución es instantánea, únicamente podrá otorgarse la suspensión antes de que el acto se consume, nunca después, porque carecería de materia y de concederse

¹¹⁷ Góngora Pimentel, Genaro. Op. Cit. p. 46.

¹¹⁸ Góngora Pimentel, Genaro. Op. Cit. p. 47.

se darían efectos restitutorios propios de la sentencia de fondo; los actos de ejecución continuada o inacabada, son aquellos en los que la autoridad debe actuar un número determinado de veces para consumir el acto reclamado, entonces, al otorgar la suspensión el efecto será impedir que se siga materializando la ejecución al momento en que se concede la medida cautelar, pero lo ya consumado no puede afectarse porque se darían efectos restitutorios también; por lo que toca a la ejecución de tracto sucesivo, la autoridad actúa constantemente y un número ilimitado de ocasiones, ejerciendo presión fáctica sobre la situación de la persona del quejoso, de sus bienes, de su familia, posesiones, etcétera, pues de no hacerlo así la ejecución cesaría de inmediato; por lo que, la suspensión concedida actúa desde el momento mismo en que se otorga hacia el futuro, pero nunca sobre el pasado. En relación con los actos negativos, la clasificación se da de la siguiente manera: a) abstenciones, b) negativas simples y c) actos prohibitivos; las abstenciones carecen de ejecución, pues implican un no actuar de la autoridad, por lo tanto, no existe materia para conceder la suspensión; las negativas simples solo implican el rechazo a una solicitud del particular, y dada su naturaleza, tampoco admiten suspensión porque se darían efectos constitutivos de derechos a la medida cautelar; finalmente, los actos prohibitivos no son iguales a los negativos simples, porque implican en realidad una orden positiva de autoridad, tendiente a impedir una conducta o actividad del particular previamente autorizada por el gobierno. En este último supuesto, la suspensión sí es procedente, pero debe examinarse cada caso concreto, sopesándose cuidadosamente, por una parte, el interés legítimo del gobernado en realizar la conducta prohibida y por la otra, el interés público de la autoridad en impedirla, así como las consecuencias o perjuicios que a cada uno de ellos se puede seguir con la concesión o negativa de la medida".¹¹⁹

¹¹⁹ Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Segundo Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito. Tomo: XI – Junio. p. 312.

Los preceptos *constitucionales* que rigen la existencia, procedimientos y formas de la suspensión se encuentran en las fracciones X y XI del artículo 107 de la Constitución General de la República describiendo lo siguiente:

Art.- 107. - Todas las controversias de que habla el artículo 103, se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la Ley, de acuerdo con las bases siguientes:

X. -Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la Ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del Amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da fianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el Amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI. -La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;

La Constitución Mexicana establece en estos preceptos, que deja un amplio margen para actuar al Juez, ya que puede establecer las condiciones y bajo que garantías se

puede otorgar la suspensión. Como regla general establecida por el máximo ordenamiento mencionado para estar en la posibilidad de establecer y hacer efectiva la suspensión se deben requisitar los siguientes puntos:

1. Analizar la naturaleza de la violación alegada, es decir, los alcances jurídicos del acto reclamado.
2. Contemplar y valorar la dificultad de la reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado ya una vez ejecutados los actos reclamados.
3. Al momento de otorgarse la suspensión se deberá garantizar mediante una fianza los daños y perjuicios que pueda sufrir el tercero o terceros perjudicados.
4. Deben observarse los intereses de la sociedad, traducidos éstos en el *interés público*, toda vez que en muchas situaciones la sociedad está interesada en que los actos reclamados subsistan siempre y cuando no se haya declarado su inconstitucionalidad.
5. El promovente del Amparo como quejoso, debe pedir la suspensión del acto reclamado ya sea en amparo directo o indirecto, siempre y cuando no se trate de los casos en que corresponda la suspensión de oficio.
6. Cuando el quejoso se encuentra en una situación que amerite promover un Amparo directo, la suspensión deberá solicitarla a la autoridad responsable.
7. En el Amparo indirecto y en los casos que correspondan se debe solicitar la suspensión a los Jueces de Distrito.

Ahora bien, la suspensión provisional es una de las especies de suspensión que contempla el amparo indirecto, siendo ésta un presupuesto de la suspensión definitiva, encontrando su fundamento en el primer párrafo del artículo 130 de la Ley de Amparo:

Art.- 130. - En los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta Ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el Juez de Distrito, con la sola presentación de la demanda de Amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado en que se guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de terceros y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o bien las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso si se tratare de la garantía de libertad personal.

Atento a esta disposición es necesario hacer los siguientes comentarios:

1. La suspensión provisional, es una especie de la suspensión que se establece en el Juicio de Amparo indirecto.
2. Dicha suspensión opera solo a petición de parte, por lo tanto es necesario que en la demanda de garantías, se haga la petición de la suspensión provisional como la definitiva en su caso y siempre antes de que se pronuncie la sentencia respectiva.
3. Ya una vez cumplimentados los requisitos establecidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, se debe observar que la suspensión provisional dura desde que se da entrada a la demanda de garantías, hasta el momento en que se notifique a la autoridad responsable sobre la resolución que se emita con respecto a la suspensión definitiva.
4. De igual manera el juzgador debe contemplar dos posibles supuestos que son:
 - a) Que haya peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado.
 - b) Que esa ejecución inminente pueda producir notorios perjuicios al quejoso.

Una vez descritos los fundamentos, elementos, tipos y características generales de la suspensión, ahora estableceremos cual es el desarrollo, aplicación y efectos de la suspensión de la clausura en materia administrativa como acto reclamado en el Juicio de Amparo. Como hemos dicho en párrafos anteriores la clausura por tratarse de un acto de tracto sucesivo, afirmamos que uno de los principales fines de la suspensión es el de mantener viva la materia del Amparo, a efecto de que no se causen perjuicios al quejoso.

Con respecto a la suspensión de oficio habría que valorar hasta que grado puede concederse no únicamente para los hechos que impliquen un acto de difícil o imposible reparación, sino como en los casos de la clausura en donde regularmente se generan grandes daños como lo son la obstaculización de nuevas fuentes de trabajo e inversión, teniendo el carácter innegablemente inminente. Bien es cierto que para atacar esto existe la suspensión provisional, sin embargo, en muchas ocasiones se le ha venido restando eficacia y rapidez para su emisión, tanto así que al momento de decretarse, los actos ya han sido ejecutados.

La suspensión es aquel eje que dirige el destino del Juicio de Amparo, porque sería inútil perseguir el fin deseado con la acción de Amparo en el fondo del asunto, al no conseguir la suspensión de los actos reclamados (misma que conserva viva la materia del Amparo) posiblemente estaremos en presencia de actos de imposible reparación y posteriormente al acceder al Amparo y Protección de la Justicia Federal ya no serviría de nada, toda vez que ya no existe nada que proteger.

Como hemos visto, en el artículo 124 de la Ley de Amparo se establecen claramente los requisitos para que el juzgador conceda la suspensión de parte y esto es cuando el solicitante se encuentre en el supuesto, que con su concesión no se siga *perjuicio al interés social* ni se *contravengan disposiciones de orden público*. Cuando el legislador se refiere a la figura *perjuicio al interés social*, éste se traduce en una transgresión a los derechos de la sociedad, mismos que el juzgador debe valorar objetivamente para la concesión de la suspensión, toda vez que éste goza de facultades discrecionales para determinar dicha acción en un caso concreto. Por lo que respecta al orden público a

nuestro entender también el juzgador al analizar el caso concreto, puede ejercer sus facultades discrecionales para determinar cómo y en que momento se está transgrediendo el orden público esto es, el Juez debe especificar que disposición legal se está violando y determinar los motivos por los cuales considera que dicha disposición es de orden público. Se considera una disposición de orden público cuando ésta tutela primordialmente los derechos de la colectividad, de la sociedad en contraposición de los derechos de los individuos.

