



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLAN



"ANALISIS JURIDICO DE LA CLAUSURA CONTEMPLADA EN LA FRACCION IV DEL ARTICULO 166 DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
**CLAUDIA ANGELICA CHAVEZ PAEZ**

ASESOR: LIC. ALFREDO PEREZ MONTAÑO



MAYO 2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **A MI FAMILIA:**

*Le dedico la culminación de un nuevo paso en mi vida, quiero que al igual que yo este logro lo hagan suyo ¡ se lo merecen¡.*

***A ti papá** te agradezco el inmenso apoyo que siempre me has brindado, gracias a ti y a tus consejos, he logrado formarme como ser humano, y gracias a ello me enseñaste a ser gente de bien, a lograr mis objetivos por méritos propios, a ser independiente y a ser responsable, gracias por estar ahí justo cuando siempre te necesito.*

***A ti mamá,** mi inseparable amiga y confidente, quiero agradecerte tu incansable paciencia, tus consejos, tu compañía, tu apoyo, tus palabras y tu gran amistad. Quiero que sepas que el poco camino que he recorrido lo he logrado con tu apoyo y en aras de que siempre estés orgullosa de mi.*

*Tal vez podría seguir reconociéndoles muchas cosas que tal vez no cabrían en esta hoja, ni con todas las palabras los podría describir ni expresar lo que significan para mi, simplemente quiero decirles que les doy las gracias por ser mis padres. Créanme que si en otra vida o en otra oportunidad me dieran la posibilidad de escoger a mi familia los buscaría hasta encontrarlos y los elegiría nuevamente a ustedes.*

***Martha** quiero agradecerte absolutamente todo lo que hemos compartido en el tiempo que hemos vivido juntas, quiero decirte que aunque nos llevamos por siete años y no hemos tenido una cercanía de amigas, quiero que sepas que siempre has sido un ejemplo a seguir, que te respeto, que admiro tu valentía para enfrentar la vida y quiero que sepas que le doy gracias a Dios porque eres mi hermana.*

***Ricardo** que puedo decirte, cuando éramos chicos siempre trate de estar en tu equipo cuando jugábamos fútbol, aunque yo fallara los goles y tu te enojaras y me hicieras llorar. También quiero que sepas que tú fuiste mi ídolo a seguir en el basquetbol, siempre quise jugar como tú lo hacías, hoy te agradezco todos y cada uno de esos momentos que haz compartido conmigo. Gracias, porque hoy se que confías en mi.*

***David,** mi único sobrino hasta el momento, quiero agradecerte tu existencia chiquito, a ti también te dedico este logro que espero que te sirva de ejemplo para que cuando crezcas, aunque no decidas ser abogado le echas las ganas del mundo a la escuela y aproveches las oportunidades que se te presentan. Si alguna vez lees esto no dudes en saber que puedes contar conmigo en todo momento.*

***Saúl,** gracias por ser una persona muy especial en mi vida, por ser el motor para tener muchas ilusiones, por estar siempre conmigo en los buenos y en los malos momentos, por apoyarme en mis decisiones, por hacerme entender y valorar a las personas que están cerca de mi, por impulsarme a ejercer mi profesión, por tener confianza en todo lo que me propongo y en todo lo que hago, en fin gracias por existir y por ser quien eres.*

## **A MIS PROFESORES:**

*En general les agradezco la atención, la paciencia y el tiempo que tuvieron durante el tiempo que fui su alumna, gracias por transmitirme sus conocimientos y experiencia, por ser un modelo a seguir en la vida profesional, gracias por dedicarnos un tiempo a las nuevas generaciones y una vez más gracias por ser parte integrante de nuestra máxima casa de estudios.*

*En especial al Licenciado Manuel Fagoaga, le reitero mi respeto, admiración, gratitud y estimación, gracias por dedicarme siempre un minuto de su atención, por ser una persona que porta muy bien la palabra de profesor y por todos los conocimientos que compartió conmigo a lo largo de la trayectoria que pase por la entonces Enep Acatlán.*

*A mi asesor Lic. Alfredo Pérez Montaña, gracias por dedicarme el tiempo necesario para la revisión de mi trabajo de tesis y por ser la guía en este último sendero de mi vida como estudiante, gracias porque con su ayuda hoy veo por fin culminado este trabajo.*

## **A MIS AMIGOS:**

*Que realmente son pocos, en general quiero decirles que aunque a veces no los procuro siempre han estado en mi corazón y en mi pensamiento y que tal vez en determinados momentos de la vida es necesario hacerles saber que los quiero. A ellos les estoy eternamente agradecida por compartir momentos inolvidables.*

*Ivonne Duarte Rodríguez, mi inseparable amiga universitaria, te doy las gracias por haber estado conmigo en todos los momentos difíciles por los que pasamos cuando éramos estudiantes, las desveladas, los nervios, las angustias, las llamadas por teléfono y también los momentos felices que compartíamos en nuestros ratos libres.*

*Salomé, aunque tú avanzaste inesperadamente a otro plano, te dedico mis esfuerzos, sacrificios y anhelos. Estés en donde estés, siempre estarás en mi corazón.*

*A Paulo César y Omar, integrantes del quinteto, quiero reconocerles su sencillez, amistad y nobleza. Gracias por hacerme pasar ratos inolvidables en momentos difíciles, gracias por ser como son, nunca cambien.*

*A todas mis amigas y compañeras de la selección de basquetbol de la entonces Enep Acatlán, gracias por trabajar en equipo, con responsabilidad, disciplina y constancia, por poner en alto a nuestra escuela, por demostrar ante todo nuestro espíritu universitario y llevar con orgullo ese puma que traemos dentro. Gracias por todas esas experiencias que compartimos y que hoy son influyentes en parte de la responsabilidad que tengo encomendada como profesionista para poner muy alto el nombre de nuestra casa mater la UNAM.*

*Alejandro Martínez Tinoco, quiero darte las gracias por ser mi amigo, por aguantarme todos mis malos ratos, por ser paciente, por comprenderme, por apoyarme, por compartir conmigo proyectos de trabajo.*

*A mi comadre Jessica, gracias por permitirme ser tu amiga, por la sinceridad y la honestidad que ha caracterizado a nuestra amistad y también por ser parte de nuestro proyecto de trabajo.*

*Licenciado Miguel Angel Rojas Copca, mi conciencia, gracias por recordarme que el tiempo pasa sin darnos cuenta, por hacerme consciente de que sólo me faltaba un peldaño para culminar tantos años de estudio.*

*Al Lic. Luis Antonio Izquierdo Herrera, le doy las gracias por la oportunidad que me brindo para realizar los primeros pasos en mi vida profesional, por depositar en mi su confianza, aún sin conocerme, por encomendarme responsabilidades y situaciones difíciles, por sus consejos y palabras que fueron factor determinante para titularme. Gracias por terminar de pulir el diamante que tuvo en sus manos y que hoy se considera capaz para enfrentar sola la vida profesional.*

## **ABREVIATURAS**

- C.P.E.U.M Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- C.P.E.L.S.M Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- C.C Código Civil.
- L.A Ley de Amparo.
- C.A Código Administrativo.
- C.P.A Código de Procedimientos Administrativos.
- L.O.M Ley Orgánica Municipal.

# INDICE

INTRODUCCIÓN .....	3
<b>CAPITULO PRIMERO</b>	
<b>I. EL ESTADO</b>	
1.1 CONCEPTOS .....	5
1.2 ELEMENTOS DEL ESTADO .....	6
1.2.1 TERRITORIO .....	6
1.2.2 POBLACIÓN .....	7
1.2.3 PODER .....	7
A) Federal .....	9
B) Estatal .....	10
C) Municipal .....	10
1.2.4 SOBERANÍA .....	11
1.3 EL ESTADO DE MÉXICO COMO ENTIDAD POLÍTICA .....	12
1.4 EL MUNICIPIO .....	12
1.4.1 CONCEPTO .....	13
1.4.2 EL AYUNTAMIENTO .....	14
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>2. CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO</b>	
2.1 DERECHO POSITIVO .....	16
2.1.1 DERECHO PRIVADO .....	16
2.1.2 DERECHO PÚBLICO .....	17
2.2 DERECHO ADMINISTRATIVO .....	17
2.2.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	17
a) Centralizada .....	18
b) Paraestatal .....	19
2.2.2 EL ACTO ADMINISTRATIVO .....	20
A) CONCEPTOS .....	20
B) ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	21
a) Elementos subjetivos .....	21
b) Elementos objetivos .....	21
c) Elementos formales .....	22
2.3 INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA .....	22
2.4 SANCIÓN ADMINISTRATIVA .....	24
<b>CAPÍTULO TERCERO</b>	
<b>3. CRONOLOGÍA HISTORICA DE LA CLAUSURA</b>	
3.1 DERECHO CANÓNICO .....	26
3.2 CONSTITUCIÓN DE CADIZ .....	28
3.3 DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO .....	30
3.3.1 CONSTITUCIÓN DE 1814 .....	30
3.3.2 CONSTITUCIÓN DE 1824 .....	32
3.3.3 SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836 .....	34
3.3.4 BASES ORGÁNICAS DE 1843 .....	36
3.3.5 ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847 .....	37
3.3.6 CONSTITUCIÓN DE 1857 .....	38
3.3.7 CONSTITUCIÓN DE 1917 .....	40

## CAPÍTULO CUARTO

### 4. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN EN EL ESTADO DE MÉXICO

4.1	DIFERENCIAS ENTRE PROCEDIMIENTO Y PROCESO ADMINISTRATIVO ...	42
4.2	INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO .....	43
4.3	REQUISITOS DE LA ORDEN DE VISITA DE VERIFICACIÓN .....	43
4.4	GARANTÍA DE AUDIENCIA .....	45
4.5	TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO .....	46
4.6	MEDIOS DE IMPUGNACIÓN .....	46
4.6.1	RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD .....	47
4.6.2	JUICIO ADMINISTRATIVO .....	48
4.6.3	RECURSO DE REVISIÓN .....	50
4.6.4	JUICIO DE AMPARO .....	51

## CAPÍTULO QUINTO

### 5. LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA JURÍDICO DEL ESTADO DE MÉXICO

5.1	CONCEPTO DE CLAUSURA .....	61
5.2	TIPOS DE CLAUSURA .....	64
5.2.1	TEMPORAL .....	64
5.2.2	DEFINITIVA .....	66
5.2.3	TOTAL .....	66
5.2.4	PARCIAL .....	66
5.3	CONCEPTO DE MEDIDA DE SEGURIDAD .....	67
5.4	LA CLAUSURA PREVISTA COMO SANCIÓN Y COMO MEDIDA DE SEGURIDAD INDISTINTAMENTE EN DIFERENTES ORDENAMIENTOS ESTATALES .....	69
5.4.1	EN EL CÓDIGO ADMINISTRATIVO .....	69
5.4.2	EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS .....	71
5.4.3	EN LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO .....	72

## CAPÍTULO SEXTO

### 6. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA

6.1	LA POTESTAD SANCIONADORA.....	73
6.2	CLASIFICACION DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE ACUERDO AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL .....	74
6.2.1	La Multa .....	75
6.2.2	El Arresto .....	75
6.3	LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CLAUSURA PREVISTA COMO SANCIÓN EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 166 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO .....	76
6.3.1	FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO .....	76
6.3.2	DIFERENCIAS ENTRE LEY Y REGLAMENTO .....	82
a)	Reglamentos heterónomos .....	83
b)	Reglamentos autónomos .....	84
	CONCLUSIONES .....	90
	PROPUESTA .....	92
	BIBLIOGRAFÍA .....	93

## INTRODUCCIÓN

Nuestro sistema jurídico esta basado en el derecho escrito, y como tal nuestra Constitución Federal constituye el pilar fundamental de la legislación existente en México para estimar la legitimidad de un acto de autoridad llámese ley, acto administrativo o sentencia, actos los anteriores que formalmente son atribuibles respectivamente a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Sin embargo cabe mencionar que no obstante que el artículo 49 de la Constitución General de la República contempla dicha división de poderes, es esta quien al mismo tiempo prevé en diversos preceptos que para que el Estado pueda cumplir con sus cometidos, es necesario que exista una coordinación de funciones entre los tres poderes, es decir, materialmente les encomienda otras funciones que dadas las características intrínsecas del acto deberían de corresponderle formalmente a otro poder; atentos a ello y a que el Poder Legislativo establece en la ley los límites y la competencia en el actuar de los poderes Ejecutivo y Judicial, es importante tomar en consideración el Principio de Supremacía Constitucional, consagrado por el artículo 133 de nuestra Carta Magna el cual expresa: *"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados"*; ya que dicho principio nos sirve de base para considerar que ninguna ley secundaria puede contravenir la Constitución Federal y cuestionar en un momento dado sobre su constitucionalidad.

Por ello en el presente trabajo, realizaremos un análisis lógico-jurídico de cuestiones constitucionales tales como la división de poderes, la Potestad Sancionadora, la Facultad Reglamentaria, el Principio de Supremacía Constitucional entre otras; que nos servirán para determinar si la clausura administrativa prevista como sanción en la fracción IV del artículo 166 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se encuentra apegada a derecho y si con la imposición y/o aplicación de dicha sanción se vulneran o no las garantías individuales de legalidad y de seguridad jurídica de los gobernados, para lo cual nos apoyaremos tanto en la doctrina como en la jurisprudencia para sustentar nuestro análisis y dar más veracidad y firmeza a las conclusiones y a las propuestas que en este se presentan.

Atentos a lo anterior y dado que las necesidades de la sociedad van en aumento, es necesario hacer una reforma legislativa que cumpla con los requerimientos de la sociedad, anteponiendo el interés colectivo sobre el particular, pues resulta ilógico que nuestra Carta Magna contemple que únicamente con la multa o con el arresto se puede conminar a los infractores a observar el cumplimiento de los ordenamientos administrativos municipales que son de interés público, y más aún cuando prevé la posibilidad de que aquellos se acojan al beneficio contenido en el artículo 21 constitucional de poder permutar la multa por el arresto o viceversa, sin que los efectos jurídicos de esas sanciones administrativas sean extensivas al lugar en donde se están cometiendo las infracciones que dadas su naturaleza pueden atentar contra la seguridad, la salud, la paz, la moral, el interés y el orden públicos; tal es el caso de que en un bar se encuentren menores de edad ingiriendo bebidas alcohólicas y además se encuentren ejerciendo la prostitución, en este caso en particular las sanciones administrativas constitucionalmente previstas resultan insuficientes para que sus efectos jurídicos sean extensivos al lugar en donde se están cometiendo dichas infracciones.

Por otro lado considero que de la interpretación literal consignada en el artículo 21 constitucional, existe una limitante respecto a la Potestad Sancionadora de las autoridades administrativas, pues de dicha interpretación se desprende que estas pueden castigar únicamente las infracciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía, al expresar: ***“Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas...”***, no obstante que la fracción I del artículo 89 de la Carta Fundamental le confiera al Poder Ejecutivo la facultad de Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, de lo que se desprende que este realice los actos necesarios para hacer efectiva la ley en los casos concretos y que por otro lado la fracción XX del artículo 73 de dicha Constitución le confiera al Congreso la facultad para definir los delitos y las faltas cometidas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; debido a tales circunstancias es por lo que al final de este trabajo se propone una reforma y adición específicamente al artículo 21 constitucional, para tratar de lograr con ello la armonía y la congruencia constitucional en lo concerniente a la Potestad Sancionadora de las autoridades administrativas.

## CAPITULO PRIMERO

### 1. EL ESTADO

#### 1.1 CONCEPTOS

Para que exista un Estado, se requiere de los elementos esenciales que lo conforman, tales como: **la población, el territorio, el poder y la soberanía**, mismos que estudiaremos más adelante, no sin antes atender a los conceptos que la doctrina nos ha aportado sobre la palabra Estado, para tratar con base en ellos de crear una definición personal al respecto.

Hans Kelsen en su libro denominado *TEORÍA PURA DEL DERECHO*, define al Estado como *"un orden jurídico relativamente centralizado, limitado en su dominio de validez territorial y temporal, soberano o inmediatamente determinado por el derecho internacional, eficaz en términos generales"*.<sup>1</sup>

Jellinek, considera al El Estado como *"una corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio"*.<sup>2</sup>

Miguel Acosta Romero, concibe al Estado como *"La organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas"*.<sup>3</sup>

Es de observarse que la definición que nos aporta Kelsen, se inclina a dar mayor importancia al orden jurídico vigente tomando en cuenta el ámbito de validez ya sea territorial o temporal que ha de regir tanto internamente como ante otros Estados, sin mencionar a la población que integra al Estado, como destinatario de ese poder.

Jellinek por su parte menciona únicamente tres elementos: a la población, al territorio y al poder, sin hacer énfasis al atributo esencial de dicho poder que es la soberanía.

Sin embargo en el tema que nos ocupa, considero que la definición que nos aporta Acosta Romero se encuentra más enriquecida, al integrar de una manera más sencilla los cuatro elementos que conforman al Estado, y al mencionar que este persigue determinados fines, que bien podemos entender como lograr el bien común de la sociedad, independientemente de las actividades que tenga que realizar para lograrlo.

No obstante que la doctrina nos aporta un sin número de definiciones de la palabra Estado, en nuestra legislación no existe algún precepto legal que defina al Estado como tal, si no que únicamente tanto la legislación civil del Distrito Federal como del Estado de México se limitan a concebirlo respectivamente como una **"una persona moral"** (art. 25 del C.C del D.F, el cual versa: *"Son personas morales: I. La Nación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios"*) y como **"una persona jurídica colectiva"**, (arts. 2.9 y 2.10 fracción primera del C.C del Edo. de Mex.), a la cual se le atribuye y se le reconoce personalidad jurídica propia, por lo que en ese supuesto, estamos en el entendido de que el Estado es un sujeto capaz de derechos y obligaciones que hace valer indistintamente por los órganos

<sup>1</sup> Hans Kelsen, *TEORÍA PURA DEL DERECHO*. 7ª ed., Editorial Porrúa S.A de C.V, México 1993. pág. 294.

<sup>2</sup> G. Jellinek, *TEORÍA GENERAL DEL ESTADO*, 2ª ed., Compañía Editorial Continental, S.A, México 1938, pág 147.

<sup>3</sup> Acosta Romero, Miguel, *TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO*. Primer curso, 16ª ed., Editorial Porrúa S.A, de C.V México 2002. pág. 106.

que lo componen, a través de los servidores públicos que lo representan, cuya denominación ha sido estipulada en el **artículo 108** de la Constitución Federal, el cual versa: *"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputarán como **servidores públicos** a los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral"*, acepción que ha sido retomada en diversos ordenamientos legales para definir a los servidores públicos en los demás niveles de poder, y que en el campo de estudio que nos ocupa, tal descripción es prevista por el **artículo 130** de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México el cual versa: *"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos"*.

Hay que tomar en cuenta que aunque los servidores públicos son las personas que exteriorizan la voluntad del Estado a través de un sin número de actos; estos tienen que ser muy cuidadosos en su emisión, lo anterior a efecto de no vulnerar las garantías individuales de los gobernados y garantizar con ello un Estado de Derecho, es decir, las autoridades administrativas deben de cumplir con los procedimientos y formalidades que marca la ley al momento de emitir un acto que tenga por objeto causarle una molestia al particular, porque de lo contrario la inobservancia de tales circunstancias por parte de las autoridades mencionadas, traería como consecuencia ocasionarle un daño o un perjuicio al gobernado, y en esa situación, aunque el Estado no sea quien responda directamente con su persona, si puede responder de dicho daño con su patrimonio, por lo que estaremos en el entendido de que serán atribuibles directamente al Estado.

Apoyándonos en tales circunstancias y en las definiciones anteriormente analizadas, procederemos a definir nuestro concepto de Estado de la siguiente forma:

**"El Estado es una persona Jurídica Colectiva sujeta de derechos y obligaciones, que se encuentra integrada por una población asentada en un determinado territorio, la cual es representada por órganos de gobierno que tienen la facultad de ejercer un poder soberano encaminado a realizar el bien común de sus integrantes, haciendo prevalecer tanto internamente como frente a otros Estados el orden jurídico vigente que ha de regirlo."**

## 1.2 ELEMENTOS DEL ESTADO

Como hemos visto con antelación, los elementos esenciales que conforman al Estado son: el territorio, la población, el poder y la soberanía, los cuales se encuentran íntimamente ligados, como lo analizaremos a continuación:

### 1.2.1 TERRITORIO

Autores como Jellinek y García Maynez definen al territorio como *"el espacio que ocupan las personas que se encuentran sujetas al poder del Estado"*<sup>4</sup>, por otro lado tanto Kelsen<sup>5</sup> como Porrúa son más específicos al hacer una descripción detallada de ese espacio, argumentando que no solo debemos tener en cuenta que el territorio lo conforma el espacio terrestre, sino que el territorio comprende el subsuelo, el espacio aéreo y el mar territorial.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> García Maynez, Eduardo, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO, 45ª ed. Editorial Porrúa, S.A. de C.V México 1993. pág 98.

<sup>5</sup> Kelsen. op. Cit., pág. 293.

<sup>6</sup> Porrúa Pérez, Francisco. TEORÍA DEL ESTADO. 7ª ed. Editorial Porrúa. México 1973, pág 160.

Por su parte la Constitución Federal describe al territorio del artículo 42 al 48, expresando que el territorio nacional está comprendido por: El de las partes integrantes de la Federación, el de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; el de las Islas de Guadalupe y Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico; la plataforma Continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores; y el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional, los cuales dependerán directamente del Gobierno de la Federación. Asimismo establece que las partes integrantes de la Federación son los Estados, los que conservaran la extensión y los límites siempre y cuando no exista una controversia al respecto.

Tomando en consideración lo anterior y en vista de que este elemento no solo comprende la superficie terrestre, sino que también lo conforman el subsuelo, la atmósfera o espacio aéreo y el mar territorial, desde mi punto de vista el territorio "es la demarcación geográfica compuesta por los espacios terrestre, aéreo y marítimo, que se encuentran delimitados por el Derecho Internacional, dentro de los cuales el Estado ejerce el poder público que va destinado a las personas que permanecen en él".

### 1.2.2 POBLACIÓN

Algunos autores como Kelsen y Maynez consideran a la población como los hombres que pertenecen a un Estado, el primero de ellos menciona que "su conducta se encuentra regulada por el mismo orden jurídico"<sup>7</sup> y el segundo menciona que "se encuentran subordinados a la actividad del Estado"<sup>8</sup>.

Ignacio Burgoa la define como "un conglomerado humano radicado en un territorio determinado", mientras que Serra Rojas lo define como "el total de los seres humanos que viven en el territorio de un Estado y los cuales tienen carácter de gobernados o destinatarios del poder público".<sup>9</sup>

Analizando las anteriores definiciones, es de verse que en cada una de ellas los autores aludidos, desde su propia percepción identifican a este elemento como los hombres que pertenecen a un Estado, sin embargo, es importante señalar que debido a que se encuentran asentados sobre su territorio, existe un orden jurídico que tiene por objeto regular su conducta trayendo como consecuencia que aquellos tengan el carácter o la calidad de gobernados.

Partiendo de dichas definiciones, consideraremos a la población como "El conjunto de hombres que se encuentran asentados en el territorio de un Estado, los cuales se encuentran sometidos al orden jurídico vigente en dicho Estado y que por ese solo hecho tienen la calidad de gobernados".