Por su parte el Poder Judicial Federal se ha pronunciado por determinar que no existen conceptos específicos de lo que se denomina como *orden público* e *interés social* para los efectos de otorgar la suspensión y que para estar en la posibilidad de conformar uno, el juzgador debe tomar en cuenta ciertos criterios:

“SUSPENSION, NOCIONES DE ORDEN PUBLICO Y DE INTERES SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA. De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en un juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. El orden público y el interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la Ley en que se apoya el acto reclamado. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al Juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevaecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores

que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad".¹²⁰

Esta Jurisprudencia ratifica que para determinar fehacientemente la existencia tanto de un perjuicio al interés social como una transgresión al orden público, el juzgador debe basarse directamente a situaciones y hechos totalmente objetivos que se manifiesten en la sociedad, ya que está por sobre cualquier interés particular; por lo que atendiendo a los criterios manifestados podemos adquirir una noción con respecto a estas dos figuras que son fundamentales para la expedición de la suspensión provisional y en su oportunidad la definitiva. El Juez de Distrito, al otorgar la suspensión, procurará establecer claramente la situación en que habrán de quedar las cosas, tomando las medidas necesarias para preservar la materia del Amparo hasta la conclusión del Juicio. Para que el gobernado asegure la existencia de daños y perjuicios de difícil reparación es necesario que inicie una actividad probatoria a efecto de demostrar la existencia de dichos elementos y que éstos se derivan de la ejecución del acto reclamado. Estos daños y perjuicios no sólo son actuales, sino también pueden ser futuros e inminentes, materiales, morales y concretos. La difícil reparación se puede traducir en algo irreversible, toda vez que el quejoso tiene como único fin que el bien tutelado se conserve íntegro. Estos elementos deben analizarse a la luz de la apreciación del posible daño y perjuicio que para los intereses de una generalidad social se derive el acceder a una medida cautelar, pudiéndose comparar a una irreparabilidad para el Estado.

La difícil reparación, podemos diferenciarla de la imposible reparación. La imposible reparación se traduce en todo aquello que *no puede ser arreglado* en cambio la difícil reparación quiere decir que es algo que *se arregla con gran trabajo*. Atento a esto, los daños y perjuicios a que se refiere la fracción III de la Ley de Amparo, no deben tener

¹²⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia. Tribunales Colegiados de Circuito. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tomo: I. 3º. A. J / 16. p. 383.

la característica de la imposibilidad sino por el contrario que se tenga al menos una opción jurídica para poder salvaguardar la materia del Amparo a través de la suspensión.

Concluimos que el quejoso debe argumentar y crear un estado de conciencia en el juzgador, que los actos reclamados le generan un daño o perjuicio de difícil reparación ya que si no lo hace, entonces se considera que carece de interés para que se le conceda la suspensión.

Cuando un particular decide iniciar una actividad mercantil o cualquier actividad lícita, debe observar los requerimientos legales que la Ley o Reglamento establezcan a efecto de obtener de la autoridad una licencia de funcionamiento, declaración de apertura, permisos, etc. Este tipo de trámites para su obtención, el gobernado, debe pasar por una odisea burocrática por lo que creemos conveniente que desde antes de obtener la anuencia de la autoridad, el local debe estar en servicio, toda vez que es necesario para la autoridad a efecto de que verifique diversas situaciones y condiciones exigidas por la Ley o Reglamento, de acuerdo al giro que desempeñe, esto quiere decir que el gobernado ha cumplido con todos los requisitos legales previos para la emisión u otorgamiento de la licencia o permiso aludidos y si además de reunir los requisitos que señala el artículo 124 de la Ley de Amparo y de cumplir con las disposiciones administrativas para la obtención del mencionado documento, la autoridad ejecuta la clausura, el quejoso puede presentar como pruebas para comprobar su interés jurídico todos y cada uno de los documentos, que de manera oficial se le han proporcionado a efecto de que se le otorgue la medida cautelar, sin que ésto quiera decir que tendrá efectos restitutorios, traducido esto, el de otorgarle licencia o permiso, es decir, únicamente con el propósito de estar en la posibilidad de mantener viva la materia de Amparo y la clausura no afecte la esfera jurídica del particular.

Bajo nuestro criterio exaltamos los siguientes argumentos, con base a ciertos casos concretos:

1º caso. - Si atendemos a las dos circunstancias que mencionaremos a continuación, no es necesario que se tenga la licencia de funcionamiento para que se otorgue la suspensión, por que para los efectos de que la autoridad Judicial Federal emita la suspensión es necesario únicamente, que analice la naturaleza de la violación alegada y que cumpla con los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo. Cabe mencionar que si se otorga dicha medida cautelar, ésta no será para los efectos de suplir dicha licencia sino que por el contrario, si la autoridad se retarda en la resolución para expedición de dicha licencia o permiso, la suspensión tendrá los efectos de mantener las cosas en el estado que guardan y darle el tiempo al quejoso de adquirir una resolución oportuna, claro está, basándose en las pruebas que aporten las partes involucradas y al principio de legalidad que establece el artículo 16 constitucional. Por consiguiente si el quejoso comprueba la solicitud de licencia ante las autoridades correspondientes y le fue negada ilegalmente, es procedente la suspensión ya que no es un hecho que se le impute al requeriente sino que es responsabilidad directa de la autoridad. Atento a esto, la siguiente tesis aislada y jurisprudencia sustentan lo manifestado:

"SUSPENSION. COMERCIO. NEGATIVA DE LICENCIAS. Conforme a los artículos 124, 130 y relativos, de la Ley de Amparo, "la suspensión tiene por objeto mantener viva la materia de amparo entre tanto se resuelve el juicio en cuanto al fondo, así como evitar al quejoso perjuicios de difícil reparación, y evitar que en caso de concederse el amparo, se dificulte el retorno de las cosas al estado que tenían antes de dictarse el acto reclamado. Por otra parte, el derecho de dedicarse a un comercio lícito es, en principio, un derecho que el artículo 5o. constitucional reconoce a los habitantes del país, a fin de que no les sea estorbado, por cualquier finalidad o causa, por las autoridades administrativas. Y la producción, distribución y venta de masa de maíz es, en sí mismo, un negocio lícito. Es cierto que el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, señala que la suspensión no debe concederse cuando con ello se lesione el interés público. Pero si la litis versa sobre si estuvo legalmente negada la licencia al comercio que viene operando el quejoso, o si esa negativa fue inconstitucional, como en el incidente

de suspensión no se puede prejuzgar sobre ese punto, y como tampoco se debe prejuzgar sobre la procedencia del juicio, sino que se deben mantener las cosas tal como se encontraban al promoverse el amparo, se tiene que concluir que procede conceder al quejoso la suspensión, para el efecto de que pueda seguir operando su negociación mientras se resuelve en el principal sobre la constitucionalidad de la negativa de licencia, a menos que las autoridades hayan aportado al incidente elementos de convicción que lleven al juez de amparo a la conclusión de que el funcionamiento del negocio entraña un peligro grave, claro y presente a la salud o a la paz públicas”.¹²¹

Así mismo:

“SUSPENSIÓN. CLAUSURAS. FALTA DE CONTESTACIÓN A LAS SOLICITUDES DEL QUEJOSO. Si el quejoso solicitó se aprobara el traslado de su negocio, y dice que las autoridades del Gobierno del Distrito Federal se negaron a recibirle dicha solicitud, por lo que en presencia notarial tuvo que ser depositada por correo certificado; y si las autoridades no niegan ese hecho, sino que manifiestan que es cierto el acto consistente en la falta de contestación de ese escrito, aduciendo para ello que el negocio carece de licencia de funcionamiento por demolición del local que anteriormente ocupaba, es claro que el acto consistente en la clausura del negocio, por parte de las autoridades mencionadas, es un acto futuro inminente, por ser consecuencia legalmente lógica de la razón aducida para no contestar la instancia del quejoso, y en estas condiciones, procede conceder al quejoso la suspensión definitiva solicitada respecto de la clausura, a fin de que no se efectúe ésta sin previamente contestar por escrito la solicitud elevada por el quejoso a las autoridades, pues en el caso la falta de licencia adecuada para el funcionamiento del negocio no le es imputable a dicho quejoso, mientras las autoridades no le nieguen dicha licencia en términos legales, por escrito y en forma fundada y motivada, ya que no

¹²¹ Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Instancia. Tribunales Colegiados de Circuito. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tomo: III, Parte TCC. Tesis: 1000. p. 789.

es contrario al interés público el proteger al afectado por la conducta omisa de las autoridades, de la situación ambigua en que dicha omisión lo coloca desde el punto de vista legal, y sin que esa omisión pueda satisfacerse con el informe previo rendido en el Juicio de Amparo. En estas condiciones y para el efecto citado, la suspensión resulta procedente, en términos del artículo 124 de la Ley de Amparo”.¹²²

2º caso.- Este tipo de acto lo consideramos un acto negativo con efectos positivos, éste es, al momento en que la autoridad se rehusa a actuar o negarse a expedir una licencia de funcionamiento o un permiso y la autoridad ejecuta el acto, entonces estará en la posibilidad de acudir a la suspensión y en su caso el Amparo y Protección de la Justicia Federal. En otras palabras en un acto negativo traducido éste como en la abstención de la autoridad que trae como consecuencia los mencionados efectos positivos, consistentes en la ejecución de la clausura. Esta afirmación que ya habíamos mencionado, la apoyamos en la siguiente Tesis emitida por el Poder Judicial:

“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, dentro de los términos previstos por la Ley de Amparo”.¹²³

3. - Por otro lado el juzgador al resolver sobre la procedencia de la suspensión del acto negativo que trae aparejado efectos positivos, debe considerar que estos efectos positivos relativos a la medida cautelar que nos ocupa, se deriven directamente del acto reclamado y nunca de otros distintos, porque de lo contrario se considerarían todos los actos negativos causan efectos positivos.

¹²² Apéndice de 1992. Octava Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito Tomo: III, parte TCC. Tesis. 1000. p. 782.

¹²³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo: III, Febrero de 1996. Tesis: VI.2o.21 K. p. 382.

4. - Cuando no se trate de alguno de los supuestos descritos y simple y llanamente la autoridad administrativa dio negativa a la expedición de la licencia de funcionamiento respectiva, entonces es correcto negar la suspensión del acto reclamado, por el hecho e que el gobernado carece de interés jurídico en el Juicio y además se deduce que la autoridad mencionada no incurrió en ninguna ilegalidad, toda vez que todas y cada una de sus actuaciones fueron ejecutadas en tiempo y forma, apoyando nuestro criterio con la siguiente tesis:

"TIANGUIS, IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSION DEFINITIVA, SI NO SE ACREDITA EL INTERES JURIDICO CONSISTENTE EN LA EXISTENCIA DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO DE. Si en autos no se acreditó la existencia de la licenciatura o permiso expedido por la autoridad administrativa correspondiente a los particulares para que puedan ejercer el libre comercio con puestos semifijos en los mercados o lugares de uso común los días de tianguis, trae como resultado que no se satisfagan las exigencias del artículo 124, fracción II de la Ley de Amparo, ya que se contravendrían disposiciones de orden público de las cuales la sociedad se encuentra interesada en su cumplimiento"¹²⁴.

Independientemente de los casos concretos descritos, es necesario por su trascendencia e importancia jurídica proceder a estudiar y analizar la Constitucionalidad de la *clausura ejecutada por tiempo indeterminado o indefinido* y posteriormente haremos lo propio con respecto a la otra modalidad de la clausura, distinguiéndose por ser de naturaleza determinada o por tiempo específico.

Ahora bien, como hemos analizado en temas precedentes, el Juez de Distrito para que esté en la posibilidad de otorgar la suspensión administrativa es necesario que se avoque, entre otros requisitos *constitucionales*, al estudio de la naturaleza de la violación alegada, esto es, *que debe atenderse al derecho que se dice violado*, además de los requisitos que establece la Ley de Amparo en el artículo 124. Dicho estudio no solo comprende el concepto de violación argüido por el gobernado sino que tambien se

¹²⁴ Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo: IV Segunda Parte-1. p. 549.

refiere al hecho o acto que implica la violación y sus diversas características. Con respecto a la clausura ejecutada por tiempo indefinido o indeterminado la suspensión procederá cuando además de contemplar la naturaleza de la violación alegada, el Juez de Distrito deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del quejoso el cual puede modificarse cuando se emita la sentencia que resuelve el fondo del asunto, ya que sólo se relaciona con la suspensión. Cabe mencionar que el análisis de la naturaleza de la violación alegada no es lo que determina si el acto es o no inconstitucional, ya que un acto no es en si mismo violatorio de garantías cuando su legalidad, constitucionalidad o inconstitucionalidad dependa de los datos o pruebas en que este fundado el propio acto.

Por otro lado, para el otorgamiento de la mencionada medida cautelar son dos los requisitos que se deben estructurar en la conciencia del juzgador así como objetivamente:

1. - La apariencia del buen derecho.
2. - El peligro en la demora.

La apariencia de la existencia del buen derecho se refiere a aquella convicción objetiva y seria que deseche una pretensión visiblemente infundada, cuestionable o dudosa, a través de un conocimiento superficial, en razón de obtener una decisión probable con respecto a la existencia del derecho controvertido en el proceso y por otro lado el peligro en la demora es aquel posible daño que puede sufrir el gobernado en su esfera jurídica como consecuencia de la demora en la expedición de la resolución de fondo.

El juzgador debe estudiar de manera objetiva los elementos mencionados (naturaleza de la violación alegada, apariencia de la existencia del buen derecho y peligro en la demora) a la luz de la *clausura ejecutada por tiempo indefinido* para expedir la medida cautelar y si esta es inoperante por las circunstancias que se hayan presentado, entonces se dictarán las medidas necesarias sin incurrir en una restitución de derechos, sino que sólo se tratará de un antecedente del derecho cuestionado, para

que en su oportunidad se pueda resolver el fondo del asunto declarándolo constitucional o no.

Al otorgar la suspensión su efecto será el de interrumpir el estado de clausura en tanto se resuelve el fondo del asunto (sin perjuicio de que se llegase a negar el Amparo) con la finalidad de evitar daños y perjuicios de difícil reparación para el gobernado y así conservar viva la materia del Amparo, claro está, cumpliendo con los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo.

Cuando estamos en presencia de una *clausura ejecutada por tiempo determinado o definido*, para que se otorgue la suspensión el Juez de Distrito, además de analizar los elementos descritos sistemáticamente, siempre será necesario que concurren los requisitos que establece el mencionado artículo 124 de la Ley de Amparo, ya que de no conceder la medida cautelar, la *clausura como sanción* se extinguirá, quedando sin materia el Juicio de Amparo (declarándose improcedente) y convirtiéndose en un acto de imposible reparación, además de que imposibilitaría al juzgador estudiar su constitucionalidad.