### 1.2.3 PODER

En la búsqueda por encontrar un concepto que defina al poder, nos encontramos que algunos autores difieren unos de otros sobre dicho concepto:

Kelsen considera que el poder "Es la validez de un orden jurídico eficaz. Este es ejercido por los que están facultados por un orden jurídico mediante la producción y aplicación de normas".<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Kelsen op. cit. págs. 292 y 293.

<sup>8</sup> García Maynez, op. Cit., pág 100.

<sup>9</sup> Burgoa O., Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa. 14ª ed. Actualizada. México 2001, pág 95.

<sup>10</sup> Kelsen. op. cit. Pág. 294.

Jellinek y García Maynez consideran que *"toda sociedad ha de menester una voluntad que la dirija"*<sup>11</sup>, misma que se traduce en el poder de dicha sociedad, mientras que Porrúa manifiesta que *"el Estado no podría existir ni alcanzar sus fines sin la existencia del mismo en un poder, es decir, de la autoridad"*.<sup>12</sup>

Analizando las anteriores definiciones, podemos ver que Kelsen al definir al poder únicamente hace referencia al elemento objetivo definiéndolo como el orden jurídico eficaz, olvidándose del elemento subjetivo, es decir de la persona que esta facultada para aplicar dicho orden.

Por otro lado Jellinek y Maynez hacen referencia a la voluntad que dirige a una sociedad, dándole una vertiente más encaminada a ese elemento subjetivo; en cambio Porrúa equipara el poder a autoridad, la cual podemos entender de acuerdo a algunos autores, como *"toda persona que se encuentra revestida de poder de decisión de mando derivado del desempeño de una función pública, en la medida y límites que la ley establece"*.<sup>13</sup>

Tomando los elementos que nos aportan cada una de las definiciones analizadas me permitiré definir al **poder** como **"la facultad de dirección, organización y aplicación del orden jurídico vigente que rige a un Estado, y que es ejercida por las personas que forman parte del gobierno del Estado"**.

En este apartado es importante hacer mención que en nuestro país existe por mandato constitucional una división de poderes tal y como expresa el **artículo 49** de la Constitución Política Federal:

*"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

*No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."*

De la redacción de dicho artículo podemos apreciar que se encuentra establecida una división ficticia de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en cuanto a la diversidad de funciones que se les tienen encomendadas a dichos poderes en sentido formal y material. El sentido formal es definido de acuerdo a la índole del poder que realiza la función, es decir, en "atribuirle al acto la naturaleza del órgano donde emana" por ejemplo: si se crean leyes al Congreso, si la función es jurisdiccional es a los jueces y tribunales, y si es administrativa al Ejecutivo; y el sentido material es entendido cuando "se tratan de perfilar los caracteres específicos de cada uno de esos actos, independientemente de su contenido".<sup>14</sup>

<sup>11</sup> G. Jellinek, op. cit., pág 348

\* García Maynez, op. cit., pág 102.

<sup>12</sup> Porrúa Pérez. op. cit., págs. 177, 177 y 181.

<sup>13</sup> Serra Rojas, Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO. Primer Curso, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. 24ª ed. Corregida y aumentada. Editorial Porrúa S.A de C.V, México 2003. Pág.259.

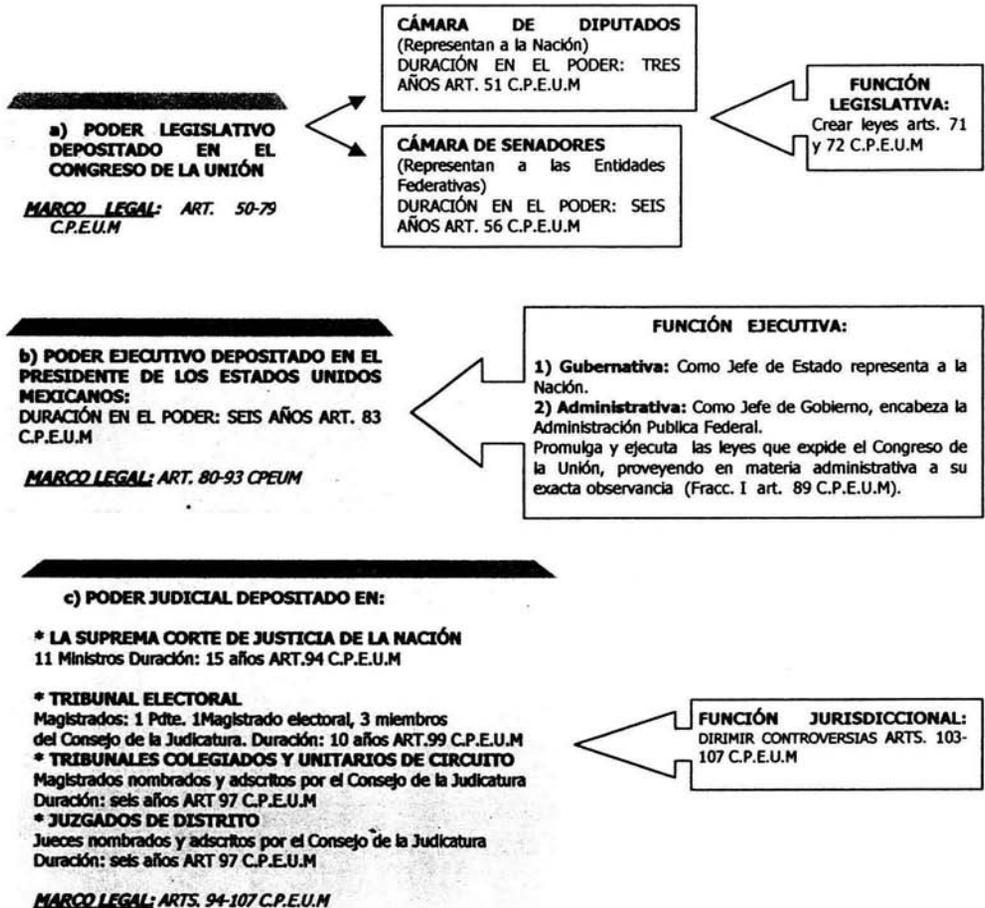
\* Acosta. op. Cit., pág. 827. Para los efectos de amparo, la Suprema Corte ha establecido que el término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

<sup>14</sup> \* Góngora Pimentel, Genaro. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL JUICIO DE AMPARO 6ª ed. Actualizada. Editorial PORRÚA. México 1997. pág 96. EL criterio formal atiende al órgano que emite el acto para calificarlo, con independencia de los elementos esenciales del mismo, en tanto que con el criterio material, se alude a las cualidades intrínsecas del acto, prescindiéndose del órgano que lo emite para conceptualarlo.

\* Acosta. op. cit., pág 803. El método formal consiste en atribuirle al acto, la naturaleza del órgano de donde emana, con independencia de su contenido. EL criterio material, trata de perfilar los caracteres específicos de cada uno de esos actos. Basándose para ello en las notas esenciales que distinguen y caracterizan a cada clase de actos.

La división del poder, que acabamos de mencionar, lo podemos ejemplificar en los tres niveles de competencia (federal, estatal y municipal), los cuales desglosaremos de la siguiente manera:

**A) NIVEL DE GOBIERNO: FEDERAL (División de poderes Art. 49 C.P.E.U.M)**

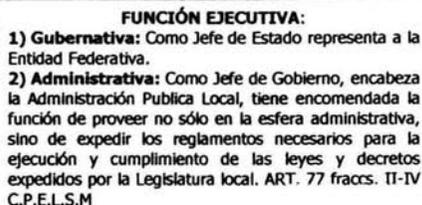


**B) NIVEL DE GOBIERNO: ESTATAL** (División de poderes primer párrafo del Art. 116 C.P.E.U.M y art. 34 C.P.E.L.S.M)

**a) PODER LEGISLATIVO DEPOSITADO EN EL CONGRESO LOCAL INTEGRADO ÚNICAMENTE POR DIPUTADOS LOCALES.**  
 DURACIÓN EN EL PODER: TRES AÑOS ART. 38  
**MARCO LEGAL:** ARTS.116 fracc. II C.P.E.U.M Y 38-64 C.P.E.L.S.M



**b) PODER EJECUTIVO DEPOSITADO EN EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MÉXICO**  
 DURACIÓN EN EL PODER: SEIS AÑOS ART. 116 fracc. I CPEUM Y ART.67 C.P.E.L.S.M  
**MARCO LEGAL:** ART. 116 fracc. I C.P.E.U.M 65-87 C.P.E.L.S.M



**c) PODER JUDICIAL DEPOSITADO EN:**

\* **TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA INTEGRADO POR MAGISTRADOS.**  
 DURACIÓN: 15 años ART.89 C.P.E.L.S.M  
 \* **JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA**  
 Jueces Duración: seis años ART 100 C.P.E.L.S.M  
 \* **JUZGADOS DE CUANTÍA MENOR**  
 Duración: Jueces tres años ART 103 C.P.E.L.S.M  
**MARCO LEGAL:** Art. 116 fracc. III C.P.E.U.M Y ART. 88-111 C.P.E.L.S.M



**C) NIVEL DE GOBIERNO: MUNICIPAL** (ART. 115 C.P.E.U.M Y ART. 122 C.P.E.L.S.M).

**FUNCIÓN LEGISLATIVA:** \*Nota Las función legislativa se encuentra a cargo del Poder Legislativo Local, tal y como ha sido desglosado en los cuadros que anteceden, independientemente de que el segundo párrafo de la fracción II y el segundo párrafo del inciso I) de la fracción V del ambas del artículo 115 de la Constitución Federal, artículos 123 y 124 de la C.P.E.L.S.M otorguen facultades a los ayuntamientos para expedir en materia municipal los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, disposiciones que deberán de sujetarse a las leyes emitidas por la Legislatura Local.

**PODER EJECUTIVO REPRESENTADO POR EL AYUNTAMIENTO** (Órgano colegiado que ejerce el poder del Municipio y que al mismo tiempo lo administra) INTEGRADO POR:

DURACIÓN EN EL PODER: TRES AÑOS  
 ARTS 116 CPELSM Y 16 LOM

**MARCO LEGAL:** ART. 115 FRACC. I C.P.E.U.M., ART. 113, 117 C.P.E.L.S.M Y ART. 15 L.O.M Edo. Méx.

\* **PRESIDENTE MUNICIPAL:** Titular del Poder Ejecutivo Municipal y ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento. (ART. 128 C.P.E.L.S.M, ARTS.48-51 L.O.M. Edo. Méx.).

\* **SINDICOS:** Tienen a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio (ARTS. 52-54 L.O.M. Edo. Méx.).

\* **REGIDORES:** Participan en la toma de decisiones y suplen al Presidente Municipal en sus faltas temporales. 55 L.O.M. Edo. Méx.

**PODER JUDICIAL:** : \*Nota La función jurisdiccional se encuentra a cargo del Poder Judicial Local, tal y como ha sido desglosado en los cuadros que anteceden, independientemente de que cuenten con Oficinas Conciliadoras y Calificadoras que conocerán, calificarán e impondrán las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al Bando Municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, con excepción de las disposiciones de carácter fiscal, (art.150 fracc. II L.O.M. Edo. Méx.).

#### 1.2.4 SOBERANÍA

Este elemento del Estado es considerado por algunos autores, como un atributo esencial del poder, porque aunque se ejerce a través de los Poderes de la Unión, reside sólo en el pueblo y se instituye para el beneficio de este. (arts. 39-41 C.P.E.U.M).

La palabra soberanía etimológicamente significa *lo que esta por encima de todo (de super, sobre, se formó "superanía", "soberanía", palabra que según otros deriva de "super omnia", sobre todas las cosas)*.<sup>15</sup>

Jellinek refiere que la soberanía *"es la oposición del poder del Estado a otros poderes, es la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder"*.<sup>16</sup>

Porrúa por su parte confirma dicha postura, aunque con otras palabras, al aseverar que la soberanía *"Es el poder supremo del Estado. El Estado para realizar su fin, para obtener el bien público, necesita tener dentro de sí un poder al cual no pueda enfrentársele ningún otro"*.<sup>17</sup>

Tena Ramírez manifiesta al respecto: *"llamemos, pues, soberanía a la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la ley suprema, que tiene una nación, y autonomía a la facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los Estados de la Federación"*.<sup>18</sup>

Por otro lado Acosta Romero señala que la soberanía *"es el Poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del estado. Implica igualdad de todos los Estados que tienen esa característica y que son independientes"*.<sup>19</sup>

Es de observarse que dichos autores coinciden al especificar que la soberanía es un poder especial que implica hacer respetar el orden jurídico que rige a un Estado, así como su territorio, población y gobierno, frente a otros Estados, es decir, la soberanía exterior es contemplada como un comparativo de igualdad entre los Estados y la soberanía interior implica la potestad del Estado para ejercer sobre los individuos que se encuentren dentro de su territorio.

De las razones vertidas con anterioridad podemos concluir diciendo que **la soberanía "Es el poder supremo del Estado encaminado a hacer prevalecer tanto internamente como frente a otros Estados tanto el orden jurídico que lo rige, como su forma de gobierno, implicando con ello autonomía y autodeterminación de cambiarlos según las necesidades de la población que lo integra."**

<sup>15</sup> Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 34ª ed. Editorial Porrúa. México 2001.pág 19.

<sup>16</sup> G. Jellinek, op. cit. págs 287 y 359.

<sup>17</sup> Porrúa, op. cit., págs 230 y 234.

<sup>18</sup> Tena. Ibidem.

<sup>19</sup> Acosta. op. cit. pág. 109.

### 1.3 EL ESTADO DE MÉXICO COMO ENTIDAD POLÍTICA

El Estado de México, es considerado por nuestra Carta Magna como Entidad política y al mismo tiempo le reconoce personalidad jurídica propia la cual hace valer a través de los diversos órganos que lo componen, asimismo al igual que los demás Estados, El Estado de México conforma parte de la Federación.

Su régimen interior es la forma de gobierno republicano, representativo, popular, misma que es establecida por el artículo 3° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dicha forma de gobierno la debe hacer prevalecer dentro de su territorio y sobre la población que lo integra, la cual debe de ajustarse a sus disposiciones sin contravenir lo ordenado por la Constitución Federal.

Al igual que la Federación, esta conformado por un territorio dividido en Municipios como base de su división territorial y organización política y administrativa, tal y como lo señalan los artículos 115 de la Constitución Federal y 112 de la Constitución del Estado de México.

Cuenta con una población, que se encuentra integrada por las personas que residen en el Estado temporal o permanentemente, a los cuales la Constitución del Estado los ha denominado habitantes (Art. 21), mismos que pueden clasificarse en:

- a) **Mexiquenses:** Los nacidos dentro de su territorio, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; los nacidos fuera del Estado, hijo de padre o madre nacidos dentro del territorio del Estado y los vecinos, de nacionalidad mexicana, con 5 años de residencia efectiva e ininterrumpida en el territorio del Estado (Art. 23).
- b) **Vecinos:** Los habitantes que tengan cuando menos seis meses de residencia fija en determinado lugar del territorio de la entidad con el ánimo de permanecer en él; y los que antes del tiempo señalado manifiesten a la autoridad municipal su deseo de adquirir la vecindad y acrediten haber hecho la manifestación contraria ante la autoridad del lugar donde tuvieron inmediatamente antes su residencia. (Art. 25).
- c) **Transeúntes:** Quienes se encuentren accidental o transitoriamente en el territorio del Estado. (Art. 33).

El poder público del Estado de México, se encuentra dividido para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, cuyas facultades quedaron estipuladas cuando describimos al poder como elemento constitutivo del Estado.

La soberanía del Estado de México reside en su pueblo (art. 4° C.P.E.L.S.M), la cual es ejercida por medio de los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial art. 34 C.P. E.L.S.M) y de los Ayuntamientos.

### 1.4 EL MUNICIPIO

En la actualidad el Municipio es visto como un nivel de gobierno, dado que la propia Constitución Federal en su artículo 115 especifica muy claramente que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al Municipio libre, el cual cuenta con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y está integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública.

Cabe mencionar que las Constituciones federalistas se olvidaron de la existencia de los municipios y fueron propiamente las Constituciones centralistas de 1836 y 1843 las que regularon al municipio, la primera de ellas es la que consagra constitucionalmente a los Ayuntamientos, y lo que se

sabe al respecto de su régimen interior, es que este quedó supeditado a los gobernadores y a las asambleas departamentales.<sup>20</sup>

El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal, así lo reconoció la Segunda Comisión de Constitución cuando refiriéndose al proyecto del Primer Jefe expresó que el establecimiento del municipio libre constituía la diferencia más importante, y, por tanto, fue la gran novedad respecto de la Constitución de 1857.<sup>21</sup>

La Constitución de 1917 en la fracción VI del artículo 73, otorgó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y fijó las bases de su organización política, dividiendo su territorio en municipalidades a cargo de ayuntamientos de elección popular, situación que en la actualidad se confiere a los Estados.<sup>22</sup>

Asimismo es importante recalcar que desde la época revolucionaria se ha luchado por que el Municipio tenga autonomía, la cual se ha logrado a lo largo de invariables reformas hechas a nuestra Constitución Federal, misma que se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y que debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorgarán la Constitución y las leyes locales, situación que se encuentra plasmada en las fracciones II y IV del artículo 115 de la Constitución Federal.

De lo vertido con antelación resumiremos diciendo que el Municipio:

1. Tiene personalidad jurídica propia.
2. Tiene la libertad jurídica de elegir a sus propias autoridades, mediante elección popular y directa de los Ayuntamientos.
3. Por mandato constitucional tiene encomendada la facultad material legislativa para aprobar con observancia en la ley los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción.
4. Tiene la capacidad de manejar su patrimonio conforme a la ley.
5. Puede administrar libremente su hacienda, que se conforma por varias contribuciones, otros ingresos y de los rendimientos de sus propios bienes.

#### 1.4.1 CONCEPTO

La enciclopedia Jurídica OMEBA define al Municipio como *"una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses y tiene una autoridad común para todos sus habitantes, cuyo fin es la satisfacción de sus necesidades; pero deberá tener una libertad jurídica de elección"*<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Tena Ramírez. Op. cit. Pág 149. "La Constitución Centralista de 36 los organiza minuciosamente en los artículos 22 a 26 de la Sexta Ley, entre los cuales el 25 señala como objetos de los Ayuntamientos cuidar de las cárceles de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común; de la constitución, reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario. Las Bases Orgánicas de 43 señalan como facultades de las asambleas departamentales establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la Policía municipal, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades (art. 134, fracs. X y XIII)".

<sup>21</sup> Tena. Op.cit. pág 151.

<sup>22</sup> Contreras Cruz, Sergio, HISTORIA, TEORÍA Y PRAXIS MUNICIPAL, 1ª ed. Instituto Mexiquense de Cultura, 1993, Pág 44.

<sup>23</sup> ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires. 1979. Tomo XIX, págs. 960 y 961.

El Diccionario Crítico y Etimológico Castellano e Hispánico, refiere que *"el vocablo Municipio proviene del Latín, siendo una palabra culta de este idioma, compuesta de dos locuciones; el sustantivo manus, que se refiere a cargas u obligaciones, tares, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo copere, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino municipium que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de las comunidades."*<sup>24</sup>

Robles por su parte asevera que el Municipio Mexicano es *"una persona jurídica integrada por una asociación solidaria de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior"*.<sup>25</sup>

De tales conceptos podemos deducir que al igual que el Estado, el Municipio para existir, requiere de una población, de un territorio, y de un poder, nada más que con la característica especial de que dicha población se encuentre unida por vínculos de identificación y relaciones de vecindad, pues para adquirir la categoría de vecino se debe tener cuando menos una residencia efectiva en el territorio del municipio por un período de seis meses, o de lo contrario se perderá tal calidad por una ausencia de igual lapso de tiempo.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México considera como habitantes del municipio a las personas que residen habitual o transitoriamente dentro de su territorio cuya extensión comprende la superficie y límites reconocidos para cada uno de ellos, es decir, dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal.

#### 1.4.2 EL H. AYUNTAMIENTO

Por mandato constitucional (fracc. I art. 115 C.P.E.U.M) y de acuerdo a lo establecido por los artículos 113 y 15 respectivamente de la Constitución y de la Ley Orgánica Municipal ambas del Estado de México, los municipios deben de ser gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente y el número de síndicos y regidores que la ley orgánica de cada entidad determine, por lo que podemos aseverar que el Ayuntamiento es el órgano colegiado que ejerce el poder del Municipio y al mismo tiempo el que lo administra.

Quintana Roldán define al Ayuntamiento como *"el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado"*.<sup>26</sup>

Asimismo dicho autor refiere que *los integrantes del Ayuntamiento tienen status diferenciados. Uno de sus integrantes preside al cuerpo Colegiado, por lo que asume el papel ejecutor de las decisiones del propio Ayuntamiento. Los regidores, tienen como atribución principal ser la base del cuerpo deliberante en atención a su número y la figura del síndico tiene como función representar los intereses de la municipalidad.*

Para el tema que nos ocupa, haremos referencia a como se encuentran integrados los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de México en atención a lo dispuesto por el artículo 16 de su Ley Orgánica Municipal, en el que dispone que el Ayuntamiento se integrara por un presidente, por síndicos y regidores, electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional,

<sup>24</sup> 2ª ed. Revisada y Actualizada. Editorial PORRÚA. México 1998.pág. 1. Citado por Quintana Roldán, Carlos F. DERECHO MUNICIPAL. 2a. Ed. Revisada y Actualizada. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1998. Pág. 205.

<sup>25</sup> Robles Martínez, Reynaldo. EL MUNICIPIO EN MÉXICO, 3ª ed., Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1998. Pág. 156.

<sup>26</sup> Quintana Roldán. ibidem.

los dos últimos variarán dependiendo al número de población, quedando establecido de la siguiente manera:

**Artículo 16.-** Los Ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su período el 18 de agosto del año de las elecciones ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación; y se integraran por:

*I.- Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes;*

*II.- Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil habitantes y menos de 500 mil habitantes;*

*III.- Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población 500 mil habitantes y menos de un millón de habitantes; y*

*IV.- Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa, y un síndico y hasta ocho regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.*

## CAPÍTULO SEGUNDO

### 2. CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO

#### 2.1 DERECHO POSITIVO MEXICANO

Para que toda sociedad viva en armonía, se requiere que el Estado cumpla con su obligación de realizar el bien común a través de los diferentes órganos que lo conforman, encaminando su actividad a satisfacer las necesidades de dicha sociedad, y para conseguirlo es indispensable que dicte un orden jurídico vigente ("normas impero - atributivas que en una cierta época y un país determinado la autoridad política declara obligatorias")<sup>27</sup> que rija la actividad de todos y cada uno de sus integrantes, asimismo es indispensable que para obtener el bien común la obligación de los destinatarios del poder público estriba en la observancia de dicho orden jurídico (independientemente de que sea justo o no = positividad).

Partiendo de tales circunstancias la Enciclopedia Jurídica OMEBA, define al DERECHO POSITIVO como *"El sistema de normas jurídicas que informa y regula efectivamente la vida de un pueblo en un determinado momento histórico. Esta integrado pues por aquellas normas jurídicas que son efectivamente impuestas, hechas valer efectivamente"*.<sup>28</sup>

Al Derecho se le ha definido como el conjunto de normas imperativo-atributivas que en una cierta época y un país determinado la autoridad política declara obligatorias. Sin embargo, a lo largo de la historia se ha hecho una división del Derecho, clasificándolo en Derecho Público y en Derecho Privado, pero al respecto en la teoría hay quien sostiene en que esta distinción carece de sentido, pues el derecho es unitario y en el fondo todo es derecho.