Al respecto la Suprema corte de Justicia de la Nación, ha emitido dos Jurisprudencias relativas a las dos modalidades de la clausura que hemos estudiado, en donde es procedente conceder la suspensión administrativa ya una vez ejecutada, aunado a que se trata de un acto de tracto sucesivo.-

“SUSPENSION. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO. El artículo 107, fracción X de la Constitución General de la República, establece como uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, el de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Tal anticipación es posible porque la

suspensión se asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, aunque es evidente que está caracterizada por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta. Sin embargo, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En este aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el Juez de Distrito puede analizar esos elementos en presencia de una clausura ejecutada por tiempo indefinido, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, debe dictar medidas que impliquen no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional; así, el efecto de la suspensión será interrumpir el estado de clausura mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se niega el Amparo, porque la *aparencia del buen derecho* sea equivocada, la autoridad pueda reanudar la clausura hasta su total cumplimiento. Lo expuesto anteriormente se sustenta en la fracción X del dispositivo constitucional citado, que establece que para conceder la suspensión deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, con miras a otorgar la medida cautelar para evitar daños y perjuicios de

difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del Juicio, si con ello no se lesionan el interés social y el orden público, lo cual podrá resolver la sensibilidad del Juez de Distrito, ante la realidad del acto reclamado, pues si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado".¹²⁵

Así mismo.-

"SUSPENSION. PROCEDENCIA DE LA. TRATANDOSE DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO DETERMINADO. Cuando el acto reclamado en el juicio de garantías consiste en clausura temporal, ejecutada, procede conceder la suspensión con el objeto de que el término por el cual se decretó la clausura no se extinga, de modo que no quede sin materia el Amparo y se haga imposible la restitución de las cosas al estado que tenían antes de cometerse la violación de garantías; siempre que concurren los requisitos establecidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, particularmente los referentes al interés social y al orden público; toda vez que de no concederse la medida suspensiva, se propiciaría que las sanciones administrativas de carácter temporal, como la clausura por tiempo determinado, quedaran fuera del control constitucional, en virtud de que al transcurrir el período por el que fue impuesta, el juicio de amparo devendría improcedente y, por lo tanto, no se podría analizar su constitucionalidad".¹²⁶

Ahora bien, bajo nuestro criterio y como regla general, para que el juzgador pueda decidir sobre la procedencia de la suspensión de los actos reclamados, debe

¹²⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Tomo: III, Abril de 1996. p. 36.

¹²⁶ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Instancia: Segunda Sala. Tomo: 56, Agosto de 1992. Tesis: 2a. /J. 7/92. p. 18.

considerarse que el principal fin de esta medida, es la de preservar la materia del Juicio asegurando de manera provisional los bienes o derechos del quejoso, para que se emita la sentencia correspondiente y pueda ser ejecutada exitosamente. La suspensión provisional de los actos reclamados, nos puede dar un indicio de como y que alcances tendrá la sentencia del Juicio ya que de manera estricta, dicha medida se justifica con la preservación de la materia de Amparo y evitar eficazmente que se causen daños y perjuicios de difícil reparación para el recurrente. Ya hemos dicho que para la concesión de esta medida cautelar (a petición de parte) son requisitos, *sine qua non* los siguientes: que la solicite el quejoso, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Ya una vez cumplimentados dichos requisitos consideramos que la medida cautelar debe concederse teniendo el juzgador la obligación de tomar las medidas necesarias, a efecto de conservar la materia del Juicio hasta el análisis a fondo de los conceptos de violación y en su oportunidad la sentencia o resolución. El juzgador deberá analizar cuidadosamente de cómo y en qué momento se cumplen con los requisitos referidos y de qué manera, así mismo que recursos debe adoptar para fijar la situación del gobernado y como deben de quedar las cosas con respecto al acto reclamado. Para que ésto se concrete, el mismo juzgador debe hacer un análisis de la demanda de garantías y los anexos que la acompañan, tratándose de la suspensión provisional, y mediante el análisis de la demanda de Amparo, los informes previos y las pruebas que aporten las partes involucradas, tratándose de la suspensión definitiva, toda vez que dentro de las disposiciones que regulan dicha medida suspensiva, se contempla la oportunidad procesal de probar siempre atendiendo a las limitaciones que el propio procedimiento sumario establece, en efecto todos estos elementos deben ser considerados y analizados por el juzgador para decidir si otorga o niega la suspensión definitiva en el cuaderno incidental que se forma separadamente del principal.

Atento a los argumentos manifestados consideramos que el Juez de Amparo siendo un perito en derecho, no puede dejar de resaltar en el incidente de suspensión todas y cada una de las irregularidades legales de que están revestidos los actos reclamados, sin haber realizado un estudio a fondo, únicamente solo de la simple lectura de las

pruebas, informes y demás documentos anexos, resaltan claramente la ilegalidad de los actos reclamados, misma que se refleja al estimar que la suspensión de dichos actos reclamados puede causar *perjuicio al interés social o al orden público*, por lo que si estas figuras son mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que puedan recaer sobre el quejoso, se deberá negar la suspensión no porque el acto no esté revestido de ilegalidad, sino que el interés general siempre estará sobre el particular. Por el contrario cuando no se da esta situación jurídica, el juzgador al analizar que al suspender el acto no perjudica a los intereses generales ni particulares la suspensión como tal, procede con todas las garantías y legalidad que amerita, conservando definitivamente la materia del Amparo. Esta idea podemos traducirla en que aún cuando el particular de forma aparente y a fondo tenga la razón, éste deberá acudir a los tribunales competentes para demostrarla y como consecuencia sea el tiempo que se tarde, éste tendrá que estar protegido en su esfera jurídica por la medida cautelar multicitada, a efecto de combatir los actos reclamados emitidos y algunas veces ejecutados por la autoridad y en su caso le sean restituidos sus derechos.

Existen actos cuya ilegalidad se comprueba en la tramitación del incidente de la suspensión, como lo son los actos de clausura aunque sólo sea una presunción de los hechos cuya ilegalidad que para que el Juez emita la suspensión deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho solicitante que podrá cambiar al dictarse la sentencia de fondo es decir, el juzgador al analizar las constancias que obran en el cuaderno incidental para cerciorarse de la veracidad del acto y en su caso suspenderlo, en ningún momento puede ignorar la ilegalidad que reviste el acto reclamado ya que para poder decidir sobre la concesión de la medida cautelar, tendrá que hacer consideraciones sobre el fondo del negocio claro está, con las limitantes y reservas lógico - jurídicas, siempre sin prejuzgar sobre la sentencia definitiva.

Consideramos que esta postura es acertada porque no es jurídicamente lógico que se omita la ilegalidad del acto reclamado, teniendo como consecuencia que el acto se ejecute causando daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso. Puede pensarse que la apreciación sobre el buen derecho del promovente anticipe la posible solución del juicio principal, tal vez, aunque no debemos ignorar que solo es de manera

provisional, no resuelve solo suspende el acto, de manera temporal, asegurando los intereses y derechos del quejoso, conservando vigente la materia del Juicio. De manera general y para los efectos de nuestro tema, aseguramos y afirmamos que para obtener la concesión de la suspensión, el quejoso debe crear en el juzgador una convicción de que los actos son ilegales, además de reunir cabalmente los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, siempre sin omitir alguno, ya que al faltar uno, el juzgador tendrá la razón y de negar terminantemente la suspensión solicitada.

CONCLUSIONES

1. - La fuente (formal) que ha generado la existencia, viabilidad y funcionamiento del Derecho como instrumento de la humanidad, con el propósito de regular las relaciones jurídicas creadas por las diversas actividades que día a día se ejecutan, se define en sentido genérico como Ley. Un Estado de Derecho al momento de que se conjuntan todos aquellos elementos constitutivos para la construcción de un sistema jurídico, nos lleva a autodeterminarnos y autolimitarnos, tutelando la conducta humana mediante un sistema legal preconcebido.