Al respecto Acosta afirma que *"El Derecho, como sistema unitario que regula la interferencia intersubjetiva de los componentes de una sociedad humana organizada como Estado debe concebirse precisamente bajo la perspectiva de unidad y sólo por razones técnicas o prácticas y desde el punto de vista teórico, se estudian las diferentes ramas del Derecho, por razón de su objeto, su método o aplicación diferente"*.<sup>29</sup>

##### 2.1.1 DERECHO PRIVADO

El Derecho Privado es concebido por Acosta Romero como "El conjunto de normas que regulan las relaciones entre los particulares entre sí y aquellas en que el Estado intervenga y en las que no haga uso de su carácter de autoridad, sin que por ello pierda su carácter de ente público".<sup>30</sup>

Del análisis de tal definición, podemos decir que el derecho privado tiende a regular las relaciones entre particulares, es decir en donde ambos se encuentran situados por la norma en igualdad de condiciones sin algún atributo especial (poder).

<sup>27</sup> García Maynez, op. Cit. Pág 37.

<sup>28</sup> OMEBA, Op. cit. Tomo VIII DERE-DIVA, págs. 62 y 63.

<sup>29</sup> Acosta, op. Cit. Pág. 17.

<sup>30</sup> Acosta, ibidem.

## 2.1.2 DERECHO PÚBLICO

Hans Kelsen expresa: "El derecho público establece una relación entre dos sujetos, entre los cuales uno tiene frente al otro un valor jurídico superior. La típica relación de derecho público es la que se da entre Estado y súbdito".<sup>31</sup>

Por otro lado Acosta define al Derecho Público como "El conjunto de normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines, cuando intervenga en relaciones con los particulares, con el carácter de autoridad".<sup>32</sup>

Es de verse que el Derecho Público no solo regula la estructura, la organización y el funcionamiento del Estado, sino que también la relación que como autoridad tiene con los particulares, es decir que en dicha relación "su condición implica una cualidad especial de superioridad respecto del particular"<sup>33</sup>, por lo que podemos deducir que aunque el Estado ejerza el poder supremo que le ha sido otorgado, debe de prevalecer en toda exteriorización de voluntad de parte de este, estricto apego al orden jurídico vigente, limitando su actuación dentro del marco legal de su competencia y de sus atribuciones.

## 2.2 DERECHO ADMINISTRATIVO

La tendencia teórica coincide en atribuirle formalmente al Derecho Administrativo las normas del Derecho Público que regulan al Poder Ejecutivo, la Administración Pública y su actividad.<sup>34</sup>

Sin embargo retomaremos el concepto que nos brinda Acosta Romero sobre Derecho Administrativo, el cual lo define como: "el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o el Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares".<sup>35</sup>

### 2.2.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Varios autores coinciden en que la Administración Pública puede estudiarse desde dos puntos de vista<sup>36</sup>:

<sup>31</sup> Hans Kelsen. Op. cit. pág 283.

<sup>32</sup> Acosta, idem.

<sup>33</sup> Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. 40ª ed. Revisada y Actualizada por Manuel Fraga. Editorial PORRÚA. México 2000.pág. 83.

<sup>34</sup> Villegas Basavilbaso, Benjamín, Derecho Administrativo, Tipográfica Editora, Imprenta Blames Rauch, Buenos Aires Argentina, 1949). Citado por ACOSTA Romero.op.cit. pág 13. Define al Derecho Administrativo como el complejo de normas y de principios de Derecho Público interno que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares, o entre aquéllos entre sí para la satisfacción concreta directa e inmediata de las necesidades colectivas bajo el orden jurídico estatal

\* María Díez, Manuel. DERECHO ADMINISTRATIVO I. Editorial Bibliográfica Argentina S.R.L. Buenos Aires 1963. Pág 265. Define al Derecho Administrativo como el Complejo de Principios y normas de derecho público interno que regula la organización de la administración pública.

\* Serra. 1er. CURSO... Pág 140 El Derecho Administrativo Es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.

\* Fraga Gabino. Op. cit.pág 93. Derecho administrativo: Rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa.

<sup>35</sup> Acosta. Op. cit. Pág 12.

<sup>36</sup> \* Acosta. op.cit. pág. 274 "La Administración Pública puede estudiarse desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista funcional, el primero se identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas, que directa, o indirectamente dependen de él. Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública se entiende con la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector".

\* Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Primer curso, Editorial Limusa, S.A de C.V, México 1998. Pág. 74. El concepto de administración ofrece una doble perspectiva: en sentido objetivo y en sentido subjetivo. Objetivamente es una acción, una realización de actividades para un fin, mientras que subjetivamente la Administración implica una estructura orgánica, un ente o pluralidad de entes a los que esta atribuida a la función de administrador. (Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros. Derecho Administrativo, Tomo I, Pág 3).

1.- Desde el punto de vista orgánico.- Se identifica con la estructura orgánica del poder ejecutivo y con los organismos o unidades administrativas que dependen de él.

2.- Desde el punto de vista funcional.- Se entiende como la realización de la actividad de los órganos para la realización de un fin.

Tomando en cuenta tal percepción, Acosta Romero y Serra Rojas coinciden en que la Administración Pública es el conjunto de órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Estado, específicamente del Poder Ejecutivo Federal, cuya actividad, siempre persigue el interés público o interés general y para tal efecto adopta una forma de organización jerarquizada la cual cuenta con: elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos, mismos que la Constitución y las leyes administrativas establecen.<sup>37</sup>

Como vimos en el capítulo anterior, nuestro país tiene una organización atendiendo ficticiamente a una división de poderes por mandato constitucional (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). En este caso nuestro tema de estudio, es la función administrativa, que es encomendada formal y materialmente al Poder Ejecutivo.

Para que el Poder Ejecutivo pueda cumplir con sus fines, requiere de cierta organización, que de acuerdo con el artículo 90 de la Ley Suprema, será centralizada y paraestatal:

**Artículo 90.-** *La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

#### **a) CENTRALIZADA**

Como se puede apreciar en el artículo 90 ya citado, la administración Pública será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley que expida el Congreso, que en este caso es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que en el párrafo segundo de su artículo 1º establece cuales son las dependencias que forman parte integrante de la Administración Pública Centralizada, sin que dicho precepto proporcione una definición al respecto, sin embargo su estructura queda integrada de la siguiente forma:

- Presidencia de la República.
- Secretarías de Estado.
- Departamentos Administrativos.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La doctrina por su parte, al estudiar a la Administración pública Centralizada, enfoca su atención en el concepto de centralización y al mismo tiempo en dar las características de la propia estructura de este tipo de administración para tener una idea más clara de lo que podemos entender por Administración Pública Centralizada.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> \*Acosta, op. cit. pág 272 Administración Pública. Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.

\* Serra. 1er. CURSO... pág 87. La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.

<sup>38</sup> \* Delgadillo, op.cit. Pág 88. Centralización.- Forma de organización administrativa que presupone una estructura que agrupa diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la

Acosta Romero menciona que "la Centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen, entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, y Consejería del Ejecutivo Federal, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría".<sup>39</sup>

Tomando en consideración las cuestiones vertidas con anterioridad y apoyados en la tendencia doctrinal, definiremos a la **Administración Pública Centralizada** como la forma de organización administrativa cuya estructura se encuentra sujeta a un orden jerárquico estructurado, el cual depende directamente del Ejecutivo Federal.

Dado que el derecho tiene que ir evolucionando de acuerdo a las necesidades de la población de un Estado y de acuerdo a las situaciones jurídicas concretas que se vayan presentado, y a efecto de que el Poder Ejecutivo sea capaz de brindar una eficaz atención y un eficiente despacho en los asuntos de su competencia, aparecen dos figuras importantes dentro de la Administración Pública centralizada: la **delegación** y la **desconcentración** administrativa, la primera de ellas consiste en delegar cualesquiera de sus funciones que no deban ser ejercidas por los titulares de las Secretarías de Estado o de los Departamentos Administrativos, en favor de los funcionarios que integran las propias dependencias o los que establezcan los reglamentos interiores u otras disposiciones legales, figura prevista por el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la segunda de las mencionadas consiste en que dichas autoridades pueden contar con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados, pero que tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, figura que prevé en el artículo 17 de dicho ordenamiento legal.

## b) PARAESTATAL

Este tipo de organización administrativa establecida por el artículo 90 constitucional, está integrada como lo dispone el tercer párrafo del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quedando estructurada de la siguiente forma:

- Organismos Descentralizados.
- Empresas de Participación Estatal.
- Instituciones Nacionales de Crédito.
- Organizaciones auxiliares nacionales de crédito.
- Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas.
- Fideicomisos.

Aunque nuestra legislación no de un significado de paraestatal, es importante saber que el significado de la palabra paraestatal: "es lo que no corresponde al Estado o lo que está al lado del Estado".<sup>40</sup>

Este tipo de organización, está sujeta al control del Ejecutivo (art. 48 LOAPF El ejecutivo ordenará a las entidades paraestatales por sectores definidos...), tiene una estructura, funciones,

---

actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo denominado jerarquía o poder jerárquico.

\*Acosta. op.cit. pág 282 Centralización.- Es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

\* Fraga. op.cit. Pág. 165 Centralización.- Existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel, hasta llegar a la cúspide en que se encuentre el jefe supremo de la Administración Pública.

<sup>39</sup> Acosta. ibidem.

<sup>40</sup> Acosta. Op. cit. pág 278

recursos y personalidad jurídica independiente del Estado y fue creada para la realización de actividades específicas de interés público.

## 2.2.2 ACTO ADMINISTRATIVO

Los actos administrativos son los actos realizados y atribuidos a los órganos que conforman la Administración Pública, los cuales deben de cumplir con determinados requisitos exigidos por la ley, de los cuales depende su validez y eficacia, como se puede apreciar en los siguientes:

### A) CONCEPTOS

Acosta Romero manifiesta: "El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral; su origen es una decisión unilateral".<sup>41</sup>

Serra Rojas no difiere del tal concepto al concebir al acto administrativo como "*un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general*".<sup>42</sup>

Sánchez Gómez expresa: *El acto administrativo es una manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo del Poder Ejecutivo del Estado*.<sup>43</sup>

Por su parte, la legislación vigente en materia administrativa en el Estado de México, concibe al acto administrativo como *la declaración unilateral de voluntad, externa y de carácter individual, emanada de las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta* (2º párrafo art. 1.7 C.A y art. 1º fracc. I C.P.A).

De lo anotado con antelación definiremos **al acto administrativo como una declaración unilateral y externa de voluntad, cuyo carácter es generalmente ejecutivo, que expresa una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, la cual crea, reconoce, modifica, declara o extingue derechos u obligaciones, la cual se propone satisfacer el interés general.**

El hecho de que el ejercicio del poder exista en manos de unos cuantos, no quiere decir que con la aplicación de ese poder se puedan realizar acciones que no le están expresamente conferidas por la ley, ya que esta al establecer la competencia de los órganos que conforman a la Administración Pública, con ese hecho limita su actividad, haciendo prevalecer las garantías individuales de los particulares. Por ello en la función administrativa los órganos de la Administración deben de exteriorizar su voluntad dentro de sus facultades y atribuciones, respetando el principio de legalidad, haciéndola constar por escrito, fundándola, motivándola, debe ser expedida por autoridad competente, indicando la autoridad que lo emite, contener la firma autógrafa del servidor público, que no medie error sobre el objeto, causa o fin del acto, que su objeto sea posible de hecho, determinado o determinable, que esté previsto en el ordenamiento que resulte aplicable, que cumpla con la finalidad de interés público señalada en el

<sup>41</sup> \* Acosta.op.cit.pág. 817.

<sup>42</sup> Serra. 1er. CURSO...pág 238.

<sup>43</sup> Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. ed. Editorial Porrúa. México 1998, pág. 321.

ordenamiento que resulte aplicable y demás requisitos establecidos por el artículo 1.8 del Código Administrativo vigente en el Estado de México.

Cualquier acto emitido por la autoridad administrativa se presumirá válido mientras no haya sido declarada su invalidez siempre y cuando se encuadre en alguno de los supuestos que señala el artículo 1.11 de dicho ordenamiento, que serán no cumplir con lo dispuesto en alguna de las fracciones del artículo 1.8, así como derivar de un procedimiento con vicios que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de los actos, e incurrir en arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, desvío de poder o cualquier otra causa similar a éstas.

## B) ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Antes de entrar al estudio de los elementos del acto administrativo, es conveniente especificar que por elemento de una cosa se entienden "*aquellas partes que la integran o que concurren a su formación*"<sup>44</sup>, las cuales vendrían siendo según la doctrina administrativa los siguientes: 1. Sujeto, 2. Voluntad, 3. Objeto 4. Motivo, 5. Fin y 6 Forma<sup>45</sup> los que podríamos clasificar en tres grupos: Elementos subjetivos, Elementos objetivos y Elementos formales

### a) ELEMENTOS SUBJETIVOS

Al hablar de los elementos subjetivos haremos referencia a que en una relación jurídica administrativa existe la intervención de dos o más sujetos, de los cuales uno tiene la calidad de sujeto activo y el otro de sujeto pasivo.

El **sujeto activo**, debe de ser una persona que se encuentre revestido de poder legal para poder ejecutar determinados actos, es decir que sea competente, tal investidura es asequible al órgano administrativo, pues es este quien únicamente dentro de los límites de su competencia puede crear al acto administrativo.

En esta clasificación es importante distinguir entre el órgano que realiza la función administrativa y el titular de dicho órgano, el primero de ellos delimita su función en su esfera de competencia y el segundo es la persona física que expresa la voluntad del órgano administrativo.

Los **sujetos pasivos**, suelen ser aquellos a los que va dirigido el acto administrativo y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.

### b) ELEMENTOS OBJETIVOS

Estos elementos comprenden el contenido del acto administrativo, es decir la exteriorización de voluntad del órgano administrativo, los cuales podemos clasificar en: manifestación externa de la voluntad, objeto, motivo y finalidad.

La **manifestación exterior de la voluntad**, se concibe como la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo, la cual debe de ser perceptible a través de los sentidos, la cual debe de revestir la formalidad que la ley determine.

<sup>44</sup> Acosta. Op cit. Pág 824.

<sup>45</sup> \* Serra. 1er. CURSO... pág 256.

\* Acosta. Op cit. pág. 822.

\* Fraga. Op cit. Pág. 267.

El objeto se puede apreciar desde dos puntos de vista: como la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo; y como la función que el órgano administrativo tiene encomendada.

El Objeto debe reunir los siguientes requisitos:

1. Debe de ser posible física y jurídicamente;
2. Debe ser lícito;
3. Debe ser realizado por un órgano competente.

El motivo es considerado por varios autores como las circunstancias que toma en cuenta la autoridad administrativa antes de emitir el acto, es decir, que en el mismo acto se debe señalar con precisión cuales fueron las causas que dieron origen al acto y al mismo tiempo cuales son los preceptos aplicables por la omisión a observar y cumplir el orden jurídico administrativo vigente.<sup>46</sup>

Al respecto el artículo 16 de la constitución Federal es muy preciso al señalar que *"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"*.

Es de verse que la autoridad administrativa tiene que señalar con precisión los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias generales o especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo constar en el propio acto administrativo la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso concreto.

La finalidad es la meta que el Estado pretende alcanzar con ciertas actividades, la cual debe de perseguir el interés general o bien común

### c) ELEMENTOS FORMALES

La forma es la manera en que la autoridad administrativa exterioriza su voluntad, *"constituye un elemento externo en el que se plasma el acto, el cual debe de comprender los requisitos indispensables que la ley señala para expresar la voluntad del órgano administrativo"*.<sup>47</sup>

Por disposición de la Ley Suprema (art. 16) y a efecto de garantizar al particular sus garantías individuales, todo acto que emane de una autoridad debe de ser exteriorizado a través de un mandamiento escrito, pues es a través de este mediante el cual el afectado se hace sabedor del acto de molestia que en determinada etapa procesal puede ser impugnado.

## 2.3 INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA

Diversos tratadistas han hecho comparaciones entre las infracciones y los delitos, las cuales parten de las siguientes teorías<sup>48</sup>:

<sup>46</sup> \*Acosta. op.cit. pág 832: El motivo "es el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que preceden el acto administrativo, y que deben existir objetivamente"

\* Serra. 1er. CURSO... págs 262 y 263. El motivo "es el antecedente de hecho o de derecho que provoca y funda su realización. Es la indicación de los hechos jurídicos que sostiene la pretensión y las conclusiones, la indicación de los efectos que le corresponden".

\* Fraga. op.cit. pág 270 El motivo "es el antecedente que provoca al acto, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como supuesto necesario de la actividad administrativa".

<sup>47</sup> Fraga. Op. cit. pág 271.

<sup>48</sup> Sánchez Gómez, Narciso. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 4ª ed. Editorial PORRÚA. Pág. 375.

La Teoría Cualitativa, señala que el delito se produce cuando el hecho ilícito atenta directamente contra los derechos subjetivos de los ciudadanos al violar principios morales o de derecho natural que la norma jurídica protege, a diferencia de la infracción, en la que el hecho ilícito lesiona la actividad de la administración que se realiza a favor de los gobernados.

La Teoría Cuantitativa se postula que para la diferenciación de ambos ilícitos, sólo se debe de tomar en cuenta su grado de peligrosidad para la conservación del orden social, por ello si se trata de un hecho peligroso para la sociedad, estaremos frente a un delito, pero si la conducta consiste en una violación a reglas de poca importancia, se trata de una infracción administrativa.

La Teoría legislativa, no dista mucho de la tendencia de la teoría cuantitativa al delimitar el campo de la infracción y lo separa del delito con base en decisiones de política criminal, es decir, cuando se perturbe el orden social y represente un daño peligroso para la misma, estamos en presencia de un delito y cuando se perturbe el funcionamiento de los servicios públicos o funciones de la administración pública estaremos ante una infracción administrativa.

Por su parte el artículo 21 de la Ley Fundamental, expresa: *"Compete a la autoridad administrativa, la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, ... las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas"*.

Lo que podemos resaltar de dicha redacción es que la Constitución Federal, deja al libre albedrío de la autoridad administrativa, establecer en los Reglamentos Gubernativos y de Policía, cuales son las situaciones jurídicas de hecho que serán consideradas como infracciones por la violación a dichos ordenamientos, atentos a lo establecido por el artículo 124 constitucional *"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"*.

Al respecto, la tendencia doctrinal tiende a considerar a la Infracción Administrativa, como el acto u omisión que viola al orden jurídico de carácter administrativo establecido independientemente de sea cual fuere su naturaleza ley o reglamento.

Serra Rojas expresa: *"El concepto general de infracción alude a la violación de la ley administrativa que se origina por un hecho u abstención declarados ilegales por una ley, y que ameritan una sanción administrativa; es decir que aplica la misma autoridad administrativa"*.<sup>49</sup>

Por otro lado Sánchez Gómez apunta que la infracción administrativa es *"La conducta ilícita realizada por personas físicas o morales consistentes en hacer lo que la ley prohíbe o no hacerlo que la ley manda. Es el quebrantamiento de una norma jurídica, llámese ley o reglamento, y que por tal motivo se da lugar para que el responsable sea castigado mediante una sanción administrativa y en su caso con una sanción judicial"*.<sup>50</sup>

De lo expuesto anteriormente, destacaremos los elementos indispensables para que estemos en presencia de una infracción administrativa:

1. **ACTO U OMISIÓN.**- Consideraremos al primero de ellos como todo movimiento corporal voluntario o involuntario encaminado a la producción de un resultado consistente en la modificación del mundo exterior. Al segundo como la desobediencia de lo que prescribe la ley administrativa, es decir hacer lo que la ley prohíbe, o no hacer lo que la ley ordena.

<sup>49</sup> Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO SEGUNDO CURSO. Doctrina; Legislación y Jurisprudencia. 22ª ed. Editorial Porrúa. México 2003 pág. 626

<sup>50</sup> Sánchez Gómez. SEGUNDO CURSO... Págs. 373 y 374

2. **LOS SUJETOS.-** Aquí Indispensablemente se requiere de la existencia de una relación jurídica, en la cual se requiere de la intervención de dos o más sujetos:
  - a) **El sujeto activo:** Considerado como la persona física o moral colectiva que infringe las disposiciones administrativas.
  - b) **El sujeto pasivo:** Será considerado el o los organismos que dependan de la Administración Pública ya sea Federal, Estatal o Municipal, a quien le corresponde calificar la gravedad de la infracción y la imposición de la sanción respectiva.
3. **EL OBJETO DE LA INFRACCIÓN:** Considerada como la conducta indebida, enmarcada en los supuestos jurídicos previstos por la ley administrativa.
4. **LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS EN LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN:** Las cuales se traducen propiamente en la causación de un daño real o material, a un peligro o perjuicio de interés social o colectivo.

## 2.4 SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Antes de entrar al estudio de lo que para algunos autores son las sanciones administrativas, al respecto debemos de tomar en cuenta que a efecto de garantizar el principio de legalidad en cuanto a la aplicación de dichas sanciones y que estas sean válidas, debemos de observar los principios fundamentales que nos marcan los preceptos constitucionales 14 y 16 los cuales especifican que la exteriorización de los actos de autoridad administrativa deben especificarse en forma escrita; que provenga de autoridad administrativa competente, que se señalen las razones particulares, las circunstancias o motivos que dieron origen a la infracción, y como consecuencia que se determine la gravedad de la misma; que se funde en derecho conteniendo las disposiciones materiales o sustantivas, como la índole procedimental; en caso necesario que se indique las condiciones económica y culturales del infractor; si se trata de un reincidente .

La imposición de sanciones administrativas, por lo que respecta a la violación de los reglamentos gubernativos y de policía tiene su fundamento constitucional en el artículo 21 al referir *"Compete a la autoridad administrativa, la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas"*. Como es de verse dicho precepto contempla como sanciones administrativas a la multa y el arresto, tema que se analizará más profundamente en el capítulo respectivo.

La sanción administrativa es considerada por la doctrina, como la aplicación de un castigo al infractor de las leyes administrativas:

El Diccionario Jurídico ESPASA define a las sanciones administrativas como *"las privaciones de bienes o derechos impuestos por la Administración a un administrado como consecuencia de a una actividad ilegal que le es imputable."*<sup>51</sup> -

Acosta Romero, expresa que *"la sanción es considerada como la consecuencia jurídica desfavorable para el sujeto, que se aplica en caso de infracción. La sanción administrativa en términos generales, puede definirse 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"*.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> 1993

<sup>52</sup> Op. cit. pág 381.

Eduardo García de Enterría, manifiesta que *"la sanción es un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal"*.<sup>53</sup>

García Maynez, por su parte, menciona que *"la sanción puede ser definida como consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el objeto"*.<sup>54</sup>

Sánchez Gómez, define a la sanción administrativa como *" el castigo o escarmiento aplicable al infractor de las disposiciones administrativas, mediante una medida de apremio, disciplinaria, misma que debe dictarse mediante una resolución escrita de autoridad competente en donde se funde y motive la gravedad de la falta y su equivalente pena o castigo". Y al respecto refiere que "las sanciones administrativas son las medidas disciplinarias que impone el Poder Ejecutivo por medio de sus organismos o dependencias, por las infracciones a los preceptos jurídicos de esa misma naturaleza, se trata de medidas represivas que buscan mantener la vigencia del derecho positivo, el respecto al ejercicio de las funciones del Estado y las buenas relaciones entre los sectores de la población"*.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> García de Enterría, Eduardo. Fernández Tomás\_Ramón. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO II, 5ª Ed. Editorial CIVITAS, MADRID 1998. Pág 159.

<sup>54</sup> Op.cit. pág 295

<sup>55</sup> 2º CURSO... Págs 379 y 381.

## CAPÍTULO TERCERO

### 3. CRONOLOGÍA HISTÓRICA DE LA CLAUSURA

#### 3.1 DERECHO CANÓNICO

La clausura canónica es una Institución de Derecho eclesiástico, cuyo concepto se puede concebir en sentido formal que se refiere a la norma canónica que regula el ingreso y la salida en las casas de las religiosas, es decir es una ley positiva de la Iglesia, que reserva un ambiente destinado a los religiosos y a las religiosas. En sentido material se refiere al ambiente mismo (casa, anexos, jardín, etc.) destinado a los religiosos o religiosas y que se encuentra sometido a la ley canónica de la clausura.<sup>56</sup>

Las diversas fases del desenvolvimiento histórico de la ley de la clausura religiosa están contenidas en las disposiciones del II Concilio lateranense, las Constituciones de Pío V *Circa pastoralis* (1566), *Regularium personarum* (1566) y *Decret romanum* (1570); la Constitución de Clemente VIII, *Nullus omnino* (1599), y las de Benedicto XIV, *Regularis disciplinae* (1742) y *Perbinae* (1747). Hoy se rige por los cánones 597- 605 del Codex de 1918.

Cabe destacar que en un principio el motivo principal de la clausura canónica fue la custodia del voto solemne de castidad, pero con el tiempo adquirieron mayor relieve otros valores espirituales como mantener la estabilidad del lugar favorable para la vida contemplativa y totalmente consagrada a Dios, tendientes a garantizar una eficaz separación material del mundo exterior para lograrlo.

En general los religiosos están obligados a guardar la clausura, papal o episcopal según se trate de religiosos de votos solemnes o de Congregaciones de votos simples.

Dentro de la clausura de los regulares varones según el canon 597 la exige en todas las casas de los regulares (formadas o no formadas) siempre que estén canónicamente constituidas; la clausura comprende toda la casa habitada por la comunidad regular, con los huertos y jardines de acceso reservado a los religiosos, excluyendo además del templo público con la sacristía contigua, la hospedería que hubiere para los forasteros y el locutorio, que en lo posible estará cerca de la puerta de la casa; los lugares bajo clausura se indicarán visiblemente, asimismo bajo ningún pretexto así fuera gravísimo se aceptarán mujeres de cualquier edad o clase o condición, exceptuándose tan solo las esposas con su séquito, de aquellos que para entonces ejerzan la soberanía de los pueblos (reyes, presidentes, etc., desde luego, también pueden entrar la mujer que ella misma sea soberana).

<sup>56</sup> \* ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Op. cit. Tomo XXIV. REAL-RETR. Pags 617-619. Ver religiosos. Donde rige dicha ley, ocurre que toda la casa religiosa (clausura material total) o una sección 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).

\* ENCICLOPEDIA DE LA RELIGIÓN CATÓLICA. Delman y Jover S.A Edicionwa - Librería Barcelona. Tomo II BIRNAU-DEMOL 195. Págs 768 y 770.

\* Villegas Basavilbaso Tomo V pág 316; Fiorini, Manual tomo II, pág 684, citado por MÁRIA DIEZ. En su obra de DERECHO ADMINISTRATIVO IV. Pág 12. Del latín clausura, de clausus: cerrado. S.XVI Cierre, conclusión, según términos de la academia, en los conventos religiosos, recinto interior donde no pueden entrar las mujeres, y en los de religiosas, en donde no pueden entrar hombres ni mujeres. Obligación que tienen las personas religiosas de no salir de cierto recinto y prohibición a los seglares de entrar en él.

En su aspecto activo, la clausura de los regulares se gobernará por el canon 606: los religiosos sólo saldrán de la casa cumpliendo con los requisitos que señalen las constituciones, las cuales pueden exigir permiso previo del superior; éste no permitirá que sus súbditos vivan fuera de la casa religiosa sino que por causa grave y justa y por el tiempo más breve posible, según las constituciones y dejando a un lado el caso del semestre se precisará licencia apostólica, salvo razones de estudio o ejercicio de los ministerios propios del instituto o internación en un centro sanitario.

La ley de clausura en su aspecto pasivo veda el ingreso a los respectivos lugares de cualquier persona sea cual fuere su sexo, edad o condición y en los lugares que se encuentran bajo clausura se debe de indicar visiblemente; al superior mayor o al Capítulo general, según las constituciones, compete señalar cuidadosamente los límites de la clausura o modificarlos por causas legítimas.

La clausura papal mayor de las monjas corresponde en los monasterios donde actualmente se emitan votos solemnes y se haga vida puramente contemplativa. Caen bajo clausura el edificio del monasterio y sus anexos, pero no algunos otros lugares bajo dependencia del monasterio como templo (salvo coro reservado a las monjas), los edificios de las hermanas externas, los lugares para capellanes huéspedes; el ordinario puede extender la clausura a sitios en principio ajenos, cuando así sea necesario.

Al igual que los varones, ninguna monja puede salir del monasterio bajo ningún pretexto salvo inminente peligro de muerte o de otro mal gravísimo reconocido por escrito por el ordinario local

La clausura común o episcopal, que se refiere a las congregaciones y que el obispo podía a veces amparar penalmente con censuras, es la que se guarda en las casas de las congregaciones religiosas, de varones o de mujeres, sean de Derecho diocesano o pontificio. La ley de clausura episcopal entraña la prohibición de entrada para cualquier persona del otro sexo.

De lo anteriormente vertido, podemos manifestar que en el Derecho canónico existen cuatro especies de clausura canónica, las cuales podemos enumerar de la siguiente forma:

1. La clausura puede ser total cuando se aplica a una casa sin excepción de algún lugar en específico.
2. La clausura parcial, se extiende reservada a un sector de la casa en la cual rige la ley de clausura.
3. La clausura activa se aplica a los religiosos del lugar en donde rige la ley de clausura, es decir, los religiosos que se encuentran ahí no pueden salir salvo con las excepciones que la misma ley señala.
4. La clausura pasiva, se extiende incluso a los terceros que no pueden ingresar al lugar en donde esta vigente la clausura.

Atentos a lo anterior, podemos concluir diciendo que la clausura canónica es impuesta a los hombres y mujeres que tienen la vocación de dedicar su vida a Dios para separarlos del mundo exterior como una medida de seguridad, con la única finalidad de que se logre con ello la perfección de la vida contemplativa en donde lo humano se ordene y subordine a lo divino.

La diferencia que estriba entre clausura canónica y la clausura administrativa contemplada en nuestro sistema jurídico vigente, es en que en la primera el sujeto activo se somete voluntariamente a la ley que la regula y para el caso de que esta sea infringida la sanción correspondiente es la excomunión y en la segunda independientemente de que sea prevista indistintamente como sanción o como medida de seguridad, es aplicada forzosamente por la autoridad administrativa a los infractores de las leyes administrativas.

### 3.2 CONSTITUCIÓN DE CADIZ DE 1812

Antes de analizar la Constitución de Cadiz, cabe hacer mención que dentro del derecho de los antiguos mexicanos la clase social a la cual pertenecía una persona, tenía mucho que ver respecto a la imposición de penas que se establecían y aplicaban a los infractores de sus normas, pues aunque el resultado era el mismo se utilizaban métodos diferentes de tortura, claro ejemplo de ello lo contempla el Códice Florentino, el cual tenía previstos los castigos que eran aplicados a los que eran sorprendidos en estado de embriaguez, traducidas del náhuatl "Si es sólo macehualli, o quien es así no más, ante la gente es apaleado; con palos cae, con palos muere, o quizás el azote lo acaba. Pero si es tlazopilli, en secreto lo ahorcan".<sup>57</sup>

Es propiamente dentro de la actividad comercial, en donde encontramos antecedentes relacionados con la regulación de actividades comerciales, imposición de penas, tribunales y visitas de inspección, las cuales se ejercían en los mercados, mediante las reglas internas que existían en dichos lugares, las cuales enumeraremos a continuación:

1. Existía un día especial de reunión para el tianguiz. Era como un día festivo.
2. Sólo estaba permitido comerciar dentro de los límites del mercado; fuera de él las operaciones quedaban restringidas por razones religiosas y sociales.
3. Todos los productos tenían un lugar fijo de venta y también estaba determinada la mercancía que se vendía.
4. La venta de la mercancía se llevaba de acuerdo con medidas o por pieza; para su control existían inspectores encargados de revisar o supervisar las ventas.
5. En los mercados siempre había tribunales encargados de dirimir las diferencias entre los compradores y vendedores. También se encargaban de la justicia en general dentro del mercado.
6. En los mercados existía un dios al que se le ofrecían siempre todos los productos del tianguiz.
7. Los precios de las mercancías o productos eran impuestos por los jefes de los comerciantes.

Antes de que entrara en vigor el primer texto que había de regir constitucionalmente en nuestro país, a partir de la caída de Tenochtitlán el 13 de agosto de 1521, los colonizadores de la Nueva España, introdujeron instituciones metropolitanas que tuvieron gran importancia y significación en el control de las colonias de España en América, dentro de las cuales podemos citar al Real Consejo de Indias creado en 1519 como parte del Consejo de Castilla, el cual más tarde en 1524 se constituyó como un consejo autónomo recibiendo el nombre de "Consejo Real y Supremo de Indias". Sus funciones fueron administrativas, legislativas y judiciales. Legislaba de diversas maneras, ordenando lo que se debía hacer en casos concretos, o dictando ordenanzas y disposiciones generales para aplicarse en todos los dominios indios; en la administración propiamente dicha y que es la que no interesa, el Consejo disponía sobre la Real Hacienda, otorgaba licencias para diversas actividades económicas, ratificaba los nombramientos de autoridades distritales y militares que hacía el virrey en Nueva España, conocía muchas cuestiones concretas del gobierno y reunía la información necesaria para su buena marcha.

Respecto de dichos ordenamientos, debemos destacar que existen antecedentes de la regulación de actividades comerciales y de visitas domiciliarias, en las ordenanzas expedidas para

<sup>57</sup> Enciclopedia Historia de México. Tomo 4.. Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V. México 1978. Ver Pág. 852 y 879

regular el comercio del pulque aprobadas a la postre de la corona y promulgadas en 1672 y las expedidas el 22 de agosto 1755.<sup>58</sup>

En las primeras se disponía que los infractores de dichas disposiciones debían ser castigados, según sus delitos con pérdidas de bienes, azotes y trabajos forzados, como remeros en las galeras reales. Para juzgar estos casos todas las autoridades eran competentes y también se señalaban sanciones por ineptitud o corrupción. Se establecían las visitas de inspección a los expendios autorizándose la destrucción del pulque impuro en estado inconveniente, finándose penas de azotes y destierro a los que vendieran en las condiciones indicadas. Se mandaba a los expendios debían ser locales abiertos, comunicándose sólo con un anexo utilizable como bodega; que en ellos debían cerrar al ponerse el sol y estaban prohibidas las ventas a crédito o prenda. Los ebrios debían ser sancionados con azotes, pérdida del cabello y otras formas de exposición a la vergüenza pública y al lado de estas medidas de carácter civil, se prescribían también las de orden religioso como censuras públicas contra los comerciantes transgresores de los reglamentos contra las autoridades despreocupadas y contra los consumidores incontinentes.

Con la expedición de las segundas se trata de dar cumplimiento a la inobservancia de las cédulas generales de fechas 30 de septiembre de 1714 y 15 de junio de 1720 en las cuales se prohíbe la fábrica y venta de Agua ardiente y bebidas prohibidas; en ellas se crea la figura de un Juez Privativo general con jurisdicción civil y criminal, que imponía castigos severos, hasta privarlos de sus oficios, aprehender y encarcelar a los reos, embargar bienes hasta su remate para satisfacción de las costas, penas multas y condenaciones que se impusieron. Esta autoridad podía hacer visitas a las haciendas, a los ingenios de azúcar, vinaterías por sí o por sus comisarios si hayan fábricas de bebidas prohibidas tenían la facultad de demolerlas junto con todo lo que se utilizaba para su fabricación, sin que para ello necesitaran licencia de persona alguna, y cuya certificación la daba el escribano de la causa.

Dado que el tema que nos ocupa es la clausura, mencionaremos como antecedente el Bando acerca de ebrios, vinaterías, cervecerías, cafés, pulquerías, fondas, bodegones, y tiendas donde se expedían licores, expedido el 5 de junio de 1810, el cual imperó durante el último virreinato en México, en donde encontramos como sanciones el cierre del establecimiento y en su caso la imposición de la multa correspondiente por contravenir las restricciones para vender vinos, aguardiente y demás licores permitidos en lugares específicos, la restricción de actividades que debían de realizarse dentro, la restricción de personas que podían entrar y del tiempo que estas deberían de permanecer en tales lugares (arts. 2, 3 y 4), sanciones las anteriores previstas por el artículo 8°:

**Artículo 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.*

No obstante que se implantaron instituciones y que había personas interesadas en salvaguardar los derechos de los colonizados, existieron un sin número de abusos, convirtiendo al poder que ejercían los soberanos en arbitrario; es así cuando a partir de 1808 existió un movimiento liberal que pugnaba por reformas legales, que pretendían regular dicho poder convocando a consecuencia de ello a sesiones extraordinarias a las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española, trayendo como consecuencia la expedición de la Constitución de Cádiz el 18 de marzo de 1812, cuya vigencia en México estriba hasta la consumación de la independencia registrada el 27 de septiembre de 1821.

Este ordenamiento constaba de 384 artículos, dentro de los aspectos más importantes que podemos resaltar de esta constitución son los siguientes<sup>59</sup>:

<sup>58</sup> Loyola Montemayor, Elias. LA INDUSTRIA DEL PULQUE. Banco de México S.A. Departamento de Investigaciones industriales. México 1956. Págs. 266 y 267.

<sup>59</sup> \* Burgoa. DERECHO CONSTITUCIONAL... págs 72 y 469.

\* Carpizo, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. 7ª ed. Editorial PORRÚA. México 1999. Págs. 83, 179.

1. Adopta como forma de gobierno la monarquía moderada hereditaria.

2. Adoptó el principio de la división de poderes contemplada en los artículos 15, 16 y 17, que en dicho ordenamiento se denominan potestades. Conforme a dicha división, la potestad legislativa reside en las Cortes con el Rey; la de ejecutar las leyes, en el monarca; y la de aplicarlas en las causas civiles y criminales en los tribunales legalmente establecidos.

3. Ordenó que el rey nombraría en cada provincia un jefe superior y que "en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad". Siete diputados formaban cada diputación provincial y eran designados por el pueblo en votación indirecta.

4. Las Audiencias Reales de las Indias conocían de todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores proveyeren a título de gobierno y de los reclamos que hacían los particulares sobre los actos que aquellos ejercían. Las audiencias podían confirmar o revocar esos actos o decretos, aunque esas autoridades podían inconformarse de las resoluciones ante el Real Consejo de Indias.

5. Cabe mencionar que por influencia francesa se creó el Consejo de Estado, llamado Consejo del Rey, el cual tenía facultades en los litigios y reglamentos de asuntos administrativos, pero debido a su inacabado desarrollo no encontró una inmediata aplicación.

6. Por lo que respecta a la facultad reglamentaria, el artículo 171 fracción II señala las prerrogativas del monarca y le otorga la facultad de expedir reglamentos e instrucciones que crea conveniente para la ejecución de las leyes.

### 3.3 DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

Como veremos en el capítulo quinto del presente trabajo, la clausura es prevista por la legislación secundaria vigente en el Estado de México tanto como medida de seguridad como sanción administrativa, y aunque dentro de los documentos constitucionales que se van a analizar en el presente capítulo no existe propiamente contemplada la clausura como sanción administrativa, y dado que uno de los objetivos del presente trabajo es hacer un estudio lógico-jurídico de la aplicación de la clausura como sanción, atendiendo al Principio de Supremacía Constitucional y otros aspectos constitucionales, es importante destacar como era la forma en que se dividía el poder para su ejercicio, a que poder le era encomendada la facultad reglamentaria, y cuales eran las garantías procedimentales que dichos ordenamientos aseguraban para los gobernados.

#### 3.3.1 CONSTITUCIÓN DE 1814

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana fue sancionado y promulgado el 22 de octubre de 1814, conocido como la Constitución de Apatzingán por ser este el lugar donde se expidió. Este decreto aunque no tuvo vigencia debido a no haber podido triunfar militarmente la fracción que la expidió, fue el primer documento político constitucional en el decurso de nuestra historia que se expidió en aras de nuestra independencia política, como resultado de la respuesta de la insurgencia

---

\* Serra, 1er. CURSO... pág 205.  
\* Serra, 2º CURSO págs 798 y 799.

mexicana al re establecimiento en España del absolutismo monárquico, del cual resaltaremos lo siguiente:<sup>60</sup>

1. Esta compuesto por doscientos cuarenta y dos artículos, y se encuentra dividida en dos secciones: la primera abarca 41 artículos y se denomina "principios o elementos constitucionales" la cual vendría siendo la parte dogmática referida a la declaración de principios políticos, derechos fundamentales y normas primordiales sobre nacionalidad y extranjería y la segunda principia en el artículo cuarenta y dos bajo el rubro de "forma de gobierno", la cual constituye su parte orgánica, destinada a la estructuración de los órganos del poder público.

2. Dicho ordenamiento, establece como forma de gobierno la república representativa centralista y la soberanía la desglosa en tres atribuciones mismas que se encuentran atribuidas en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tal y como se especifican en sus artículos 11 y 12:

**Artículo 11.-** "Tres son las atribuciones de la soberanía; la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares".

**Artículo 12.-** "Estos tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación".

Por otro lado su artículo 44 refiere que permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de SUPREMO CONGRESO MEXICANO, además de que se crearán dos corporaciones... Supremo Gobierno... y Supremo Tribunal de Justicia.

División de poderes que quedarán ejemplificadas a mayor abundamiento conforme al siguiente cuadro sinóptico:

D I V I S I Ó N  D E  P O D E R E S	}	a) SUPREMO CONGRESO (Supremacía política)	}	Poder Legislativo (Diputados) Facultad exclusiva para iniciar leyes Facultad exclusiva para nombrar Embajadores y dirigir política exterior. Elige a los tres individuos que han de componer el Supremo gobierno. Nombra a los miembros integrantes del Supremo Tribunal de Justicia	
		b) SUPREMO GOBIERNO.		}	Poder Ejecutivo Integr. 3 personas que alternan por cuatrimestres auxiliados por 3 secretarios: hacienda, guerra y gobierno. Se renuevan cada 4 años. Reelección pasados 4 años. Competencia para promulgar leyes
		c) SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA			Integrado por 5 individuos, cuya renovación era cada 3 años se sortearán por el Congreso, la Presidencia del Tribunal. Podrán aumentarse según exigencias

<sup>60</sup> \* Burgoa. DERECHO CONSTITUCIONAL... pág 101.

\* Sayeg Helu. Jorge. INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO. 2ª ed. Actualizada. Editorial PAC. 1986. pág 32

\* Amaiz Amigo, Aurora. HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO. Editorial TRILLAS 1ª ed. México 1999.pág 24.

\* Amaiz Amigo. INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES MEXICANAS. Textos Universitarios. UNAM. 1ª ed. México 1975. Págs. 24 y 123.

3. En cuanto a la **facultad reglamentaria** tanto el Supremo Congreso como el Supremo Gobierno tenían ingerencia tal y como se demuestra a continuación:

a) Al Supremo Congreso le era conferida la atribución de aprobar ciertos reglamentos, tal es el caso de los que conducían a la sanidad de los ciudadanos, tal y como lo señala, específicamente su **artículo 118**: *"Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente: Aprobar los reglamentos que conduzcan a la sanidad de los ciudadanos a su comodidad y demás objetos de policía.*

b) Ya desde este ordenamiento el Supremo gobierno tiene encomendada la facultad de que se observen los reglamentos de policía (art. 165), sin embargo este poder tenía que sujetarse no sólo a las leyes que sancionará el Congreso sino también a los reglamentos que adoptara dicho poder (art. 170).

4. Cabe hacer mención que este ordenamiento jurídico contemplaba en sus artículos 28 y 31 respectivamente las garantías de legalidad y audiencia contempladas en sus artículos 28 y 31:

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

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

### 3.3.2 CONSTITUCIÓN DE 1824

Los Constituyentes de 1823-1824 tuvieron la labor de organizar el gobierno del nuevo Estado, implementando como forma de gobierno el régimen federal mexicano, debido a que esta forma de gobierno era vista como el medio más efectivo para dar una mayor garantía a los derechos e intereses del pueblo, mediante una dualidad de sistemas representativos que lo caracterizan, frenando con esa dualidad la intervención de ambos gobiernos, con la importancia de que el único soberano era el pueblo que los creaba promulgando así el Congreso de Anáhuac la Constitución del 24 de octubre de 1824, la cual consta de 171 artículos, mismos que se ocupan esencialmente de la forma de gobierno y de la división de poderes, tal y como veremos a continuación:<sup>61</sup>

1. Propiamente su artículo 4º es el que contempla su forma de gobierno: *"La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal"*.

2. Respecto a la división de poderes, el artículo 6 expresa: *"Se divide el Supremo poder de la Federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial", distinguiendo al Ejecutivo como Supremo Poder Ejecutivo de la Federación*, para quedar estructurado conforme al siguiente cuadro:

<sup>61</sup> \* Sayeg, Op. cit. págs 42 y 49

\* Arnaiz, INSTITUCIONES... págs 46, 47, 48, 52, 123, 279 y 281.

\* Arnaiz HISTORIA CONSTITUCIONAL... Págs. 57 y 59.

\* Carpizo, Op.cit. págs 282, 283 y 285.

\* Serra. 1er. CURSO... pág. 205.



El artículo 7º expresa *"Se deposita el Poder Legislativo de la Federación en un congreso general, este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores"*.

**Artículo 74.-** *"Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos"*.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, duraba en el poder un período presidencial de cuatro años según lo dispone el artículo 95, y dicho cargo era posible su reelección dejando un intervalo de cuatro años (art. 77).

Por influencia de los Estados Unidos aparece en esta Constitución, la figura de la Vicepresidencia, tal y como lo menciona el artículo 75 *"Habrá también un vicepresidente, en quien recaerán, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste"*.

En el artículo 116 la vicepresidencia de la República tiene asignadas funciones gubernamentales específicas, por encima de la propia Presidencia:

**Artículo 116.-** *Las atribuciones de este Consejo son las que siguen:*

- I. *Velar sobre la observancia de la Constitución, del Acta Constitutiva y leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos.*
- II. *Hacer al presidente las observaciones que crea conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes de la Unión.*

Por lo que respecta al poder Judicial, este fue depositado en una Corte Suprema de Justicia, en Tribunales de Circuito y en Juzgados de Distrito.