2. - Dos de las manifestaciones jurídicas, más importantes generadoras de disposiciones de orden público y subordinadas a la Carta Magna son la Ley y el Reglamento. La Ley es *aquel acto de autoridad emanado del Estado a través de un procedimiento solemne sustentado en una Ley Fundamental y de forma escrita, la cual deberá distinguirse por ser general, impersonal y abstracta, cuyo principal objeto es el de regular las relaciones jurídicas de personas que integran una sociedad.* Se considera una Ley en sentido formal, cuando aquella emana del poder Legislativo bajo el procedimiento parlamentario correspondiente y Ley en sentido material, distinguiéndose de la primera porque su contenido se refiere y regula una multiplicidad de casos, sin ser necesariamente dictada por el órgano Legislativo.

Por otro lado los Reglamentos denominados Heterónomos, son aquellos instrumentos de naturaleza material de carácter general, abstracto e impersonal y que en algunas ocasiones son emitidos contrariando y hasta excediéndose en el espíritu y contenido de las Leyes, ignorando su principal finalidad que es la de ampliar el contenido jurídico de aquellas, asimismo los llamados Reglamentos Autónomos que con las mismas características generales de toda norma jurídica, son los ordenamientos que no provienen de ninguna Ley secundaria sino que se originan por disposición Constitucional como excepción a la regla general.

3. - A través de la historia, en el Estado moderno y en los gobiernos democráticos, se ha constituido el Poder Ejecutivo como aquel órgano que cuenta con múltiples facultades de índole jurídico, económico y político. En el Estado Mexicano, una de esas facultades trascienden directamente en la esfera jurídica de la sociedad, ya que dicho órgano está facultado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir normas ya sea colegiadamente entre poderes o por sí mismo, denominados *Leyes y reglamentos*, acumulando un sinnúmero de facultades para producir secuelas jurídicas a través de los instrumentos emitidos, realizando una doble función que son las de crear Leyes y aplicarlas e interviniendo directamente en el proceso de formación de las mismas, a través de los siguientes actos.-

a) Derecho de Veto (inciso c, art. 12 Constitucional).

b) La promulgación de la Ley (inciso c, art. 72 Constitucional).

c) La promulgación de la Ley (inciso c, artículo 72 Constitucional).

d) En los casos que señala el artículo 29 Constitucional con respecto a la suspensión de garantías.

e) En lo relativo a lo que señala el párrafo segundo del artículo 131 constitucional así como el propio artículo 27 del mismo magno ordenamiento.

4. - El Juicio de Amparo es un proceso eminentemente constitucional y único, por la autonomía con la que cuenta. *El Amparo contra leyes es aquella figura mediante la cual se atacará la inconstitucionalidad de leyes Federales o Locales, Tratados Internacionales, Reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 Constitucional, Reglamentos de Leyes Locales expedidos por los Gobernadores de los Estados, u otros Reglamentos, Decretos o Acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicio al quejoso, ostentando como característica principal, que se opone a lo que establece la Carta Magna como titular de la Supremacía Constitucional.* Su eficacia, se advertirá en los efectos que la resolución de amparo tenga a favor de las personas que lo hayan promovido.

5. - La facultad reglamentaria del Presidente de la República, otorga al ejecutivo la accesión jurídica de crear normas jurídicas ordenadas sistemáticamente, de naturaleza administrativa, secundaria, accesoría, obligatorias y de vigencia permanente, traduciéndose en la producción de reglamentos heterónomos. Dicha actividad reglamentaria es de naturaleza materialmente legislativa porque formalmente se trata de un acto eminentemente administrativo generado por una autoridad integrante de la administración pública en este caso Federal. Por lo que respecta a los tratados internacionales, no todos son de naturaleza autoaplicativa, por lo que para su mejor desarrollo e instrumentación es necesario que el Senado de la República reglamente el procedimiento correspondiente, para que el tratado en cuestión logre los fines fundamentales para lo que fue creado.

Los reglamentos autónomos se consideran dentro de las facultades del Ejecutivo, ya sea en el ámbito Federal o en el ámbito Local, así como en el Distrito Federal por ser un órgano democrático auxiliar.

6. - A la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se le atribuyen ciertas facultades taxativas, limitándose a legislar las materias previstas por la Carta Magna y atendiendo a lo que establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal emitido por el Congreso de la Unión. Igualmente a este Máximo Órgano Legislativo Federal, de conformidad con el artículo 122 Base A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le corresponde legislar en lo relativo al Distrito Federal con excepción a las materias expresamente conferidas al órgano legislativo local. Por lo tanto, la Asamblea Legislativa de Distrito Federal como máximo Órgano Legislativo local, no tiene facultades de reglamentar o de *proveer en la esfera administrativa a su exacta*

observancia, ya que solamente puede ejercer las facultades legislativas que expresamente le confiere la Ley Suprema mencionada.

La Asamblea Legislativa ejercerá la facultad legislativa indirectamente con respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de forma directa en atención al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 42, sección I de este instrumento.

7. – La clausura administrativa es el acto jurídico-administrativo aplicado por el Estado, a través de la administración pública ya sea federal ya sea local, como una sanción en contra del propio particular, en razón del incumplimiento o transgresión en que ha incurrido con respecto a los ordenamientos legales vigentes, teniendo como efecto la suspensión o hasta la completa cesación en el ejercicio de sus derechos, actividades o prácticas, generalmente o en su mayoría de tipo comercial a través del cierre de un establecimiento o aseguramiento de un lugar determinado.

La clausura administrativa, debe ser prevista por un procedimiento administrativo común u homogéneo en todos y cada uno de los instrumentos legales administrativos que la prescriben, a efecto de eliminar de fondo las lagunas, deficiencias e imprecisiones que generan con relación a los derechos públicos subjetivos de los particulares para mejorar su defensa ante las autoridades.

Tanto las penas como las medidas de seguridad, son modalidades de la sanción, es decir, la sanción es lo general y las penas y medidas de seguridad son las especies de aquella. Por lo tanto las medidas de seguridad se deben considerar solamente como un elemento complementario de clausura, observándose que no toda clausura se fundamenta o se origina en una medida de seguridad. No existe la clausura como medida de seguridad porque dicho acto se trata de una *sanción pura* por consiguiente la definiremos *clausura como sanción y medida de seguridad* y de naturaleza coactiva.

La clausura siempre será un acto sancionador, considerando que los procedimientos mediante los cuales se fundamente dicho acto administrativo, deben establecer reglas claras y precisas que definan los elementos característicos esenciales para su legal existencia, con los cuales deba de ser impuesta e instaurada, tales como su duración, por la autoridad que la impone y por el ordenamiento legal en que se fundamentan, siempre respetando las garantías de seguridad jurídica.

8. - El origen de la figura que nos propusimos estudiar deviene desde el siglo XII y XIII, tomando como primer antecedente histórico el ordenamiento religioso llamado *Codex*. Desde esa época ya se configuraban los diferentes tipos de clausura que ahora existen, como la *clausura material total*, la *clausura material parcial*, *clausura formal activa* y *clausura formal pasiva*.

9. - La estructura jurídica - política de cada pueblo se sustenta en sus leyes, a través de las cuales el Estado Mexicano se ha autodeterminado y autolimitado, estableciendo los diferentes modos de actuar de la autoridad Administrativa.

La Constitución de Cádiz de 1812, es el primer indicio de la vida Constitucional mexicana, que bajo su potestad se emitió posiblemente el primer bando administrativo el día 5 de junio del mismo año, el cual se refiere a la facultad que tenía la autoridad depositada en el Real Palacio, de cerrar cualquier establecimiento que transgrediera las disposiciones contenidas en él. En esta época los procedimientos administrativos establecidos carecían de cualquier tipo de garantías a favor del infractor y aun de algún recurso mediante el cual se pudiese atacar la sanción cometida.