3. En cuanto a las facultades del Supremo Poder Ejecutivo sobre Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso, **la facultad reglamentaria**, ejecutar las leyes, cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente y que las sentencias sean ejecutadas conforme a las leyes, etc., la sección cuarta del título IV cuyo rubro se denomina De las atribuciones del Presidente y

restricciones de sus Facultades, son mencionadas específicamente en las fracciones II y XIX del artículo 110, las cuales expresan:

2 *Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y Leyes Generales.*

XIX. *Cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los Tribunales y Juzgados de la Federación.*

Sin embargo desde esta época, ya se contemplaba que dichos reglamentos que devinieran del ejecutivo para ser obedecidos tendrían que ir firmados por los Secretarios de despacho correspondientes, tal y como lo expresó en el artículo 118:

**Artículo 118.-** *Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberán ir firmados por el secretario de despacho del ramo a que el asunto corresponda, según reglamento; y sin este requisito no serán obedecidos.*

4. En cuanto la Suprema Corte de Justicia la Constitución le tenía reservada a la facultad para conocer de las infracciones de la Constitución y a las leyes Generales, según se prevenga por la ley, tal y como lo señala la última parte del inciso sexto de la fracción V del artículo 137, atribución que podemos entender como un principio de la legalidad.

5. Como es de verse esta Constitución, además de la garantía de legalidad antes mencionada, esta se extendía para garantizar la seguridad jurídica de los gobernados, por lo que respecta a los actos emanados del Ejecutivo, tal y como lo contempla en la fracción II del artículo 112 *"No podrá el Presidente privar a ninguno de la libertad, ni imponer pena alguna, cuando el bien y la seguridad de la federación lo exigieran, podía ordenar el arresto de alguna persona, pero la debía poner a disposición del juez en un término de 48 horas."*

Asimismo los artículos 150, 151 y 152 salvaguardan garantías procesales:

**Artículo 150.-** *Nadie podrá ser detenido sin que haya semi - plena prueba o indicio.*

**Artículo 151.-** *Ninguno será detenido solamente por indicios más de 60 horas.*

**Artículo 152.-** *Ninguna autoridad podrá librar orden para el registro de las casas, papeles y otros efectos de los habitantes de la República, si no es en los casos expresamente dispuestos por la ley, y en la forma que ésta determine.*

No omito manifestar que durante la vigencia de esta Constitución se expidieron diversos Bandos que contemplaban como sanciones la multa y el cierre de establecimientos por la contravención a las disposiciones en ellos contenidas, tal es el caso del Bando sobre juegos Públicos de billar del 28 de marzo de 1833 y 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, pero propiamente no se utilizaba la palabra clausura para el cierre de establecimientos.

### 3.3.3 SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836 (CONSTITUCIÓN CENTRALISTA)

Las siete Leyes Constitucionales de 1836, están conformadas por siete secciones o leyes, subdivididas en 218 artículos, estas leyes cambian el régimen federativo por el centralista, con el cual se consolida la situación de las clases privilegiadas (el clero y la milicia).

Esta carta no divide el poder en los tres poderes tradicionales ya conocidos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sino que se agrega un cuarto: el Supremo Poder Conservador, cuyo objetivo es controlar a los otros tres y mantener el equilibrio constitucional. Dicha división queda establecida específicamente en la segunda, tercera, cuarta y quinta ley tal y como se describe a continuación<sup>62</sup>:

**Ley Segunda.-** En esta se contempla la organización de un Supremo Poder Conservador, el cual es integrado por 5 individuos cuya renovación era cada dos años (art. 1º), su función primordial es la de mantener el equilibrio constitucional declarando: la nulidad de leyes, decretos o actos, incapacidades físicas o morales del Presidente, asimismo daba o negaba su sanción a las reformas constitucionales.

Este poder no podía ser observado ni juzgado por ningún otro, tal y como lo señala el **artículo 17: Este Supremo Poder no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.**

**Ley Tercera.-** Encomendada a la organización del poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de leyes. El poder Legislativo estaba integrado por un Congreso General depositado en diputados y senadores.

**Ley Cuarta.-** Contempla la organización del Supremo Poder Ejecutivo, el cual es depositado un supremo magistrado que se denominará Presidente de la República, su duración en el cargo era de ocho años (art. 1º) y podía ser reelecto (art. 5º), a través de una terna sometida a la Junta del Consejo de Ministros, Senado y Alta Corte de Justicia y cuya duración en su encargo se determinó en ocho años.

En la fracción I del artículo 17 de dicha ley faculta al Ejecutivo para elaborar decretos y ordenes necesarios para la administración pública, y al mismo tiempo se contempla la **facultad reglamentaria**:

**El artículo 17.-** *Son atribuciones del Presidente de la República: I.- Dar con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes 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.*

**Ley Quinta.-** Destinada a la organización del Poder Judicial de la República Mexicana, el cual se depositaba en la Corte Suprema de Justicia, la cual estaba integrada por 11 ministros y un fiscal; Tribunales Superiores de los Departamentos, Tribunales de Hacienda y Juzgados de Primera instancia.

El artículo 12 de esta ley, en sus fracciones VI y XX otorgó competencia a la Corte Suprema de Justicia para conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa y de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de que goce la Nación.

**Ley Sexta.-** En su artículo 14 señaló las facultades de las juntas; entre ellas podemos mencionar: iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, etcétera, establecer escuelas de enseñanza primaria; construcción y mejora de caminos; expedir las ordenanzas municipales y los reglamentos de policía en unión del gobernador, aunque sujetas a la ratificación del congreso central; proponer al gobierno central tema para el nombramiento del gobernador, etc.

<sup>62</sup> \* Burgoa O. Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. 39ª.ed. Editorial Porrúa. México 2002.pág. 106.

\* Amaís. HISTORIA... págs 198, y 199.

\* Pérez de León. Enrique. NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO. 16ª ed. 1ª reimpresión. Editorial PORRÚA. México 1998. págs 8 y 9.

\* Carpizo. op.cit. págs 85 y 179.

\* Serra. 1er CURSO...pág 205.

\* Sayeg, op. cit. Págs 58, 59 y 209.

De igual forma y en los términos de los bandos mencionados en la vigencia de las Constituciones anteriores, se expide el Bando sobre vinaterías y casillas de pulque del 22 de octubre de 1835.

### 3.3.4 BASES ORGÁNICAS DE 1843

Las bases orgánicas de 1843 fueron sancionadas por el gobierno provisional de Don Nicolás Bravo el 12 de junio de 1843, y promulgadas por Antonio López de Santa Anna, con las cuales se viene a dar mayor fuerza al Ejecutivo, al suprimir al Cuarto poder el Supremo Poder Conservador creado en las Leyes Constitucionales de 1836, pues con dicha omisión el Presidente de la República no encontraba ya sobre sí a ninguna otra autoridad; para que impusiera libremente su voluntad.

De estas bases podemos destacar lo siguiente<sup>63</sup>:

1. Estaban integradas por 202 artículos, reconocía como forma de gobierno la República Representativa Popular, el poder público para su ejercicio 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.

El Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado denominado Presidente de la República cuya duración en funciones era la de cinco años (art. 83). El despacho de todos los negocios del Gobierno estaba a cargo de cuatro ministros denominados de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; de Hacienda y de Guerra y Marina. Asimismo formaba parte del ejecutivo, un consejo de gobierno integrado por 17 vocales nombrados por el presidente (art. 104).

El poder Judicial se encontraba depositado en la Suprema Corte de Justicia integrada por 11 ministros, Tribunales superiores y jueces inferiores de los departamentos, una Corte Marcial cuyas magistraturas eran perpetuas.

2. En cuanto a la **facultad reglamentaria** del poder Ejecutivo el **artículo 87** expresa: *"Corresponde al Presidente de la República: IV Expedir órdenes, y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas"*.

En estas bases se autorizó que el Congreso ampliara las facultades del Ejecutivo y suspendiera las formalidades prescritas para la aprehensión y detención de los delincuentes, si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la nación lo exigiere en toda la República o en parte de ella.

Respecto dicha facultad *apunta* Tena Ramírez *"De todas las constituciones que precedieron a la del 57, esta es la más acertada en consignar expresa y claramente la facultad del Jefe del Ejecutivo para expedir reglamentos, con la facultad de expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas. Tiene ventaja sobre las constituciones de 24 y 36 pues esta solamente autoriza al Ejecutivo para la reglamentación de las leyes, mientras que las otras dos permiten indebidamente que dicho poder reglamente también la Constitución. Y tiene sobre todas*

<sup>63</sup> \* Sayeg. Op. cit. págs 64 y 211.

\* Amaiz. HISTORIA... pág 199.

\* Serra. 1er. CURSO... Pág 205.

\* Serra. 2º CURSO... Pág 801.

\* Carpizo. Op.cit. págs 179, 180

las constituciones citadas otra ventaja, la de disponer que los reglamentos no pueden alterar ni modificar las leyes.<sup>64</sup>

3. Estas bases entregan la materia contencioso-administrativa a la Suprema Corte, de conformidad con el artículo 118, fracción IV: *Conocer en todas instancias de las disputas que se promuevan en tela de juicio sobre contratos autorizados por el gobierno; V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro, o los particulares contra un departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso.* Pero cabe hacer mención de que en el artículo 11 de estas bases, se estableció un Consejo de Estado el cual no fue sino que en la sección segunda de las Bases para la Administración de la República del 22 de abril de 1853 en su artículo 1º donde limitando su actuación a tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de la Nación, o de los Departamentos, tal y como lo señala la fracción II del 119.

### 3.3.5 ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

Toda vez que las Bases Orgánicas de 1843 no hicieron más que traer como consecuencia una desorganización política, aunado al peligro de la invasión yanqui y a la posibilidad de dejar inconstituido al país, por influencia de Mariano Otero se vio en la necesidad de re establecer la Constitución de 1824 con las reformas correspondientes, mismas que fueron sometidas al Congreso el 5 de abril de 1847, sancionadas con ligeras adiciones y modificaciones con el nombre de Acta Constitutiva y de Reformas el 18 de Mayo de 1847.

Dentro de las reformas más importantes se advierte la supresión de la Vicepresidencia de la República pues dicha figura contribuyó a la anarquía reinante<sup>65</sup>.

**Artículo 15.-** *"Se derogan los artículos de la Constitución que establecieron el cargo de vicepresidente de la República, y la falta temporal del presidente se cubrirá por los medios que ella establece, para el caso de que faltaron ambos funcionarios".*

Asimismo se incluye el sistema de control de la constitución: *"Toda ley de los Estados que ataque la constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso".*

No obstante cabe hacer mención que durante la vigencia de dichas leyes, se creó una ley para el arreglo de lo contencioso administrativo del 25 de mayo de 1853 y su reglamento respectivo del 17 de junio siguiente, redactadas por Lares, las cuales hicieron del Consejo de Estado un Tribunal Administrativo de justicia retenida. En cuyo artículo 1º declaró que *"no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas"* y en su artículo 2º especificó cuáles eran esas cuestiones de administración.

El artículo 4º estableció una sección de lo contencioso administrativo en el Consejo de Estado, integrada por cinco consejeros abogados nombrados por el Presidente de la República. Esta sección del Consejo de Estado conocía las controversias de lo contencioso administrativo en primera instancia y sus decisiones podían ser revisadas por el Consejo de Ministros.

La Ley de Lares así como otras importantes leyes tuvieron corta vida, porque el 21 de noviembre de 1855 se decretó la abolición de las normas sobre la administración de justicia expedidas a partir de 1852.

<sup>64</sup> Tena. Op. cit. Págs. 227 y 464.

<sup>65</sup> Sayeg, op.cit. págs 66, 67, 68 y 69

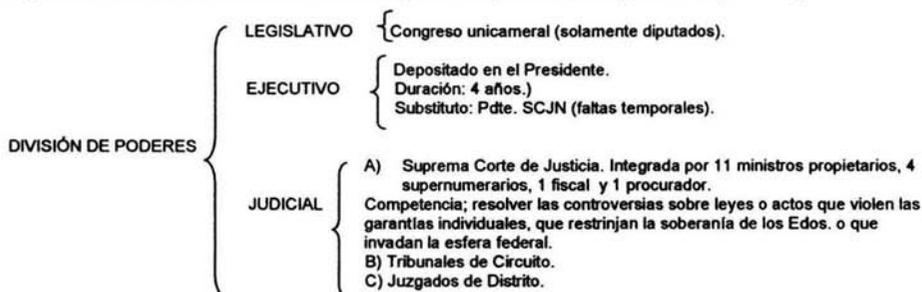
\* Carpizo. Op.cit. pág 180

### 3.3.6 CONSTITUCIÓN DE 1857

Esta Constitución, fue emitida el 5 de febrero de 1857 y es publicada el 12 del mismo mes y año, consta de 126 artículos y destacaremos lo siguiente:<sup>66</sup>

En su artículo 40 expresa la forma de gobierno: "*es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental*".

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y en Judicial.



El Poder Legislativo, estaba integrado por un Congreso Unicameral, es decir solo existía una Cámara de Diputados, en cuanto al Poder Ejecutivo es depositado en una sola persona cuya duración en el cargo era de 4 años y por lo que respecta al Poder Judicial es depositado según lo dispone el artículo 90 "se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales de Distrito y de Circuito".

En lo concerniente a la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, esta es conferida por la fracción I del artículo 85 tal y como se transcribe:

**Artículo 85.-** *Las Facultades y Obligaciones del Presidente son: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.*

Este artículo es el antecedente directo de nuestro actual artículo 89 fracción I de la Constitución Federal de 1917.

Por otro lado el artículo 21, hace una distinción entre la competencia para imponer penas y para la imposición de correcciones, facultando en el primer de los casos a la autoridad judicial y en el segundo indistintamente a las autoridades políticas o administrativas.

**Artículo 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 o hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la Ley.*

<sup>66</sup> \* Amaiz. HISTORIA... págs. 40, 85, 125.

\* Amaiz. INSTITUCIONES... pág 104.

\* Serra. 1er CURSO... pág 206.

En dicho precepto, a diferencia del artículo 21 constitucional vigente, se confiere expresamente a la ley secundaria la libertad de regular en que casos y en que situaciones deberían de imponerse dichas correcciones, es decir podemos considerar que el constituyente al enmarcar "en los casos y modo que expresamente determine la ley" estamos en el entendido de que tanto las autoridades administrativas como políticas reservaban su actuación a lo estipulado por el procedimiento señalado en la ley secundaria.

Dentro de las garantías procedimentales que cabe resaltar contemplaba las siguientes:

1. De irretroactividad y de exacta aplicación de la ley, (art. 14)
2. De legalidad: Competencia Constitucional, Mandamiento escrito, inviolabilidad del domicilio privado contra abusos públicos (Art. 16).
3. Contra aprehensiones ilegales (arts. 17, 18, 19).
4. Garantías del hombre para su defensa (arts. 15, 20-24).
5. Garantías de inviolabilidad del domicilio privado (por militares en tiempo de paz art. 25).
6. Garantías contra la suspensión ilimitada de los derechos del hombre y de las garantías individuales (art. 29).

Durante este período encontramos el Reglamento de Pulquerías expedido el 14 de noviembre de 1857 por el Jefe político del Distrito de la Capital de Puebla, cuya vigencia inició a partir del 27 de enero de 1862, en el que prevé como sanción a su inobservancia además de la multa correspondiente, en caso de reincidencia el cierre del establecimiento tal y como lo señalaban los artículos 2,3, 4,5,6,7,9,10 y 11, los cuales regulaban las condiciones en las que se debían de encontrar las pulquerías, así como la obligación que tenía el dueño de exhibir en un lugar visible el documento respectivo para acreditar su funcionamiento, el orden que dentro de ellas se debería de guardar y la restricción para la entrada de hijos de familia y de mujeres.

No obstante dicho ordenamiento, probablemente el Reglamento emitido por el C. Joaquín O. Pérez el 24 de octubre de 1873, sea el primer antecedente de la imposición de la clausura administrativa en caso de su contravención, tal y como lo señalan los artículos 5, 6 y 7 que a continuación se transcriben:

**Artículo 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.*

**Artículo 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 mostrados pegado a la puerta y 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.*

**Artículo 7.-** *Son obligaciones de los dueños de expendios de pulque:*

*I. Cuidar de que el pulque sea absolutamente, puro sin mezcla de líquido o sustancia alguna que lo altere o haga nocivo, bajo la pena de diez a cien pesos 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 de expendio y su frente; en la inteligencia de que si así no lo hacen sufrirán la pena de pagar 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 pena de 25 a 50 pesos de multa por la primera y segunda infracción, **clausurándose la casa por la tercera.**

### 3.3.7 CONSTITUCIÓN DE 1917

Cabe hacer mención en este apartado que de igual forma la clausura no se encuentra prevista constitucionalmente como sanción administrativa aplicable por la violación a Reglamentos Gubernativos y de Policía, sin embargo omitiremos en este momento citar algún ordenamiento secundario que contemple a la clausura sea como sanción o como medida de seguridad, ya que en el capítulo quinto haremos referencia a algunos ordenamientos estatales que se encuentran en vigor y que sí contemplan a la clausura administrativa, por otro lado en el capítulo sexto analizaremos cuestiones constitucionales que nos servirán de base para realizar el análisis de nuestro tema, por lo que en este apartado sólo haremos referencia al marco legal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En épocas pasadas el conocimiento de los asuntos administrativos le era encomendado al Poder Judicial, actualmente el fundamento constitucional para la creación de los Tribunales de lo Contencioso administrativo en el ámbito federal, lo es la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional el cual manifiesta: *"El congreso tiene facultad: Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."*

Por otro lado en su artículo 104, establece: *"Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:*

*I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno."*

En el Distrito Federal, la Asamblea de Representantes expide la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso administrativo, la cual se encarga de la función jurisdiccional en el orden administrativo, dicho Tribunal cuenta con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares (fracc. IV inciso e) del art. 122 C.P.E.U.M).

En cuanto a la creación de dichos tribunales en el ámbito estatal la fracción V del artículo 116 constitucional, establece: *Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones"*.

Al respecto la Constitución Política del Estado Libre y soberano de México da la base constitucional de la creación del Tribunal Contencioso administrativo en el **artículo 87: El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá y resolverá las controversias que se susciten entre las**

*administraciones públicas estatal o municipales y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares y tendrá plena autonomía para dictar sus fallos.*

Asimismo el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México en su **artículo 201**, le reconoce dicha autonomía: *"El Tribunal es un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad y dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones"*, no obstante que es en dicho ordenamiento en donde se contempla la integración de este Tribunal.

Mientras que el artículo 154 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en el capítulo segundo denominado de los recursos administrativos contempla al Tribunal Contencioso Administrativo como la autoridad ante quien se interpone el juicio administrativo: *Contra los actos y resoluciones administrativos que dicten o ejecuten las autoridades competentes, en aplicación del presente ordenamiento, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conforme a las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.*

## CAPITULO CUARTO

### 4. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN EN EL ESTADO DE MÉXICO

#### 4.1 DIFERENCIAS ENTRE PROCEDIMIENTO Y PROCESO ADMINISTRATIVO

Dado que el proceso y el procedimiento han sido utilizados como sinónimos, antes de entrar al ámbito administrativo, creo conveniente citar la percepción que sobre dichos términos tiene Cipriano Gómez Lara<sup>67</sup>:

**PROCESO.**- Conjunto complejo de actos del Estado como soberano de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso controvertido para solucionarlo o dirimirlo. El Proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos que constituyen o no una relación jurídica entre sus sujetos (partes: actor y demandado y Juez) que se establecen durante la substanciación del litigio.

**PROCEDIMIENTO.**- Se reduce a ser una coordinación de actos en marcha relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de un fragmento suyo. Prácticamente se refiere a la forma de actuar.

Sumergiéndonos en el área administrativa, atenderemos a los conceptos que nos dan algunos autores sobre el procedimiento administrativo y el juicio administrativo.

Alcala Zamora<sup>68</sup>, afirma que *"el procedimiento administrativo esta constituido por un conjunto de trámites y formalidades -ordenados y metodizados en las leyes administrativas, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condición su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin."*

Serra Rojas por su parte manifiesta que el procedimiento administrativo *"está formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, el asegurar el interés general"*.

Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo menciona que *"el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo"*.<sup>69</sup>

Por otro lado, el artículo 1º Del Código de Procedimientos Administrativos define al Procedimiento administrativo como *"la serie de trámites que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, con la finalidad de producir y, en su caso, ejecutar un acto administrativo"*.

<sup>67</sup> UNAM. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. 8ª ed. Editorial HARLA. México 1990. Págs 290 y 291. 9ª. Ed. 1996. Pág 95.

<sup>68</sup> SERRA. 1er. CURSO... pág 276.

<sup>69</sup> Fraga op.cit. pág 255.

Respecto al proceso administrativo, algunos autores concuerdan en que el es el conjunto de actos tramitados ante el Tribunal Contencioso Administrativo tendientes a la satisfacción de una pretensión determinada.

Jaime Guasp. Refiere: *"En términos generales se llama proceso a toda instancia ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada."*<sup>70</sup>

Nava Negrete<sup>71</sup>, expresa: "Todo proceso es un procedimiento, implica siempre un conducto que se rebela en un conjunto o serie de actos procedimentales coordinados, conformados por la finalidad que persiguen".

Serra por su lado manifiesta: *"Es una forma de proceso jurídico y se caracteriza por una serie de actos coordinados y regulados legalmente, por medio de los cuales se verifica la función administrativa, en forma regular o en controversias sobre su materia"*.<sup>72</sup>

Cabe mencionar que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México no nos proporciona una definición de proceso, sino que únicamente en su artículo 200 señala que el proceso administrativo comprende al juicio contencioso administrativo ante las salas regionales del Tribunal y al recurso de revisión y otros trámites ante la sala superior del mismo. En el Estado de México, el procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio por las autoridades administrativas o a petición de los particulares interesados que se vean perjudicados en sus derechos e intereses legítimos, sin embargo el procedimiento administrativo debe revestir cierta formalidad para que no vulnere las garantías individuales (Garantías de audiencia y garantía de legalidad y seguridad jurídica) de los particulares consagradas por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## 4.2 INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

En el Estado de México, el procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio por las autoridades administrativas o a petición de los particulares interesados que se vean perjudicados en sus derechos e intereses legítimos, sin embargo el procedimiento administrativo debe revestir cierta formalidad para que no vulnere las garantías individuales de los gobernados consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Todo acto administrativo se presumirá legal y válido mientras no haya sido declarada su invalidez, y será eficaz y exigible desde el momento en que la notificación del mismo surta sus efectos, salvo cuando el acto tenga señalada una fecha de vigencia, (Arts. 34 C.P.A. y 1.1 C.A) sin embargo requiere tal y como lo señala la Ley Suprema la formalidad de que dicho mandato debe de ser escrito y emitido por autoridad administrativa competente, en el que además deberán de seguirse las formalidades prescritas para los cateos, deberán ajustarse a lo señalado por las leyes respectivas, es decir deberá de expresarse el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de atender la diligencia, los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirse una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

## 4.3 REQUISITOS DE LA ORDEN DE VISITA DE VERIFICACIÓN

Dentro de la potestad sancionadora que posee la Administración Pública, cabe hacer mención que las visitas de inspección y/o verificación constituyen uno de los pilares fundamentales de dicha potestad, ya que tales visitas, constituyen el medio por el cual las autoridades administrativas investigan, vigilan y comprueban si se cumple o no con los ordenamientos administrativos aplicables en cada caso en particular, es decir si se esta cometiendo determinada conducta o una infracción que le sirvan de base para dictar las medidas de seguridad y/o las sanciones administrativas correspondientes. Atendiendo a ello, analizaremos como se ventila el procedimiento administrativo en el Estado de México.

<sup>70</sup> Guasp, Jaime. Derecho Procesal Civil 2º ejemplar IEP. Madrid, 1962 pág II.T.I

<sup>71</sup> Citado por Delgadillo Gutiérrez. Op cit. Pág 160.

<sup>72</sup> Serra. 1er. CURSO... pág 286.

En el onceavo párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal, se faculta a la autoridad administrativa para practicar visitas domiciliarias, a efecto de cerciorarse si se cumplen con los reglamentos sanitarios y de policía y en su caso exigir la exhibición de los documentos indispensables para comprobar que se cumplan con las disposiciones fiscales, las cuales deben de revestir las formalidades de las leyes respectivas y las formalidades prescritas para los cateos, requisitos que acabamos de enumerar con antelación.

El artículo 128 del Código de Procedimientos administrativos para el Estado de México, establece las formalidades que han de llevarse a cabo en las visitas de verificación, es decir, en que domicilio, instalaciones, equipos y bienes de los particulares ha de practicarse la diligencia, las cuales iniciaran el procedimiento con el mandamiento escrito de autoridad administrativa competente, en el que se expresarán los requisitos que señala la fracción I de dicho artículo y que son los siguientes:

- a) *El nombre de la persona que deba recibir la visita. Cuando se ignore el nombre de ésta, se señalarán datos suficientes que permitan su identificación.*
- b) *El nombre de los servidores públicos que deban efectuar la visita, los cuales podrán ser sustituidos, aumentados o reducidos en su número, en cualquier tiempo por la autoridad competente. La sustitución, aumento o disminución se notificará al visitado.*
- c) *El lugar o zona que ha de verificarse. Las visitas de verificación en materia fiscal sólo podrán practicarse en el domicilio fiscal de los particulares.*
- d) *El objeto y alcance que ha de tener la visita.*
- e) *Las disposiciones legales que fundamenten la verificación.*
- f) *El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad que la emite.*

No obstante que la visita de verificación se inicia con la orden de visita de verificación, existen circunstancias especiales que deben de observarse durante el desarrollo de dicha visita, las cuales se encuentran comprendidas de la fracción II a la X de dicho artículo, mismas que consisten en que:

*II. La visita se realizará en el lugar o zona señalados en la orden;*

*III. Los visitadores entregarán la orden al visitado o a su representante y si no estuvieren presentes, a quien se encuentre en el lugar que deba practicarse la diligencia;*

*IV. Al iniciarse la verificación, los visitadores que en ella intervengan se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia, con credencial o documento vigente con fotografía expedido por la autoridad administrativa, que los acredite legalmente para desempeñar su función;*

*V. La persona con quien se entienda la diligencia será requerida por los visitadores para que nombre a dos testigos que intervengan en la diligencia; si éstos no son nombrados o los señalados no aceptan servir como tales, los visitadores los designarán. Los testigos podrán ser sustituidos por motivos debidamente justificados en cualquier tiempo, siguiendo las mismas reglas para su nombramiento;*

*VI. Los visitados, sus representantes o la persona con quien se entienda la diligencia, están obligados a permitir a los visitadores el acceso al lugar o zona objeto de la visita, así como poner a la vista la documentación, equipos y bienes que les requieran;*

*VII. Los visitadores harán constar en el acta que al efecto se levante, todas y cada una de las circunstancias, hechos u omisiones que se hayan observado en la diligencia;*

*VIII. La persona con quien se haya entendido la diligencia, los testigos y los visitadores firmarán el acta. Un ejemplar legible del documento se entregará a la persona con quien se entienda la diligencia. La*

*negativa a firmar el acta o a recibir copia de la misma, se deberá hacer constar en el referido documento, sin que esta circunstancia afecte la validez del acta o de la diligencia practicada;*

*IX. Con las mismas formalidades indicadas en los puntos anteriores, se levantarán actas previas o complementarias, para hacer constar hechos concretos en el curso de la visita o después de su conclusión; y*

*X. El visitado, su representante o la persona con la que se haya entendido la verificación, podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos u omisiones contenidos en el acta de la misma o bien hacer uso de ese derecho, por escrito, dentro del término de tres días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta.*

#### **4.4 GARANTÍA DE AUDIENCIA**

Como ya se ha visto, no obstante que la autoridad administrativa pueda ejecutar sus decisiones sin la intervención de la autoridad judicial, el procedimiento administrativo debe de revestir cierta formalidad, para que con ello se tienda a garantizar y a respetar las garantías de legalidad, seguridad jurídica y de audiencia de los gobernados, al respecto el artículo 14 constitucional versa lo siguiente *"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"*. es decir, que se garantice que aquél particular que se pueda ver afectado por algún acto de autoridad tenga el derecho constitucional de alegar y de aportar las pruebas que sean necesarias para su defensa, garantía que en materia administrativa, el particular puede hacer valer, en tres etapas del procedimiento administrativo que se aplica en el Estado de México, las cuales enumeraremos de la siguiente forma:

- 1.- Se pueden formular observaciones en la visita de verificación y ofrecer pruebas en relación a los hechos u omisiones contenidos en el acta de la misma (Art. 128 fracc. X).
- 2.- Se pueden hacer observaciones y ofrecer pruebas por escrito, dentro del término de tres días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta de verificación (Art. 128 fracc. X).
- 3.- Cuando el particular es citado a desahogar su garantía de audiencia, es decir antes de que se emita una resolución que ponga fin al procedimiento administrativo (Art. 129).

En este último punto la garantía de audiencia, alcanza una mayor formalidad, con el citatorio para garantía de audiencia, pues es a través de dicho documento mediante el cual la autoridad administrativa competente, le hace saber al particular afectado cuando y donde tendrá verificativo la garantía de audiencia, cual es el objeto y el alcance de la diligencia, el derecho que tiene el interesado de aportar pruebas y alegar en la audiencia, esto a efecto de que el particular tenga el derecho de alegar lo que a su derecho convenga en forma oportuna, reglas que al igual que las formalidades que se deben de observar en dicha diligencia se encuentran previstos en el artículo 129 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, el cual me permito transcribir a la letra:

**Artículo 129.-** *Tratándose de la aplicación de sanciones y de la emisión de otros actos administrativos que priven a los particulares de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, se otorgará previamente a los mismos la garantía de audiencia, conforme a las siguientes reglas:*

*I. En el citatorio de garantía de audiencia se expresará:*

- a) El nombre de la persona a la que se dirige.*
- b) El lugar, fecha y hora en la que tendrá verificativo la audiencia.*

- c) *El objeto o alcance de la diligencia.*
- d) *Las disposiciones legales en que se sustente.*
- e) *El derecho del interesado a aportar pruebas y alegar en la audiencia por sí o por medio de defensor.*
- f) *El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que lo emite.*

*II. La diligencia se desahogará en términos del citatorio, por lo que:*

- a) *La autoridad dará a conocer al particular las constancias y pruebas que obran en el expediente del asunto, en su caso.*
- b) *Se admitirán y desahogarán las pruebas que se ofrezcan.*
- c) *El compareciente formulará los alegatos que considere pertinentes.*
- d) *Se levantará acta administrativa en la que consten las circunstancias anteriores.*

*III. De no comparecer el particular en el día y hora señalados en el citatorio, se tendrá por satisfecha la garantía de audiencia.*

*En los casos de actos fiscales, decretos de expropiación de bienes, medidas de seguridad y sanciones de tránsito, la garantía de audiencia se otorgará en los medios de impugnación que se hagan valer en su contra.*

#### **4.5 TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

En el Estado de México el artículo 132 del Código de Procedimientos Administrativos, establece los supuestos por los cuales se puede terminar el procedimiento:

**Artículo 132.-** *El procedimiento terminará por:*

- I. Desistimiento;*
- II. Convenio entre los particulares y las autoridades administrativas;*
- III. Resolución expresa del mismo;*
- IV. Resolución afirmativa ficta que se configure; y*
- V. Resolución negativa ficta.*

#### **4.6 MEDIOS DE IMPUGNACIÓN**

Como ya se vio con antelación, las distintas autoridades que conforman la Administración Pública, realizan actos administrativos que tienden a producir consecuencias jurídicas sobre los particulares o sobre sus propiedades, pero en el caso en que dichas autoridades no haya cumplido con las formalidades que establece la ley, o que padezcan vicios en el fondo de la aplicación de las sanciones administrativas los gobernados afectados pueden hacer valer dichas irregularidades a través

de los medios de impugnación que se encuentran previstos respectivamente en los artículos 186, 229 y 28 por el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México y que son el Recurso administrativo de Inconformidad, el juicio ante el Tribunal Contencioso Administrativo y el Recurso de Revisión, o en su caso el juicio de amparo regulado por los artículos 103 y 107 Constitucionales y por el artículo 1º de la Ley de Amparo.

#### 4.6.1 RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD

El Recurso Administrativo de Inconformidad procede contra actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales, mediante los cuales los particulares se pueden ver afectados en sus intereses jurídicos o legítimos, cabe hacer mención que el recurrente no puede hacer uso únicamente de este recurso, sino que puede decidir entre esperar la resolución expresa que recaiga a dicho recurso o en su caso podrá promover el juicio ante el Tribunal Contencioso en contra de la presunta confirmación del acto reclamado.

Las autoridades ante las cuales se puede interponer este recurso son: ante la autoridad competente (El Síndico Art. 197 C.P.A) o ante la propia autoridad que emitió el acto dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos su notificación (Arts. 186 y 188 C.P.A).

El escrito de interposición de dicho recurso debe contener los requisitos formales que establece el artículo 189 del C.P.A los que consisten en el nombre y domicilio del recurrente para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre; la resolución impugnada; el nombre y domicilio del tercer interesado, si lo hubiere; las pretensiones que se deducen; la fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado; los hechos que sustenten la impugnación del recurrente; las disposiciones legales violadas, de ser posible; las pruebas que se ofrezcan; y la solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

Este recurso en específico, procede en contra de: las resoluciones y/o actos administrativos y/o fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo; así como que afecten derechos de particulares de imposible reparación y que de manera unilateral quieran realizar respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en materias administrativa y fiscal. (Art. 187 C.P.A)

Para la admisión del escrito de interposición del recurso, se deben de adjuntar el documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio; el documento en el que conste el acto impugnado; los documentos que ofrezca como prueba; y el pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas (Art. 190), aunque cabe mencionar que la autoridad administrativa está en posibilidades de requerir al recurrente para que aclare y complete el escrito o exhiba los documentos ofrecidos, en caso de que alguno de ellos haya sido omitido presentarlo, con el apercibimiento de que en caso de no hacerlo, se desechará de plano el escrito o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según sea el caso (Art. 191 C.P.A).

Según el artículo 193 el recurso será desechado cuando:

- I. *El escrito de interposición no contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente;*
- II. *Si encontrare motivo manifiesto e indubitable de improcedencia; y*
- III. *Cuando prevenido el recurrente para que aclare, corrija o complete el escrito de interposición, no lo hiciere.*

La interposición del recurso suspende la ejecución del acto impugnado, aún cuando admitiéndose no lo solicite expresamente el recurrente; con la interposición no se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público; no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y tratándose

de créditos fiscales, el recurrente garantice su importe en cualquiera de las formas previstas por la legislación financiera aplicable, cuando así lo acuerde discrecionalmente la autoridad (Art. 194 C.P.A).

Asimismo y a efecto de mantener equilibrada la impartición de justicia dentro del procedimiento administrativo el recurso será improcedente en contra de: Actos que hayan sido impugnados en un anterior recurso administrativo o en un proceso jurisdiccional, siempre que exista resolución ejecutoria que decida el asunto planteado; que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del recurrente; que se hayan consentido expresamente por el recurrente, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable; consentidos tácitamente, entendiéndose por éstos cuando el recurso no se haya promovido en el plazo señalado para el efecto; cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado; cuando el acto impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o material, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; y en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal (Art. 195 C.P.A).

No obstante de que el recurso puede ser improcedente, la legislación local prevé el supuesto de que el recurso en estudio pueda ser sobreseído en los siguientes casos (Art. 196 C.P.A):

*I. El recurrente se desista expresamente del recurso;*

*II. Durante el procedimiento apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia del recurso;*

*III. El recurrente fallezca durante el procedimiento, siempre que el acto sólo afecte sus derechos estrictamente personales;*

*IV. La autoridad haya satisfecho claramente las pretensiones del recurrente; y*

*V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución que decida el asunto planteado.*

#### **4.6.2 JUICIO ADMINISTRATIVO**

Como se mencionó con antelación, el proceso administrativo comprende al Juicio Contencioso Administrativo ante las Salas Regionales del Tribunal y al Recurso de Revisión y otros trámites ante la Sala Superior del mismo, el cual no sólo procede en los tres supuestos que señala el (Art. 187 C.P.A), sino que también procede contra actos administrativos o fiscales que se relacionen con la resolución afirmativa ficta o negativa ficta en su caso, que se configure por el silencio de las autoridades estatales o municipales para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en el plazo de 30 días siguientes a su presentación; contra omisiones de dichas autoridades para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación; los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal que las autoridades antes mencionadas expidan sin que sea obligatorio o requisito previo para promover cualquier otro medio de impugnación en contra de tales determinaciones; las resoluciones favorables a los particulares, que causen una lesión a la hacienda pública del Estado o de los municipios, cuya invalidez se demande por las autoridades fiscales del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal; los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las personas que se ostenten como autoridades administrativas o fiscales de carácter estatal o municipal, entre otras (Art. 229 C.P.A).

En el juicio sólo pueden intervenir los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo en el que funden su pretensión, por lo que las partes en el juicio son (Art. 230 C.P.A):

*I. El actor.*

II. *El demandado que podrá ser la autoridad estatal o municipal o en su caso el particular a quien favorezca la resolución cuya invalidez pida alguna autoridad fiscal de carácter estatal o municipal.*

III. *El tercero interesado, que es cualquier persona cuyos derechos e intereses legítimos puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal, este podrá apersonarse a juicio a más tardar en la audiencia, formulando alegatos y aportando las pruebas que considere pertinentes (Art. 251C.P.A)*

La demanda debe presentarse en diferentes términos, atendiendo a los supuestos que nos señala el artículo 238 C.P.A:

1. *Dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto que se impugna o al en que se haya tenido conocimiento del mismo, con la excepción de que se trate de resolución de negativa ficta, así como de omisiones para dar respuesta a peticiones de los particulares.*

2. *En cualquier tiempo, mientras no se notifique la resolución expresa.*

3. *En los casos de expedición de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, podrá presentarse la demanda, dentro del plazo de 30 días posteriores a la fecha en que entren en vigor, también podrán impugnarse estas disposiciones generales, conjuntamente con su primer acto de aplicación.*

4. *Cuando se pida la invalidez de una resolución fiscal favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro un año siguiente a la fecha de emisión de la decisión.*

Al igual que los actos de autoridad requieren de ciertos requisitos, por su parte el actor al interponer su demanda deberá de satisfacer los requisitos formales que señala el artículo 239 C.P.A: El nombre y domicilio del actor para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre; el acto o la disposición general que se impugna; las autoridades o particulares que se demanden, en su caso; el nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere; las pretensiones que se deducen; la fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado; la fecha en que entró en vigor la disposición general impugnada, en su caso; los hechos que sustenten la impugnación del actor; las disposiciones legales violadas, de ser posible; las pruebas que se ofrezcan; y la solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

Asimismo el actor deberá adjuntar a la demanda: una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes; el documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio; la copia de la instancia o solicitud no resuelta por la autoridad, que incluya el sello o datos de su recepción, en su caso; los documentos que ofrezca como prueba; y el pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas (Art. 241C.P.A).

En el supuesto de que la demanda careciera de algún requisito formal, el Magistrado de la Sala Regional la subsanará en el momento de admitirla (Art. 243 C.P.A), pero en los casos en que esto no sea posible o que no se adjunten los documentos respectivos, el magistrado de la sala regional requerirá al actor, para que aclare, corrija y complete la demanda o exhiba los documentos aludidos, en un plazo de tres días, apercibiéndolo de que, de no hacerlo, se desechará de plano la demanda o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según el supuesto de que se trate (Art. 244 C.P.A)

La demanda podrá ser desechada, cuando (Art. 246 C.P.A):

I. *No contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente;*

II. *Encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y*

III. *Prevenido el actor para que aclare, corrija o complete la demanda, no lo hiciere.*

Una vez admitida la demanda, el demandado tiene el término los ocho días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento, para dar contestación a la demanda interpuesta en su contra y para que haga valer lo que a su derecho corresponde (Art. 247 C.P.A), con el apercibimiento de que si no contesta dentro del término legal respectivo el Tribunal tendrá por confesados los hechos que el actor le atribuye de manera precisa, salvo que por las pruebas rendidas legalmente o por hechos notorios,

resulten desvirtuados (Art. 252 C.P.A.); o en su defecto en los juicios en que no exista tercero interesado, las autoridades u organismos demandados podrán allanarse a la demanda, en cuyo caso se dictará de inmediato la resolución favorable a la parte actora (Art. 253 C.P.A).

#### 4.6.3 RECURSO DE REVISIÓN

El recurso de revisión puede ser interpuesto por cualquiera de las partes, dentro del plazo de ocho días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne. El cual deberá de ser presentado ante la Sección de la Sala Superior correspondiente a la adscripción de la sala regional que haya emitido la resolución recurrida (Art. 286 C.P.A)

Una vez admitido el recurso, se designará a un magistrado ponente y mandará correr traslado del mismo a las demás partes por el término de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación, para que expongan lo que a sus derechos convenga y vencido este término, el magistrado ponente formulará el proyecto de resolución y dará cuenta del mismo a la sección de la sala superior en un plazo de cinco días.

El recurso de revisión procede según lo dispone el artículo 285 en contra de:

*I. Los acuerdos que desechen la demanda;*

*II. Los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión del acto impugnado, los que revoquen o modifiquen estos acuerdos y los que señalen garantías o cauciones con motivo de la propia suspensión;*

*III. Las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos;*

*IV. Las sentencias que decidan la cuestión planteada, por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio, en este último caso cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y trascienden al sentido de las sentencias; y*

*IV. Las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.*

El recurso de revisión tendrá como fin revocar, modificar la sentencia dictada por el juez del conocimiento y/o el acto emitido por autoridad administrativa, o en su defecto tendrá como fin ordenar la reposición del procedimiento, y siendo este favorable para el recurrente nos encontraremos en los siguientes supuestos (Art. 288):

1. Si se considera infundada alguna causal de sobreseimiento del juicio, se modificará esta resolución cuando apareciere probado otro motivo legal para ello, o bien se revocará la determinación, para emitir sentencia en la que decida la cuestión planteada;
2. Si se acreditan violaciones cometidas durante el procedimiento del juicio, que hayan dejando sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de las sentencias, se revocarán éstas y se mandará reponer el procedimiento;
3. Cuando se estimen fundados los agravios en los que se sostenga que se omitió el análisis de determinados argumentos o la valoración de algunas pruebas, se realizará el estudio de unos y de otras;
4. Sólo se tomarán en consideración las pruebas que se hubiesen aportado en el juicio respectivo, salvo que no se haya tenido la oportunidad procesal para rendirlas; y
5. Se suplirá la deficiencia de los agravios del particular demandante, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados.

#### 4.6.4 JUICIO DE AMPARO

La Supremacía Constitucional nace como una consecuencia necesaria y lógica del carácter fundamental que posee la Constitución, al erigirse como la base de la estructura jurídica del Estado que sobre ésta se organiza. En ella se crean, se organizan, y se les dota de competencia a los órganos que son los encargados de ejercer el poder de ejercer el poder público, necesarios en la conformación de un Estado, como consecuencia de ello tanto las autoridades como las leyes secundarias encuentran ante ella sumisión, derivando de aquí el principio de legalidad, entendido como el límite que tienen los tres poderes para ejercer únicamente lo que les esta permitido por la ley.

Al respecto, varios autores coinciden en que el juicio de amparo es un medio de defensa legal extraordinario de la pureza de la Constitución, así como de toda la legislación secundaria por lo que toca a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental, que se inicia a instancia de parte agraviada (fracc. I art. 107 C.P.E.U.M y art. 4 L. A.) ante un organismo jurisdiccional federal, el cual tiene como finalidad la protección de las garantías individuales del gobernado y el régimen competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados, en contra de leyes y los actos que emanen de las autoridades.<sup>73</sup>

Por lo que comenzare, enumerando los principios fundamentales que rigen el juicio de amparo:

a) **PRINCIPIO DE INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA**, esto significa que la demanda de garantías sólo es operante a petición de parte interesada, nunca de oficio, es necesario que se cause un daño o se sufra un perjuicio, que recibe el nombre de agravio para que los Tribunales Federales competentes admitan la demanda y resuelvan si se ha violado o no los derechos individuales o sociales de los quejosos. Fundamento constitucional art. 107 fracc. I. Base Legal. Art. 4 L.A.

b) **PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS**, es decir que la sentencia que se pronuncie en los juicios de amparo sólo debe de ocuparse a los individuos particulares que hayan interpuesto el juicio de amparo, limitándose a ampararlos y protegerlos. Fundamento art. 107 fracc. II. Base Legal. Art. 76 L.A.

<sup>73</sup> \* Cantú Noriega, Alfonso. LECCIONES DE AMPARO 4ª ed. Editorial PORRÚA. México 1993. pág. 58. El juicio de amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, del tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el poder judicial federal y tiene como materia las leyes y actos de las autoridades que violen las garantías individuales. O impliquen una invasión de la soberanía de la federación en la de 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.

\* Burgos. EL JUICIO DE AMPARO... págs. 145, 148. El juicio de amparo se ha revelado como un medio jurídico de protección o tutela de la constitucionalidad, tiene como finalidad esencial la protección de las garantías del gobernado extiende su tutela a toda la Constitución a través de la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 (consagran la garantía de la debida y exacta aplicación de la ley). Pág. 148. Es un recurso extraordinario de legalidad, asimismo extiende su procedencia objetiva para proteger una variada gama de sujetos contra todo acto de autoridad violatorio de la Constitución subjetiva (sujeto que puede promoverlo, es decir cualquier gobernado, objetiva contra qué y con motivo de que se promueve).

\* Octavio A. Hernández. Curso de Amparo. Ed. 1983, pág. 6. Citado por Ignacio Burgos en EL JUICIO DE AMPARO. Op. cit. pág. 175. El amparo es una de las garantías componentes del contenido de la jurisdicción constitucional mexicana, que se manifiesta y realiza en un proceso judicial extraordinario, constitucional y legalmente reglamentado, que se sigue por vía de acción, cuyo objetivo es la anulación o invalidación de los actos de autoridad respecto a la violación de la Constitución y de las leyes ordinarias.

\* Sánchez Gómez. 2º CURSO... Pág. 485. El amparo es un medio de control directo de la constitucionalidad y legalidad de los actos del Estado y que obliga a las autoridades gubernamentales a no apartarse del texto expreso de la ley Suprema, ni de las leyes secundarias que de ella emanen. El juicio de amparo en materia administrativa, es un medio de defensa legal extraordinario, que se inicia a instancia de parte agraviada ante un organismo jurisdiccional federal, cuando un acto o resolución de las autoridades administrativas o tribunales de la misma naturaleza lesionan la esfera jurídica del gobernado y violan las garantías individuales plasmadas en nuestra Constitución Política Federal.