En las diversas constituciones de 1814, 1824, 1843 y 1847 generaron de manera cronológica la existencia, creación o aprobación por parte de la autoridad legislativa, reglamentos, bandos y cualquier otro ordenamiento jurídico que estaba relacionado con la conducta de la ciudadanía, al momento de llevar a cabo sus actividades que por lo general eran comerciales, sin embargo no contemplaban en su mayoría la figura que nos hemos propuesto a estudiar, *la clausura*.

La facultad reglamentaria tiene como primer antecedente el artículo 18 de la Constitución de 1814, que aunque no entró en vigor es necesario mencionarla, ya que en ese entonces el poder legislativo llamado *Supremo Congreso*, únicamente tenía la facultad de aprobar los reglamentos, deduciendo que era facultad implícita de otro órgano. En este periodo se emitieron diversos bandos, los cuales disponían el cierre de establecimientos por contravenir las disposiciones contenidas en ellos, siendo una fuente formal de la clausura administrativa.

Ya en las subsecuentes Constituciones Políticas se fue desarrollando paulatinamente la consabida facultad reglamentaria hasta nuestros días.

10. - Al término de la Revolución Mexicana, el Congreso Constituyente deroga la Constitución del 5 de febrero de 1857, para crear un nuevo ordenamiento de carácter supremo denominado *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. En este periodo se establecieron los llamados Derechos Públicos Subjetivos a la luz de una sociedad transformada y a un estado de derecho refundado. Se confirmó la división que existe con respecto a la imposición de penas y por otro lado la aplicación de multas o arrestos por parte de la Autoridad Administrativa por la violación a los reglamentos autónomos, mismos que en ningún momento contemplan a la clausura administrativa, por lo que el Constituyente olvidó incluir cuales y que tipo de actos administrativos puede ordenar, mandar y/o ejecutar la autoridad, ya que en diversos ordenamientos que se emitieron en esa época se ostentaban grandes violaciones al artículo 21 constitucional.

11. - Todo acto jurídico que la autoridad pretenda emitir, ordenar o ejecutar, deberá sujetarse estrictamente a un ordenamiento jurídico y sin afectar derechos de terceros, es decir, no puede ir más allá de lo que dicta la norma. Los instrumentos en donde se establecen los procedimientos administrativos relativos a la clausura causan una gran incertidumbre jurídica, ya que no especifican con claridad que tipo de clausura como sanción puede ejecutar la autoridad, porque solamente se constringen a señalar en que casos procede la aplicación de esta sanción.

Los efectos jurídicos de la clausura desembocan en tres diferentes ámbitos de acción que se refieren e inciden directamente sobre el inmueble, sobre el patrimonio de las personas y efectos de tipo legal. El procedimiento jurídico administrativo de clausura contiene diversas etapas, las cuales están debidamente establecidas y sancionadas por el ordenamiento legal respectivo. Las leyes por lo general otorgan a la autoridad diversas atribuciones como las de vigilar, examinar e imponer sanciones.

Para llevar a cabo este tipo de actos administrativos, la autoridad deberá de cumplir con todos y cada uno de los requisitos que la Ley marca, siempre respetando en su actuar, las garantías de seguridad jurídica, en caso contrario, por tratarse de un acto permeado de obvias repercusiones jurídicas que generan grandes pérdidas económicas, de los daños y perjuicios que resultasen, el gobernado debería ser *indemnizado* en la proporción en que se hayan generado, sin dejar impunes aquellas responsabilidades que como servidores públicos hayan incurrido.

Por lo que se refiere a la violación directa a la garantía de legalidad, se tratará de aquella la violación formal causada al momento de excluir citar preceptos legales que fundan el acto y por no expresar razones lógico – jurídicas con respecto a la adecuación de los hechos del caso a la hipótesis de la norma que haya citado y por la actuación de una autoridad no competente o que no acreditó debidamente su personalidad en el procedimiento.

12. - La Ley en la que se fundó el acto provee al gobernado el derecho de audiencia, a través de un recurso ya sea de conformidad, revisión, revocación o cualquier denominación que se le otorgue, acatando con esto lo que establece el llamado principio de definitividad. Ya una vez agotado este recurso, que debería ser proyectado por el personal capacitado para ello, la autoridad emite un dictamen que contiene como la resolución que seguramente consistirá en la orden y ejecución de clausura como sanción.

En todos los ordenamientos legales en donde se establece el procedimiento de clausura, cuando se emite la orden de clausura, procederá su notificación la cual comúnmente traerá aparejada la ejecución misma, que deberá realizarse de forma personal a los interesados. Las causas de la clausura administrativa se originan cuando la autoridad realiza diversas actuaciones de carácter administrativo, en razón de corroborar el actuar del gobernado en atención a la Ley u ordenamiento que la regule y en caso de que no cumpla con el supuesto establecido por la norma, se aplicará una sanción y entonces es cuando se materializan los efectos jurídicos por el incumplimiento de una obligación o disposición legal y/o reglamentaria. La ejecución no debe ser emitida al arbitrio de la autoridad, sino que debe prevalecer un análisis de todas y cada una de las circunstancias que motivaron el actuar de aquella, que está en plena libertad de utilizar su facultad de evaluar o juzgar, más no tener una visión o afán de buscar aplicar la sanción, si no que debe dictar su resolución bajo criterios objetivos y fehacientes.

13. - *Los recursos administrativos, son aquellos medios que tiene el gobernado establecido por la Ley o reglamento del acto administrativo que se quiere combatir, a*

través del cual la propia autoridad responsable analizará de nueva cuenta los hechos suscitados, las pruebas aportadas por el promovente y demás circunstancias, a efecto de emitir una nueva resolución que puede consistir en la anulación, revocación, modificación o confirmación del acto impugnado, que será definitiva para los efectos del Amparo.

Los recursos administrativos son un medio legal escasamente utilizado ya que la autoridad que emite el acto casi no da oportunidad al gobernado de proceder de manera oportuna, toda vez que aunque se hubieren respetado las garantías de seguridad jurídica, la clausura se ejecuta comúnmente. Por otro lado el gobernado tiene dos vías por las cuales puede impugnar este tipo de resoluciones administrativas, cómo el Juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y por otro lado el Juicio de Amparo ante el Juez de Distrito respectivo.

14. - Bien es cierto que la autoridad administrativa está facultada por la Constitución para imponer sanciones que consistirán en multa o arresto, por las infracciones cometidas a los reglamentos gubernativos y de policía, más no así por las que se cometan en contra de las leyes administrativas ya que se tratan de actos emanados del Organismo Legislativo ya sea Local o Federal.

El artículo 21 constitucional, al no prever la clausura como sanción, deducimos que cualquiera otra sanción que la autoridad ejecute o pretenda ejecutar que no sean las de multa o arresto, resultará un acto inconstitucional, sin embargo, cuando la clausura depende o proviene de una Ley Federal o Local, la limitación que establece el artículo 21 constitucional no es aplicable a las infracciones administrativas a dicho tipo de Leyes, ya que se trata de un ordenamiento de naturaleza jurídica diferente y emitido por un organismo legislativo Local o Federal, cuyas funciones están circunscritas totalmente independientes del artículo 21 Constitucional.

En uso de las facultades que establece el artículo 71 Constitucional, el legislador debe realizar una reforma al artículo 21 del mismo ordenamiento, en razón de crear una homogeneidad jurídica mediante la creación de Leyes que conforme a las materias correspondientes, contemplen a todo instrumento jurídico administrativo a efecto de que existiesen con exactitud que tipos de sanciones se podrán aplicar dependiendo del caso concreto, sin omitir las de multa y arresto y solamente concebidas por leyes debidamente reguladas por los reglamentos correspondientes.