La finalidad del amparo es lograr que se restituya al quejoso el goce y ejercicio de sus derechos conculcados, toda vez que las cuestiones formales y de procedimiento, que rigen esta institución, se encuentran señaladas en la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política Federal.

c) **PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO**, se impone a los tribunales competentes para conocer del juicio de garantías, sólo deben atenerse a los preceptos de violación planteados en la demanda de amparo por el quejoso, sin poder suplir de oficio ni los actos reclamados ni los conceptos de violación, con las excepciones y limitaciones marcadas en la ley respecto a la suplencia de la deficiencia de la queja que puede darse en las materias penal, agrario y laboral. Fundamento art. 107 fracc. II. Base Legal. Arts. 76 bis y 79 L.A.

d) **PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD**, se refiere al agotamiento, ejercicio previo o necesario, de todos los recursos o medios de defensa ordinarios que establecen las leyes y reglamentos respectivos. Fundamento art. 107 fracc. III inciso a) y b) y fracc. IV y V inciso b).

Sin embargo cabe hacer mención que sobre este principio existe una excepción tal y como lo establece el Tercer párrafo de la fracción XII, del artículo 73 de la Ley de Amparo al expresar: *"Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad"*.

El objeto del juicio de amparo es resolver toda controversia que se suscite dentro de los supuestos marcados en los artículos 103 constitucional y 1º de la Ley de Amparo, y el objetivo es la anulación o invalidación de los actos de autoridad respecto de la violación a la Constitución y de las leyes ordinarias, así como lograr que se restituya al quejoso el goce y ejercicio de sus derechos conculcados.

Tanto el artículo 103 constitucional como el artículo 1º de la Ley de Amparo, establecen los casos en los que puede promoverse el juicio de amparo:

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

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;*
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del distrito Federal, y*
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de la autoridad federal.*

**Artículo 1.-** *El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:*

- I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;*
- II.- Por leyes o actos de la 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.*

Como es de verse en ambos artículos existe una redacción similar, con la única diferencia de que en el primero de los mencionados hace referencia a la competencia de los Tribunales Federales para resolver las controversias, sin embargo para nuestro tema de estudio (área administrativa) nos avocaremos al análisis de la fracción primera de ambos artículos, en donde el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se origine **"Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales"**.

De lo anterior podemos anotar que por acto reclamado entenderemos: *"cualquier hecho voluntario, e intencional, negativo o positivo, imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas, y que se impongan unilateral, coercitiva o imperativamente, engendrando la"*

contravención a todas aquellas situaciones conocidas con el nombre de garantías individuales<sup>74</sup>, el cual quedará descrito tal y como lo enumeran los supuestos de los artículos 103 de la Constitución Federal y 1º de la Ley de Amparo, que hemos señalado con anterioridad.

Como señalábamos, el juicio de amparo debe de interponerse a instancia de parte agraviada, tal y como lo señalan la fracción I del artículo 107 constitucional en relación con el artículo 4º de la Ley de Amparo, por una violación a los supuestos establecidos por el artículo 103 de nuestra Carta Magna, y que traiga como consecuencia que con la realización de ese acto le cause un agravio el cual *"implica causación de un daño (menoscabo patrimonial), o de un perjuicio (cualquier afectación cometida a la persona en su esfera jurídica)"*.<sup>75</sup>

**Artículo 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 a las bases siguientes: I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.

**Artículo 4.-** El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.

Es obvio que no podemos apartarnos del Interés Jurídico el cual va ligado al acto reclamado, entendiéndose por el primero como un derecho reconocido por la ley (derecho subjetivo): es decir, como facultad o potestad de exigencia cuya institución consigna la norma objetiva<sup>76</sup>

En lo que concierne al concepto de autoridad, la Ley de Amparo, únicamente se limita en su **artículo 11** a mencionar quien es la autoridad responsable: *"Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado"*, por lo que precisaremos lo que opinan Burgoa y Fraga al respecto.

Burgoa, define a la autoridad como *"aquél órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separada, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa"*.<sup>77</sup>

Mientras que Gabino Fraga la define como *"todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o de alguna de ellas por separado"*.<sup>78</sup>

Por acto de autoridad entenderemos *"cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo, imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas, y que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente"*.<sup>79</sup>

De tal acepción podemos decir, que para que el acto de autoridad sea considerado como tal, debe de reunir ciertos atributos esenciales tales como: la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad, es decir que para que exista no requiere de la voluntad del particular, sin en cambio dicha

<sup>74</sup> Burgoa, EL JUICIO... Pág. 205.

<sup>75</sup> Góngora Pimentel, Genaro. LA SUSPENSIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA 3ª ed. Editorial PORRÚA. México 1998. Pág 124.

<sup>76</sup> Burgoa. EL JUICIO... pág. 271.

<sup>77</sup> Góngora. INTRODUCCIÓN... pág. 231.

<sup>78</sup> Burgoa.. EL JUICIO ...pág186.

<sup>79</sup> Fraga. Op cit. pág. 126.

<sup>80</sup> Burgoa. EL JUICIO.. págs 186, 187 y 203.

voluntad si se encuentra supeditada a la voluntad del Estado a través de dicho acto, lo cual implica que el Estado puede hacer cumplir el acto de autoridad aún en contra de la voluntad del gobernado.

Retomando que el juicio de amparo procede en contra de "**leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales**", es de observarse que dichos actos reclamados pueden impugnarse mediante el juicio de amparo en sus dos modalidades: directo o unistancial o indirecto o bi instancial, tal y como se explica a continuación:

1. **POR LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (amparo indirecto o bi instancial)**, del cual conocen los Juzgados de Distrito (fracción VII art. 107 constitucional y 114 de la Ley de Amparo) "en el cual se ataca directamente la ley, en un proceso en el que figuran como contrapartes del quejoso, los órganos supremos del Estado que han intervenido en su formación, como lo son el Congreso de la Unión o las Legislaturas de los Estados que en su caso la expidieron, el Presidente de la República o los Gobernadores de los Estados que la promulgaron y el Secretario de Estado que las refrendó".<sup>80</sup>

**Artículo 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 a las bases siguientes:*

VII. *El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oírán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.*

**Artículo 114.-** *El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:*

I.- *Contra 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 perjuicios al quejoso:*

II.- *Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.*

*En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.*

III.- *Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.*

*Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última \_ resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.*

*Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében.*

<sup>80</sup> Góngora. INTRODUCCIÓN... págs 25, 26.

IV.-*Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;*

V.-*Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;*

VI.-*Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1o. de esta ley.*

VII.- *Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.*

Dado que el juicio de amparo indirecto es identificado por la doctrina como "amparo contra leyes"<sup>81</sup>, entendidas estas, como el conjunto de normas impero-atributivas, generales y abstractas que tienden a regular el actuar de una sociedad<sup>82</sup>, cabe destacar que para efectos del juicio de amparo tanto la doctrina como la jurisprudencia ha hecho, una distinción de las leyes, clasificándolas en leyes autoaplicativas y heteroaplicativas<sup>83</sup>, por lo que a continuación mencionaremos las características específicas de cada una de ellas:

- a) **LEYES AUTOAPLICATIVAS:** Son aquellas disposiciones generales, imperativas y abstractas que resultan obligatorias desde el momento mismo en que entran en vigor, pues con ese solo hecho obligan al particular a cumplir con la situación jurídica prevista por dichas leyes, la cual consiste en hacer o dejar de hacer lo estipulado por la ley, sin que medie un acto posterior de autoridad para generar dicha obligatoriedad. Estas leyes pueden ser impugnadas por los particulares durante el término de treinta días contados a partir de su vigencia (fracc. I del art. 22 L.A).

**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 la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días.*

- b) **LEYES HETEROAPLICATIVAS,** son aquellas disposiciones generales, imperativas y abstractas que requieren de un acto concreto de aplicación, para que afecte la esfera jurídica de los

<sup>81</sup> Carranco Zufiga. Joel. Rodrigo Zerón de Quevedo. AMPARO CONTRA LEYES. 2ª. Ed. Editorial PORRÚA. México 2002. Pág 36.

<sup>82</sup> \* Gordillo, Agustín. Teoría General pág 169 Citado por Delgadillo. Op. cit. pág 60 señala que ley es todo acto sancionado por el poder Legislativo de acuerdo con el procedimiento previsto por la Constitución a tal efecto (arts. 71 y 72 constitucionales).

\* Herrera y Lasso, Miguel. ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES. Recopilación de Raquel Herrera Lasso y Jaime del Arenal Fenochio. Librero Editor México. Miguel Ángel Porrúa, 1ª ed. 1986. Pág 183. "Ley es la norma general y abstracta: general, porque se aplica indistintamente a todos los que se encuentran en el caso previsto por ella, y abstracta, porque, dictada como arquetipo en un orden ideal, ignora su propio alcance".

<sup>83</sup> \* Góngora. INTRODUCCIÓN... pág 53, 60, 61 Ley heteroaplicativa.- son aquellas disposiciones que pueden ser impugnadas dentro el término de 15 días a partir de que el gobernado se encuentre en el supuesto marcado por la ley, es decir, cuando se ejerza al gobernado el primer acto de aplicación.

\*Burgoa. EL JUICIO...págs. 226 y 227. Una ley es autoaplicativa cuando se reúnen las siguientes condiciones establecidas por la jurisprudencia a saber: que desde que las disposiciones de la ley entren en vigor, obliguen al particular, cuya situación jurídica prevé, a hacer o dejar de hacer, y b) que no sea necesario un acto posterior de autoridad para que se genere dicha obligatoriedad y c) cuando las personas en el momento de la promulgación de una ley, queden automáticamente comprendidas dentro de la hipótesis de su aplicación o cuando por actos propios se coloquen dentro de la hipótesis legal con posterioridad a su entrada en vigor. Las leyes heteroaplicativas pueden ser impugnadas únicamente a través del acto de aplicación al caso concreto.

gobernados. Esta clase de leyes pueden ser impugnadas dentro el término de 15 días a partir de que recaiga sobre el gobernado el primer acto de aplicación (art. 21 L.A).

**Artículo 21.-** *El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el 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.*

Al respecto la jurisprudencia trata de dilucidar las diferencias que existen entre las leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, expresando lo siguiente:

Novena Epoca  
 Instancia: Pleno  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
 Tomo: VI, Julio de 1997  
 Tesis: P.JJ. 55/97  
 Página: 5

**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 adquiera 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.

Amparo en revisión 2104/91. Corporación Videocinematográfica México, S.A. de C.V. 20 de febrero de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Amparo en revisión 1811/91. Vidriera México, S.A. y otros. 4 de junio de 1996. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López.

Amparo en revisión 1628/88. Vidrio Neutro, S.A. y otros. 4 de junio de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Amparo en revisión 1525/96. Jorge Cortés González. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Gúitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Amparo en revisión 662/95. Hospital Santa Engracia, S.A. de C.V. 29 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de julio en curso, aprobó, con el número 55/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de julio de mil novecientos noventa y siete.

Octava Epoca

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IV, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1989

Página: 316

**LEYES. CONDICIONES DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTIAS CUANDO EL PRIMER ACTO DE APLICACION CORRE POR CUENTA DEL AGRAVIADO.** Para los efectos del término y momento de impugnación de una ley a través del ejercicio de la acción constitucional de amparo, es posible distinguir entre leyes que con su sola vigencia causen un agravio personal y directo a los particulares, de aquellos otros ordenamientos generales, imperativos y abstractos que requieren de un acto concreto de aplicación que afecte la esfera jurídica de los gobernados. Esta doble distinción de ordenamientos legales, que la doctrina de la materia y la propia jurisprudencia de los Tribunales Judiciales de la Federación ha denominado de leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, parte del supuesto formal de que, si una norma, por la naturaleza misma de los términos en que es concebida, no produce por sí sola un agravio, es lógico que contra ella sea improcedente el ejercicio de la acción de amparo pues, indudablemente, en esta hipótesis permanece ausente la causa próxima de la misma, en otras palabras, la presencia del perjuicio o daño individual, concreto y directo. De tal suerte que, una norma es autoaplicativa por contener en sí misma un principio de ejecución que se actualiza en el momento mismo en que entra en vigor, por tanto, es menester reafirmar la necesaria existencia de un agravio personal, actual y directo como presupuesto esencial de la procedencia del juicio de amparo. Esta concepción del acto regla se formula, entonces, no por cuanto corresponde a considerar la ley como acto de autoridad (que evidentemente lo es) sino única y exclusivamente en razón a los efectos, mediatos o inmediatos, cuyas disposiciones contienen. En ese orden de ideas, cuando una ley autoaplicativa no es combatida por los particulares durante el término de treinta días contados a partir de su vigencia, es menester ineludible para su posterior impugnación, la existencia material de un acto de aplicación que haga renacer el término de quince días a que se refiere el texto del artículo 21 de la Ley de Amparo. Llevados dichos conceptos al caso específico de las normas tributarias, una ley conservará su característica de autoaplicabilidad cuando, sin la necesidad de la existencia de un acto de autoridad posterior, la naturaleza de sus disposiciones obligue a los gobernados, cuya situación jurídica concreta coincide con la hipótesis normativa, a cumplir con las disposiciones en ella contenidas a través de un acto de ejecución propio, es decir, por medio del pago de un tributo. Distinto en el caso cuando, no obstante estar frente a una ley de naturaleza autoaplicativa, el primer acto de aplicación corre por cuenta de la autoridad administrativa encargada de vigilar su cumplimiento o, inclusive, se ejecuta por otro particular obligado a ello por la propia ley pues, ese solo hecho (requerimiento de un pago) viene a constituirse en el acto que actualiza el agravio personal y directo, dando a su vez con ello, inicio al término de quince días que consagra el contenido del artículo 21 de la Ley de Amparo, por lo cual, resulta entonces irrelevante el hecho de que se pague o no la contribución exigida ya que, evidentemente, el solo requerimiento de pago viene a constituirse en el "primer acto de aplicación" necesario para su combate en amparo. En conclusión, no habiendo sido combatida una ley autoaplicativa durante el término de treinta días contados a partir de aquel en que se inicie su vigencia, el ejercicio de la acción constitucional de amparo ha de esperar hasta el momento en que exista un primer acto de aplicación de la misma; si esta ejecución corre a cargo del propio particular obligado por la ley, se requiere de la existencia material de dicho acto de aplicación para poder dar inicio al término de impugnación que al efecto consigna el artículo 21 de la Ley de amparo, siendo en el caso de una norma de naturaleza fiscal, el pago del tributo exigido, esto, por no existir aún requerimiento previo del pago.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO..

Amparo en revisión 2073/89. Raúl Legaspi Donis. 18 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Asimismo cabe aclarar que este tipo de amparo es aplicable también a los reglamentos, tal y como lo señala el artículo 73 de la Ley de amparo: *"El juicio de amparo es improcedente:*

**VI.- Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio;**

**XII. No se entenderá consentida tácitamente una Ley, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso".**

Respecto al segundo párrafo de la fracción XII. Góngora Pimentel expresa: *"este caso aunque haga alusión a las leyes heteroaplicativas, y aún cuando se refiere expresamente a las leyes, también*

*debe de extenderse a los reglamentos para conciliar esta disposición con el contenido de la fracción VI*<sup>84</sup>

Por su parte la jurisprudencia coincide en que tratándose de amparo contra leyes debe ser aplicable a los reglamentos ya que estos son materialmente legislativos, refiriendo al respecto:

Séptima Época  
 Instancia: Segunda Sala  
 Fuente: Apéndice de 1995  
 Tomo: Tomo III, Parte SCJN  
 Tesis: 158  
 Página: 108

**REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. AMPARO. NO ES NECESARIO AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS QUE ESTABLECEN CONTRA LOS ACTOS DE APLICACION.** Cuando se combate por su inconstitucionalidad un reglamento administrativo expedido por el Presidente de la República con fundamento en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, el que constituye, dados sus caracteres de generalidad y abstracción, una ley desde el punto de vista material, y al mismo tiempo se impugnan los actos de aplicación del mismo, no es necesario agotar previamente los recursos ordinarios procedentes, para acudir al juicio de amparo, porque las autoridades comunes carecen de competencia para resolver si una ley es o no contraria a la Constitución General de la República, lo que es cuestión de la incumbencia exclusiva de la justicia federal.

Séptima Época:

Amparo en revisión 560/73. Embotelladora Potosí, S. A. de C. V. 11 de octubre de 1973. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 630/73. Embotelladora del Norte, S. A. 11 de octubre de 1973. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 583/73. Embotelladora Herdome, S. A. 25 de octubre de 1973. Cinco votos.

Amparo en revisión 2599/73. Embotelladora San Marcos, S. A. de C. V. 17 de enero de 1974. Cinco votos.

Amparo en revisión 919/73. Compañía Embotelladora Nacional, S. A. 27 de febrero de 1974. Cinco votos.

Séptima Época  
 Instancia: Segunda Sala  
 Fuente: Apéndice de 1995  
 Tomo: Tomo I, Parte SCJN  
 Tesis: 293  
 Página: 274

**REGLAMENTOS. TERMINO PARA INTERPONER AMPARO EN SU CONTRA. COMPUTO PARA LAS REGLAS ESTABLECIDAS PARA LAS LEYES.** Tratándose del amparo contra leyes, éstas pueden impugnarse cuando son autoaplicativas, es decir, en los casos en que por su sola expedición causan perjuicio a los quejosos, debiendo promoverse la demanda dentro del término de treinta días contados a partir de la fecha en que inicie su vigencia la ley impugnada (artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo); o cuando se actualice el perjuicio con el primer acto de aplicación, en cuyo supuesto la demanda debe promoverse dentro del término establecido en el artículo 21 de la Ley de Amparo. Esos principios son aplicables, no solamente a las leyes, sino también a los reglamentos, en virtud de que, aunque éstos formalmente son actos administrativos, en su aspecto material constituyen verdaderos actos legislativos por cuanto que son de naturaleza impersonal, general y abstracta.

Séptima Época:

Amparo en revisión 2323/72. Almacenes Chedraui, S. A. 17 de octubre de 1978. Cinco votos.

Amparo en revisión 524/78. Perfiles, Metales, Tornillos, Tuercas y Similares, S. A. 23 de noviembre de 1978. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 3591/78. Richardson Merrel, S. A. de C. V. 27 de agosto de 1979. Cinco votos.

Amparo en revisión 4773/80. Neftalí Meza Fuentes. 2 de abril de 1981. Cinco votos.

Amparo en revisión 480/84. Compañía Minera Río Colorado, S. A. 23 de agosto de 1984. Unanimidad de cuatro votos.

<sup>84</sup> Góngora. INTRODUCCIÓN... pág 98.

De lo anterior podemos deducir que aunque la doctrina y la jurisprudencia hagan una clasificación de la ley como lo acabamos de estudiar, el juicio de amparo procede en contra de las leyes autoaplicativas cuando estas produzcan un agravio personal y directo a los particulares por su sola expedición de cuya vigencia no se requiere un acto de autoridad posterior para su aplicación, dentro de los treinta días siguientes al en que entre en vigor dicha ley tal y como lo señala el artículo 22 de la Ley de Amparo. Del mismo modo el juicio de amparo procede en contra de las leyes heteroaplicativas, cuando exista un acto de aplicación sobre el gobernado, afectando con ese hecho su esfera jurídica, cuya impugnación deberá hacerse dentro de los 15 días siguientes al primer acto de aplicación tal y como lo enumera el artículo 21 de la Ley de Amparo.

A efecto de completar el estudio del amparo indirecto, referiremos que por excepción conoce de este amparo el Tribunal Unitario de Circuito, siempre y cuando el acto reclamado provenga de otro órgano jurisdiccional de igual jerarquía, asimismo que los recursos que proceden contra las sentencias dictadas en este amparo, procede la revisión, ya sea ante el Tribunal Colegiado de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, razón por la cual a este juicio se le denomina bi-instancial.

**2. A TRAVÉS DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD (amparo directo o unistancial),** promovido ante el Tribunal Colegiado de Circuito, con el cual no se enjuicia directamente la ley, sino que se revisa la legalidad o ilegalidad de una resolución judicial o jurisdiccional, es decir, no se enjuicia al legislador, sino que se revisa la sentencia del juez el cual tiene la obligación de observar el art. 133 constitucional, el cual procede contra sentencias definitivas civiles, penales, administrativas o laborales y respecto del cual dichos Tribunales conocen en única instancia, el cual encuentra su fundamento en el Artículo 107 fracción V de la Constitución Federal y 158 de la Ley de Amparo<sup>85</sup>.

**Artículo 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 a las bases siguientes:*

*V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en los casos siguientes:*

*b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.*

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

*Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.*

<sup>85</sup> • Góngora. INTRODUCCIÓN... págs 25, 26 y 30.

• Burgoa. Op. cit. Pág. 689.

*Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o solución que pongan fin al juicio.*

En este tipo de amparo existe la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca de él si ejercita su facultad de atracción prevista por el último párrafo de la fracción V del artículo 107 constitucional el cual expresa: *"La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten"*.

El juicio de amparo no sólo debe identificarse como un simple medio de defensa a favor de los gobernados, sino que al tener como contenido el analizar la conducta de una autoridad y su concordancia con el orden constitucional, resulta evidente que se constituye como un instrumento para hacer efectivo el ya mencionado principio de Supremacía Constitucional, pues todo poder constituido directa o indirectamente por la Constitución Política de nuestro país, debe conducirse sin contravenirla por encontrar en ella su origen y validez.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Joel Carranco. op.cit Pág 33.

## CAPÍTULO QUINTO

### 5. LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA JURÍDICO DEL ESTADO DE MÉXICO

#### 5.1 CONCEPTO DE CLAUSURA

Atenderemos a los diferentes conceptos que nos proporcionan algunos autores respecto de la clausura:

Miguel S. Marienhof, en su obra denominada Tratado de derecho administrativo hace referencia que la palabra clausura proviene del latín de *clausus*: cerrado. S.XVI Cierre, conclusión, según términos de la academia, en los conventos religiosos, recinto interior donde no pueden entrar las mujeres, y en los de religiosas, en donde no pueden entrar hombres ni mujeres. Obligación que tienen las personas religiosas de no salir de cierto recinto y prohibición a los seglares de entrar en él. La doctrina considera que es una pena, aunque accesoria porque prohíbe en modo definitivo o temporario el ejercicio del comercio o de la industria. Es una medida de prevención por cuanto tiende a impedir la reiteración de actividades que la ley considera ilícitas.<sup>87</sup>

Villegas Basavilbaso "La palabra clausura proviene del latín de *clausus*: cerrado. Es una medida de prevención por cuanto tiende a impedir la reiteración de actividades que la ley considera ilícitas".<sup>88</sup>

Genaro Góngora Pimentel manifiesta que la clausura "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".<sup>89</sup>

Por su parte Sánchez Gómez refiere que la clausura de negocios o establecimientos, es el cierre de locales o instalaciones industriales, comerciales, prestadores de servicios, obras de construcción, edificaciones o viviendas en donde se están violando preceptos legales que deben observar sus propietarios, poseedores, arrendatarios o detentadores de los mismos y que esa conducta presente un atentado a la seguridad, salubridad o a la moral pública, o simplemente cuando en forma reincidente se han cometido transgresiones a la legislación administrativa y es notable el dolo, la mala fe, o el propósito de no querer regularizar una obligación que ha impuesto el Estado, con grave perjuicio para la colectividad. La clausura es 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.