Al momento en que se establezca un orden jurídico que conlleve a la unificación tanto de los procedimientos para llevar a cabo la aplicación de una sanción, cómo los tipos o modalidades de las sanciones propiamente dichas, se establecería un sistema administrativo de aplicación de las sanciones que la Ley secundaria determine y por la violación de los reglamentos que de cada una se emitiera, generando con esto la eliminación paulatina de los Reglamentos Autónomos existentes que en ocasiones son arbitrariamente creados.

15. - La clausura administrativa se manifiesta en tantas formas como tantas leyes o reglamentos existen y estos determinarán la competencia o facultad de la autoridad para actuar, siempre y cuando se ventile o confronte con la garantía de audiencia,

misma que consiste en que el gobernado acuda a los recursos o medios de defensa que le dan la facilidad al quejoso de aportar pruebas, así como manifestar ante la autoridad los alegatos que crea convenientes para su defensa, previamente a la imposición y ejecución de la sanción, siempre y cuando no esté en una posición apremiante o urgente que pueda dañar la salud o a la paz pública, situación que es probatoria para la autoridad.

Para argumentar la violación a la garantía de audiencia mencionada, el acto reclamado deberá adquirir el carácter definitivo y que no se hayan dejado de promover los recursos que la Ley u ordenamiento legal prevea. La clausura en materia fiscal es *aquel acto jurídico administrativo, emitido y ejecutado por una autoridad administrativa fiscal, facultada para ello por una Ley u ordenamiento administrativo denominado Código Fiscal de la Federación a efecto de sancionar al sujeto o sujetos que incurran en alguna de las infracciones fiscales que establece dicho ordenamiento.* Dicho acto no viola el artículo 21 constitucional por tratarse de una Ley o instrumento emitido por el Poder Legislativo, bien es cierto que dicho acto estará constreñido a un procedimiento establecido, fundado y motivado previamente.

16. - Para los efectos de concebir legalmente y acatar lo que establece el principio de definitividad, el juicio de amparo se conceptúa cómo: *El Juicio de Amparo mexicano es una institución jurídica mediante la cual una persona ya sea física o moral, adquiere la característica de quejosa (siempre que sea admitida la demanda de amparo), al momento que ejercita el derecho de acción de amparo ante las autoridades jurisdiccionales ya sean federales o por excepción locales competentes, a efecto de contraatacar todo acto de autoridad (traducida como un órgano del Estado, ya sea federal, local o municipal) que el quejoso considera que viola su esfera jurídica, definida ésta como sus garantías individuales y por otro lado el régimen de competencias entre la Federación y los Estados, con la finalidad de restituir o mantener el goce de la garantía Constitucional violada, siempre y cuando se hayan agotado los medios de defensa previamente establecidos.*

El Juicio de Amparo, es el medio de defensa excepcional porque es principalmente accesible cuando la Ley o el reglamento no establece a favor del gobernado los medios de defensa legal, considerados cómo la opción más fácil, sencilla práctica y económica.

17. - Para los efectos del Juicio de Amparo el quejoso está obligado a agotar los recursos que el del acto reclamado establezca, en razón de no incurrir en un sobreseimiento, es decir, que el gobernado no está excluido a agotar los recursos que establezcan las Leyes o Reglamentos, siempre que aquellos tengan el poder de modificar el acto reclamado y no exijan mas requisitos que los que la Ley Secundaria mencionada establece para conceder la suspensión definitiva. Cuando se tratan de violaciones directas a la Constitución, el quejoso no está obligado a agotar el medio de defensa legal, asimismo es posible impugnar directamente un acto de clausura fundado en una Ley o reglamento que se consideran contrarios a la Ley Suprema, siempre y cuando esa Ley sea impugnada.

El principio de definitividad, debe ser debidamente reglamentado a la luz de la Ley de Amparo, de acuerdo a las necesidades más generales, en atención a los casos concretos que se presenten a efecto de que el quejoso esté en la posibilidad de atacar el acto de autoridad de la mejor manera posible, siempre y cuando se esté en una fehaciente violación de garantías, sin pretender engañar a las distintas autoridades que se involucran en el litigio.

18. - Un acto consumado ya no requiere una reiteración de alguna conducta futura o posterior a la ejecución del mismo y por acto de tracto sucesivo, es necesario que se reitere una conducta en el tiempo, creando actos o hechos futuros que de manera general son repudiados por los quejosos titulares de la acción de Amparo. Con respecto a los segundos, claro que la suspensión procede, sin que por ello se otorguen efectos restitutorios. La clausura administrativa se perfecciona mediante una serie de actuaciones por parte de la autoridad administrativa que va desde la inspección hasta la ejecución de la sanción, donde a partir de esta última se empiezan a generar únicamente efectos jurídicos, creando una duda jurídica en el gobernado ya que deberá definir si ataca a la clausura cómo un acto consumado o un acto de tracto sucesivo.

La naturaleza jurídica de la clausura en primer término, es la de sancionar aplicando una medida terminante y específica, esa medida causa efectos que se prolongan en el tiempo impidiendo la continuación del funcionamiento del giro, creando una situación a largo plazo para el quejoso a través de hechos continuos, ya que al momento de poner sellos en puertas y ventanas es cierto que la clausura ha sido ejecutada, pero no se consuma en ese momento por lo que se prolongará el tiempo que la autoridad ejecutora determine. Por lo tanto, consideramos que el acto de clausura no es instantáneo o que se consuma de forma definitiva, sino que por el contrario se trata de un acto permanente, continuo o de *tracto sucesivo*, porque sus efectos se siguen reiterando en el tiempo, por lo tanto es procedente conceder la medida suspensiva.

Con respecto al ámbito del Juicio de Amparo, la suspensión es *aquella decisión judicial que emite una autoridad debidamente facultada por la Ley, a efecto de paralizar o detener la realización del acto reclamado de una forma temporal en tanto se resuelve a fondo la constitucionalidad del acto.*

19. - Existen actos de autoridad que son susceptibles de suspenderse y otros no, se tratan de los actos positivos y los actos negativos respectivamente. Los positivos se traducen en un hacer, imponiendo a los gobernados una obligación, por lo que el Juicio de Amparo es procedente y como consecuencia la suspensión se hace efectiva; por el contrario los actos negativos se consideran como la abstención de realizar una acción y actos que por regla general no opera la suspensión a menos que la suspensión tuviese el objetivo de forzar a la autoridad a que actúe, siempre que el acto negativo produjere efectos positivos.

La suspensión provisional, es una especie de la suspensión que establece el Juicio de Amparo indirecto. Sólo operará a petición de parte, por lo que en la demanda de garantías o en un acto posterior se solicitará al juzgador.

Uno de los principales fines de la suspensión es el de mantener viva la materia del Amparo, de lo contrario el juicio se sobreesería. La suspensión es aquel eje que dirige los resultados del Juicio de Amparo, por que sería innecesario perseguir la protección de la Justicia Federal al no conservar viva la materia del Amparo, ya que se crearían actos de imposible reparación y ya no habría que proteger. El juzgador para otorgar la suspensión debe valorar con base a las reglas mínimas de convivencia y que prevalezcan en cierto lugar a modo de evitar que con la suspensión se eviten perjuicios mayores, es decir, tiene que sustentarse en valoraciones y circunstancias eminentemente jurídicas.

Atendiendo a dos ciertos concretos, no es necesario que ningún establecimiento tenga la licencia de funcionamiento para que se otorgue la suspensión siempre y cuando el gobernado acredite su interés jurídico mediante la inconstitucionalidad de la negativa de licencia o en su defecto que la autoridad omitió haber contestado por escrito fundado y motivado sobre la solicitud de licencia, ya que para el Juez en estos casos, sólo es útil que analice la naturaleza de la violación alegada y que cumpla con los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo.

Ahora bien, como hemos analizado, el Juez de Distrito para que esté en la posibilidad de otorgar la suspensión administrativa es necesario que se avoque, entre otros requisitos *constitucionales*, al estudio de la naturaleza de la violación alegada, además de los requisitos que establece la Ley de Amparo en el artículo 124. Dicho estudio no solo toma como referencia el concepto de violación argüido por el gobernado sino que también considera al hecho o acto que implica la violación y sus diversas características. Con respecto a la clausura ejecutada por tiempo *indefinido* o *indeterminado* la suspensión procederá cuando además de contemplar la naturaleza de la violación alegada, el Juez de Distrito deberá realizar un juicio de *probabilidad* y *verosimilitud* del derecho del quejoso mismo que puede modificarse cuando se emita la sentencia que resuelve el fondo del asunto.

El análisis de la *naturaleza de la violación alegada* no es lo que determina si el acto es o no inconstitucional, ya que un acto no es en sí mismo violatorio de garantías cuando su legalidad, constitucionalidad o inconstitucionalidad dependa de los datos o pruebas en que este fundado el propio acto.

Por otro lado, para el otorgamiento de la mencionada medida cautelar son dos los requisitos que se deben estructurar en la conciencia del juzgador, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El juzgador debe estudiar de manera objetiva los elementos mencionados a la luz de la *clausura ejecutada por tiempo indefinido* para expedir la medida cautelar y si esta es inoperante por las circunstancias que se hayan presentado, entonces se dictarán las medidas necesarias sin incurrir en una restitución de derechos, sino que sólo se tratará de un antecedente del derecho cuestionado, para que en su oportunidad se pueda resolver el fondo del asunto declarándolo constitucional o no.

Al otorgar la suspensión su efecto será el de interrumpir el estado de clausura en tanto se resuelve el fondo del asunto, con la finalidad de evitar daños y perjuicios de difícil reparación para el gobernado y así conservar viva la materia del Amparo, claro está, cumpliendo con los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo.

Cuando estamos en presencia de una *clausura ejecutada por tiempo determinado o definido*, para que se otorgue la suspensión el Juez de Distrito, además de analizar los elementos mencionados, siempre será necesario que concurren los requisitos que establece el mencionado artículo 124 de la Ley de Amparo, ya que de no conceder la medida cautelar, la clausura se extinguirá, quedando sin materia el Juicio de Amparo y convirtiéndose en un acto de imposible reparación, además de que imposibilitaría al juzgador estudiar su constitucionalidad.

Es necesario que se lleve a cabo la modificación a la Ley de Amparo con respecto a su artículo 124 o se reglamente minuciosamente, a fin de que se establezcan reglas claras donde se especifiquen los requisitos de forma a los que se debe sujetar la concesión de la suspensión, toda vez que en el caso de la clausura administrativa se trata de un acto de tracto sucesivo suspendible, siempre que se acredite el interés jurídico y se cumplan todos los elementos descritos y estudiados en el presente trabajo.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS.

- Acosta Romero, Miguel. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 2ª. ed. Porrúa. S.A., México, 1993, p. 573.
- Arellano García, Carlos. *El Juicio de Amparo*, 3ra. ed. Porrúa S.A., México. 1997.
- Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 11ª. ed. Porrúa S.A., México. 1997.
- —————. *El Juicio de Amparo*, 35ª. ed. Porrúa S.A., México, 1999.
- —————. *Las Garantías Individuales*, 27ª. ed. Porrúa S.A., México. 1995.
- Cantú Noriega, Alfonso. *Lecciones de Amparo*, 4ª. ed. Porrúa S.A., México. 1993.
- Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, 15ª. ed. Siglo Veintiuno Editores, México, 1990.
- —————. *La constitución Mexicana de 1917*, 10ª. ed. Porrúa S.A., México. 1997.
- Carrancá y Trujillo, Raúl. *Código Penal Anotado*. 19ª. ed. Porrúa S.A., México. 1991.
- —————. *Derecho Penal. Parte General*, 20ª. ed. Porrúa S.A., México. 1999.
- Caso, Angel. *Principios de Derecho*, Editorial Cultura, México. 1935.

- Castro, Juventino V. *Garantías y Amparo*, 8ª. ed. Editorial Porrúa S.A., México. 1994.
- ----- . *Hacia el Amparo Evolucionado*, 4ª. ed. Porrúa S.A., México. 1993.
- Colin, Ambrosio y Capitant , Henri. *Curso Elemental de Derecho Civil*. Traducción de la ultima edición francesa por la redacción de la revista general de Legislación y Jurisprudencia, con notas sobre el Derecho Civil Español por Demofilo de Buen. Editorial Reus, Madrid, 1922 -- 1928.
- De Aquino, Santo Tomás. *Suma Teológica*, 2ª. ed. Editorial Bac, México. 1980.
- *El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus*. Segunda Edición Facsimilar de Editorial Porrúa, S.A. 2ª. ed. Porrúa S.A., México.1975.
- Estrada Rosa Isabel. *Facultades Legislativas del Presidente de México*, UNAM; México. 1977.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, 33ª. ed. Porrúa S.A., México. 1994.
- García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 49ª. ed. Porrúa S.A., México, 1998.
- Góngora Pimentel, Genaro. *La Suspensión en Materia Administrativa*, 3ª. ed. Porrúa, México.1996.
- kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, Cuarta reimpresión de la segunda edición, UNAM, México. 1988.
- Lomelí Cerezo, Margarita. *Derecho Fiscal Represivo*, 2ª. ed. Porrúa S.A., México. 1997.
- Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Administrativo*, 10ª. ed. SPI. S. A., México, 1991.
- Noriega Cantú, Alfonso. *Lecciones de Amparo*, 4ª. ed. Porrúa S.A., México, 1993..

- Polo Bernal, Efraín. *Manual de Derecho Constitucional*, 2ª. ed. Porrúa, México. 1985.
- Preciado Hernández, Rafael. *Lecciones de Filosofía del Derecho*, primera reimpresión, UNAM, México, 1986, p. 84.
- Rojina Villegas, Rafael. *Compendio de Derecho Civil, Teoría General de las Obligaciones*, 19ª. ed. Porrúa S.A., México, 1994.
- Schmill Ordoñez, Ulises. *Las fuentes del derecho en conceptos dogmáticos y teoría del derecho*, Porrúa S.A., México. 1979.
- Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*, 3ra.ed. Editorial Nacional, México, 1970.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, 16ª. Ed. Porrúa S.A., México. 1994.
- Suprema corte de Justicia de la Nación. Varios Autores. *Jurisprudencia y Tesis Aisladas 1917 – 1998. Ius 8*, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, México. 1998.
- -----, *Jurisprudencia y Tesis Aisladas. Ius 2000*, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, México. 2000.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, 19ª. ed. Porrúa S.A., México. 1995.

• **DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.**

- *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. , 12ª . ed. Porrúa S.A., México. 1999.

- *Enciclopedia Jurídica Omeba*, 7ª. Ed. Editorial Bibliográfica, Tomo XX, Buenos Aires Argentina. 1996.
- Escriche, Joaquín. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*. Edición corregida y aumentada con nuevos artículos y notas. Librería de Rosa, Bouret y Cía., Madrid, 1940.

LEYES Y CODIGOS.

- Código Civil para el Distrito Federal.
- Código Fiscal de la Federación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
- Ley Federal de Protección al Consumidor.
- Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
- Ley General de Salud.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles.
- Ley Reglamentaria de los del Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Ley de Amparo).