Héctor Escola refiere: "La clausura es una sanción accesoria o conjunta y que puede revestir el carácter de temporaria, definitiva o por tiempo determinado, consiste en la cesación o suspensión de una

<sup>87</sup> Tomo IV, 2ª ed. Avanzada, Abeledo Perrot. Buenos Aires Argentina 1975 págs 603 y 604

<sup>88</sup> Tomo V pág 316; Fiorini, Manual tomo II, pág 684. Citado por MANUEL MÁRIA DIEZ. DERECHO ADMINISTRATIVO IV Pág 121.

<sup>89</sup> Góngora. LA SUSPENSIÓN... pág. 41.

actividad determinada, casi siempre industrial o comercial o de cualquier tipo y recae sobre el lugar, local o establecimiento en que dicha actividad se lleva a cabo".<sup>90</sup>

El Diccionario Jurídico ABELEDO-PERROT refiere que "la clausura importa una sanción accesoria o conjunta que consiste en la cesación o suspensión del ejercicio de una actividad de cualquier tipo, pudiendo ser definitiva o temporal o por tiempo indefinido" Sanción accesoria o conjunta; verbigracia. Clausura de un establecimiento ganadero por infracción a la legislación de sanidad animal. Significa la cesación o suspensión del ejercicio de una actividad, ya sea comercial, industrial o de cualquier tipo. Puede ser definitiva o temporaria.<sup>91</sup>

De las anteriores definiciones podemos observar que algunos autores se han inclinado en decir que la clausura administrativa puede ser considerada como una sanción y otros como una medida de seguridad.

En el primero de los casos la clausura es impuesta como sanción por una autoridad administrativa al infractor de los ordenamientos administrativos, cuyos efectos jurídicos recaen sobre el bien inmueble en donde se encuentran realizando actividades contrarias a la ley, teniendo como finalidad el cese o la suspensión provisional de cualquier tipo de actividades comerciales.

En el segundo caso, la clausura es considerada como una medida de seguridad cuando con la actividad contraria a la ley administrativa de algún gobernado importe un peligro a la vida, a la salud e integridad de la sociedad, a sus bienes, al orden público, etc.

La jurisprudencia por su parte contempla a la clausura como el medio a través del cual una autoridad impide, entre otras cosas el funcionamiento de una empresa, y se materializa con la colocación de los sellos respectivos en las puertas de las instalaciones, impidiendo el acceso y funcionamiento de las mismas. No obstante lo anterior, también la jurisprudencia contempla a la clausura como sanción y como medida de seguridad, incluso la concibe en terminados casos sin respetar la garantía de audiencia, como se aprecia a continuación:

Octava Epoca  
Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: VII, Enero de 1991  
Página: 169

CLAUSURA, SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE CONTRA LA ORDEN DE ACTO CONSUMADO Y NO CONTINUADO. *La clausura es el medio a través del cual una autoridad impide, entre otras cosas, el funcionamiento de una empresa, y se materializa con la colocación de los sellos respectivos en las puertas de las instalaciones, impidiendo el acceso y funcionamiento de las mismas.* Esto es, en ese sólo acto (la colocación de los sellos) se realiza, en su totalidad, la clausura y sus efectos, ya que con la colocación de los referidos sellos se impide el acceso permanente a las instalaciones y el funcionamiento de la empresa, no siendo necesario que día tras día la autoridad que ordene la clausura reiteren su actuación para lograr que la empresa clausurada se mantenga cerrada e inactiva, lo cual obliga a concluir que la clausura ya ejecutada debe considerarse como un acto consumado respecto del cual la suspensión es improcedente, y no un acto de tracto sucesivo o continuado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Queja 58/90. Propysol, S.A. de C.V. 9 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Pérez González. Secretaria: Elia Laura Rojas Vargas.

<sup>90</sup> Escola, Jorge Héctor. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Volúmen II. Ediciones De Palma. Buenos Aires. 1984. Pág. 947.

<sup>91</sup> Garrone, José Alberto 2ª ed. ampliada. Buenos Aires 1993. Pág 382.

Octava Epoca  
 Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
 Tomo: IX, Abril de 1992  
 Página: 451

**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.*

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 425/91. Julio Rigoberto Rodríguez Núñez. 15 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos.  
 Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván.

Debemos tomar en consideración que la clausura es consumada en el momento en que son colocados los sellos de clausura por conducto de la autoridad administrativa competente, en un lugar visible del inmueble, la cual tiene como finalidad el impedir que el infractor de la ley administrativa continúe con el funcionamiento del establecimiento, hasta en tanto este no cumpla con los ordenamientos legales correspondientes.<sup>92</sup>

En ese sentido la jurisprudencia ha manifestado que una vez consumada la clausura, ya no será susceptible de ser suspendida, pues lo único que se prolonga en el tiempo son los efectos jurídicos de la clausura, como lo veremos a continuación:

Novena Epoca  
 Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
 Tomo: II, Octubre de 1995  
 Tesis: 1.1o.A.10 A  
 Página: 636

**SUSPENSION. CLAUSURA EJECUTADA, NO ES UN ACTO DE TRACTO SUCESIVO. PARA EFECTOS DE LA.** Para que la ejecución de un acto deba estimarse que es de tracto sucesivo debe tomarse muy en cuenta que es la ejecución material del acto la que debe prolongarse en el tiempo, de momento a momento y, para ello, debe tenerse presente que esa ejecución la lleve a cabo precisamente una autoridad, a la que se le denomina ejecutora, lo que no debe confundirse con los efectos materiales o jurídicos de la ejecución de un acto, que aunque instantáneo se prolonguen en el tiempo. Como ejemplos típicos de actos de tracto sucesivo se pueden mencionar, entre otros, la privación de la libertad de un individuo de parte de una autoridad y la intervención de una negociación, en cuyos casos la ejecución de tales actos requieren la presencia permanentemente de la autoridad ejecutora o interventor, que estén realizando la privación de la libertad o, en su caso, la intervención de la negociación, de manera permanente, a través del tiempo, de momento a momento; por el contrario, como actos de ejecución instantánea se pueden citar como ejemplos, la emisión de cualquier orden, que se agota con la emisión misma, que consiste en la suscripción del documento que la contenga o la orden dada verbalmente; el cumplimiento o ejecución de algunas órdenes es también de ejecución inmediata, como puede ser la orden de desalojo de una persona de un local determinado o la orden de pago de cierta cantidad de dinero, porque realizado el desalojo y realizado el pago del dinero la ejecución de esos actos también se habrá agotado y ya no podrá existir acto susceptible de paralización, aun cuando sus efectos se prolonguen en el tiempo, como efectos de cualquier acto jurídico, pero el cumplimiento de la orden o ejecución se habrá agotado. Ahora bien, *en la orden de clausura de un establecimiento mercantil su ejecución es inmediata y su consumación dura el tiempo que tarda la imposición o colocación de los sellos respectivos; porque la ejecución de la clausura de un establecimiento se realiza mediante el cierre del local o del establecimiento y la imposición de sellos correspondientes, que impidan el acceso a su interior y su apertura material, por lo que agotados estos hechos en la ejecución de la clausura el acto se habrá consumado y, por ende, ya no será susceptible de ser suspendido, porque lo único que se prolonga en el tiempo son los efectos jurídicos de esa clausura, que pueden, en un momento dado, dar lugar hasta la imposición de una*

<sup>92</sup> • Góngora. INTRODUCCIÓN...Págs. XXII, XXIII y XXIV.

sanción de carácter penal, para el caso de que los sellos que simbolizan la clausura sean violados o rotos, pero impuestos los sellos ya no requiere la presencia de la autoridad ejecutora para la ejecución o cumplimiento de la clausura, porque ésta se agotó y, en consecuencia, no es posible considerar la ejecución de la clausura de un establecimiento mercantil como un acto de tracto sucesivo, porque, en tal caso, no son los hechos que entrañan la ejecución de la clausura los que se van realizando en el tiempo, de momento a momento, sino simplemente son sus efectos jurídicos los que se prolongan en el tiempo.

#### PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1831/95. Gilberto Carrillo Luna. 14 de julio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretaria: Mercedes L. Pérez Martínez.

#### Octava Epoca

Instancia: SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989

Página: 178

**CLAUSURA. ACTO DE EJECUCION INSTANTANEO.** Si bien es cierto que las consecuencias de una clausura generan un estado jurídico que impide el funcionamiento de un establecimiento y que se prolonga en el tiempo, dicho estado no debe ser confundido con *la clausura* en sí misma considerada, ya que ésta, es un acto de ejecución instantáneo, es decir, que *se consume en el momento mismo en que se lleva a cabo y son sus efectos jurídicos los que subsisten en el tiempo*, de tal forma que, de concederse la suspensión provisional contra dichos efectos equivaldría a dejar insubsistente la referida clausura, situación del todo lo inadmisibles, ya que dicha medida, de conformidad con los artículos 122, 124 y 130 de la Ley de Amparo, no tiene la potestad jurídica de afectar o alterar actos consumados.

#### SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 136/89. Grupo la Puerta de Alcalá, S.A. de C.V. 24 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretario: Ricardo Barbosa Alanís.

## 5.2 TIPOS DE CLAUSURA

No solo la doctrina, contempla a la clausura indistintamente como medida de seguridad y como sanción, sino que también nuestra legislación administrativa, de la cual haremos referencia más adelante cuando citemos los preceptos que en algunos ordenamientos del Estado de México la clausura es contemplada en ambos casos, en cuatro modalidades, las que podemos enumerar en:

1. Clausura total.
2. Clausura parcial.
3. Clausura temporal.
4. Clausura definitiva.

Es importante mencionar que respecto de dicha división, la legislación administrativa del Estado de México no aporta elementos suficientes para diferenciarlas, pues no es muy clara en cuanto a los casos específicos en los que debe proceder cualquiera de ellas, sin embargo con la información recabada para el presente trabajo de investigación trataremos de definir las.

### 5.2.1 CLAUSURA TEMPORAL

Tanto Sánchez Gómez como la Jurisprudencia expresan que la clausura temporal, se dicta para el efecto de que el responsable de la infracción regularice su situación, ya sea para obtener las licencias, permisos o autorizaciones pertinentes, o para que efectúe las instalaciones, construcciones, acondicionamientos, modificaciones o arreglos que se requieran en los edificios, viviendas, fábricas o locales en cuestión.<sup>93</sup>

<sup>93</sup> Sánchez. SEGUNDO CURSO... Pág 384.

De esta definición podemos resaltar que dicho autor hace una distinción entre sanción y medidas de seguridad, es decir, que la clausura es impuesta como sanción para darle la oportunidad al infractor de que cumpla con las autorizaciones correspondientes que la ley le exige para ejercer legalmente cierta actividad, y en cuanto a la clausura aplicada como medida de seguridad se refiere a que el infractor debe de prever las situaciones de peligro que se pudieran ocasionar dentro y fuera del establecimiento, local o construcción con motivo del ejercicio de cualquier actividad.

Sin embargo, sea el caso en que fuere impuesta la clausura la autoridad administrativa deberá establecer el tiempo que ésta debe de durar, en la que se considere el tiempo pertinente para que el infractor regularice su situación, porque de lo contrario estaríamos en el entendido que cuando la autoridad administrativa imponga como sanción una clausura y en el ordenamiento legal en el que funde su acto para ejecutarla, no exista una distinción entre una clausura temporal, una definitiva o por tiempo determinado, corresponderá al Juzgador de amparo determinarla, atendiendo a la infracción cometida tal y como lo robustecen las siguientes jurisprudencias:

**Octava Epoca**

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IV, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1989

Página: 43

**ACTO RECLAMADO, CONSENTIMIENTO EXPRESO DEL.** Si el quejoso al celebrar convenio con distintas autoridades municipales aceptó que se clausurara su pequeña fábrica si en un determinado lapso no la reubicaba en las instalaciones destinadas exclusivamente a fomentar la industria, y transcurrido dicho trato no cumple con aquello a lo que se obligó, no puede posteriormente reclamar a través del juicio de amparo a la clausura del que ha sido objeto, puesto que él mismo consistió expresamente en que se llevara a cabo ese acto, sin que ello implique renuncia temporal o definitiva para ejercer la actividad a que se dedica, pues por el contrario, se le permite seguir elaborando sus productos en el sitio destinado a tal propósito, sujetándose, claro está a las normas laborales, sanitarias y municipales del derecho positivo vigente.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 195/89. J. Jesús Pérez García. 26 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Gilberto Vargas Chávez. Secretario: Luis Angel Hernández Hernández.

**Octava Epoca**

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XII, Noviembre de 1993

Página: 442

**SUSPENSION, PARA LA PROCEDENCIA DE LA, EN CONTRA DE UNA CLAUSURA EJECUTADA CON FUNDAMENTO EN EL REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL. EL JUZGADOR DE AMPARO DEBE DETERMINAR SI LA CLAUSURA ES TEMPORAL O DEFINITIVA, ATENDIENDO A LA NATURALEZA DE LA CONTRAVENCION A LAS DISPOSICIONES DE DICHO REGLAMENTO, ESTO ES, A LA CAUSA O MOTIVO DEL QUE DERIVA LA SANCION.** En efecto, los artículos 139 y 141 del reglamento mencionado, establecen la clausura como sanción y las causas que conlleva a esa sanción, pero no se encuentra prevista una distinción precisa y expresa en cuanto al tiempo que deba durar la clausura, esto es, no distingue entre una clausura temporal o por tiempo determinado y una definitiva; por consiguiente, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto (el cual será materia del juicio de amparo), corresponde al juzgador de amparo determinar si la clausura es temporal o definitiva para efectos de la suspensión en el juicio de garantías, atendiendo a la infracción a dicho reglamento declarada por la autoridad administrativa, en virtud de que el ordenamiento legal aplicable no señala nada al respecto, y no sería correcto sujetar la concesión de la suspensión al calificativo que la autoridad, a su libre apreciación, le dé a la clausura, por ello, *el Juez de amparo para efectos de la suspensión deberá determinar si la clausura reclamada es temporal o definitiva, con base en lo dicho por las partes y las pruebas que obren en el incidente de suspensión.* En este orden de ideas, encontramos que en el caso concreto *la autoridad exhibió una resolución administrativa en la cual se determinó la clausura de la negociación de la quejosa, porque no acreditó contar con la licencia de funcionamiento, calificando ésta como clausura definitiva.* Ahora bien, siendo dicho documento indispensable para acreditar el interés suspensivo de la parte quejosa, de conformidad con la tesis de este Tribunal Colegiado, visible en las páginas doscientos veintiséis y doscientos veintisiete, del Tomo IV, de julio a diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, de la Octava Epoca del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro es: "GIROS MERCANTILES REGLAMENTADOS. ES INDISPENSABLE LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, EL PERMISO O LA DECLARATORIA DE APERTURA PARA QUE SE CONCEDA LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS.", *debemos considerar* para efectos de la suspensión de los actos

reclamados en el juicio de garantías, *que la clausura impuesta a un establecimiento mercantil, por no haber acreditado el propietario contar con la licencia de funcionamiento o el permiso correspondiente, es de naturaleza temporal*, puesto que para impetrar la medida cautelar la quejosa ha demostrado contar con ese documento indispensable, y el tiempo que duraría la clausura sería el tiempo necesario para que el propietario le acredite o le muestre a la autoridad responsable dicho documento y ésta ordene levantar el estado de clausura. Por consiguiente, si la clausura reviste el carácter de temporal o por tiempo determinado, la concesión de la suspensión es procedente para que aun ejecutada ésta, se levanten los sellos de clausura y pueda continuar en funcionamiento el establecimiento sancionado, de conformidad con el criterio jurisprudencial sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis número 7/87, suscitada entre los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito, en sesión del día primero de junio de mil novecientos noventa y dos.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

## 5.2.2 CLAUSURA DEFINITIVA

Sánchez Gómez señala que *"la clausura definitiva, procede cuando las licencias, los permisos o, concesiones o autorizaciones han sido revocadas por haberse cometido una falta grave y que el daño social sea de fatales consecuencias o que sea muy notorio el perjuicio para la moral y la seguridad pública, cuando se incurra en reincidencia de las infracciones administrativas cometidas por la misma persona, o que se tenga el precedente de una clausura temporal de un negocio, establecimiento o industria; cuando se trate de actividades nocivas para la salud de la población"*.<sup>94</sup>

De acuerdo con este autor la clausura definitiva procederá:

1. Cuando se haya revocado una autorización, permiso, etc, por la comisión de una falta grave de notorias consecuencias para la moral y seguridad pública.
2. Cuando exista reincidencia del infractor.
3. Cuando al cometerse la infracción se compruebe que existe el antecedente de una clausura temporal.
4. Cuando se trate de actividades nocivas para la salud de la población.

## 5.2.3 CLAUSURA TOTAL

Remontándonos al origen de la clausura en el Derecho Canónico, la clausura total era aquella que se aplicaba a un inmueble destinado a la vida contemplativa, sin excepción de algún lugar, por lo que extendiéndose a nuestra práctica administrativa, esta modalidad de clausura se aplica al inmueble en donde se está cometiendo una infracción administrativa, o en su caso, en dicho inmueble existe la posibilidad de correr un peligro inminente.

Por otro lado, Góngora Pimentel manifiesta que en caso de que no haya sido especificado si una clausura es total o parcial *"deberá de presumirse, salvo otra prueba en contrario, que es una clausura total por ser ésta la regla general"*.<sup>95</sup>

## 5.2.4 CLAUSURA PARCIAL

Como lo vimos con antelación, la clausura parcial es una excepción a la regla general de colocar los sellos en una parte visible del local para entender consumada la clausura, sin embargo tomando elementos que nos aporta la jurisprudencia podemos aseverar que la clausura parcial se realiza en una parte específica de un inmueble, llámese establecimiento, local o construcción como

<sup>94</sup> Sánchez. SEGUNDO... 384 y 385.

<sup>95</sup> Góngora. INTRODUCCIÓN... Págs XXIII y XXIV. Para calificar si una clausura es total o parcial es necesario atender tanto a los motivos expuestos por la autoridad administrativa al decretar la medida como a las cualidades del inmueble o local sobre el cual se ejecute dicha clausura, y sólo en el caso de que no sea posible conocer ni los unos ni los otros, entonces deberá de presumirse, salvo otra prueba en contrario, que es una clausura total por ser ésta la regla general.

parte integrante de aquel, pero independiente en cuanto a los efectos jurídicos que sobre el recaen, delimitando con ello cierto margen de alcance de la clausura, pues aunque esta recaiga sobre determinada porción del inmueble, esta no deberá de afectar la entrada y salida del resto del inmueble dado que ambos son de naturaleza diversa, tal y como lo ilustra la siguiente jurisprudencia:

Novena Epoca  
 Instancia: QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO.  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
 Tomo: XV, Junio de 2002  
 Tesis: XIX.5o.1 A  
 Página: 700

SUSPENSIÓN PROVISIONAL. SU NEGATIVA RESPECTO A LA CLAUSURA DE OBRAS DE CONSTRUCCIÓN Y REMODELACIÓN DE UN INMUEBLE POR FALTA DE LA AUTORIZACIÓN CORRESPONDIENTE, ÚNICAMENTE DEBE COMPRENDER LA OBRA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS). Una interpretación armónica y sistemática de los artículos 240 y 241 del Reglamento de Construcciones para el Estado de Tamaulipas vigente, permite establecer que, en tratándose de la suspensión o clausura de obras en ejecución o terminadas, por incumplimiento de las hipótesis previstas en los numerales antes referidos, debe decretarse dicha clausura únicamente respecto a las obras de construcción y remodelación que se lleven a cabo en el inmueble correspondiente; sin embargo, cuando en dicho domicilio se encuentre o funcione una negociación, la clausura que se decreta deberá ejecutarse respecto a las obras, pero no debe afectar el funcionamiento del giro reglamentado que ahí se encuentre, puesto que este último es de naturaleza diversa a la de aquéllos; ello, atento que el funcionamiento de una negociación no se agota en sí mismo y aun concediéndose la suspensión contra el acto que impide el desarrollo de sus actividades, como lo es la clausura, puede seguir operando sin que con ello se agote o quede sin materia el juicio de garantías, ya que al concluirse éste y determinarse, en su caso, la legalidad de la clausura, las autoridades estarán en condiciones de ejecutar dicho acto; lo que no sucede en tratándose de la ejecución de una obra, la cual, de concluirse, agota la materia del acto combatido, verbigracia, la prohibición de su ejecución, lo que haría imposible a la conclusión del juicio, la ejecución del acto por parte de las autoridades.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO.

Queja 54/2002. La Casa del Diente, S.A. de C.V. 8 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Héctor Riveros Caraza. Secretario: Faustino Gutiérrez Pérez.

### 5.3 CONCEPTO DE MEDIDA DE SEGURIDAD

Considero oportuno aportar en este capítulo los conceptos de algunos autores sobre medidas de seguridad, lo anterior en vista de que tanto las penas como las medidas de seguridad son figuras que son empleadas en el Derecho Penal, tan es así que ambas han sido consideradas análogas porque, las primeras se fundan en la culpabilidad y se sujetan a la demostración de dicha culpabilidad del autor, su duración depende de la gravedad del delito; y las segundas se imponen atendiendo a la peligrosidad del delincuente y se sujetan al tiempo en que cese la situación de peligro.

El Diccionario Jurídico Mexicano, manifiesta que la medida de seguridad "es entendida como una privación de derechos que persigue una finalidad tutelar que no supone sufrimiento, es consecuencia de la manifestación de un "estado peligroso" y consiguientemente no puede tener término preciso de expiración. Su duración, indeterminada es consecuencia de que sólo debe existir cuando haya desaparecido la situación de peligro que fundamenta su imposición, esto es, cuando el sujeto que la soporta haya sido resocializado, enmendado o en su caso inocuizado".<sup>96</sup>

El Diccionario Jurídico ABELEDO-PERROT refiere que son "medidas destinadas a complementar o suplir la pena que se aplican como ésta por la autoridad judicial, pero se distinguen de ella en que, en lugar de ser el castigo de un culpable, tienen por único objeto asegurar la defensa social, independientemente de toda consideración de orden material".<sup>97</sup>

<sup>96</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo VI Editorial Porrúa, México 1985. pág 159.

<sup>97</sup> TOMO II. JOSE ALBERTO GARRONE. BUENOS AIRES 1993. Pág 512

Carrancá y Trujillo, expresa " las Medidas de seguridad son tratamientos de naturaleza preventiva y responden al fin de la seguridad".<sup>98</sup> "Dejése así para las penas, la aflicción consecuente al delito y aplicable sólo a los delincuentes normales; para las medidas de seguridad la prevención consecuente con los estados peligrosos, aplicable a los delincuentes anormales o a los normales señaladamente peligrosos".<sup>99</sup>

Retomando estos conceptos creemos que tanto las penas como las medidas de seguridad son una modalidad de la sanción, las cuales constituyen medios coactivos para lograr el cumplimiento de los ordenamientos legales.

Por su parte el Código Administrativo del Estado de México, contempla que las medidas de seguridad son medidas preventivas tendientes a evitar que con ciertas conductas calificadas como infracciones se causen daños a la vida, salud e integridad de las personas, a sus bienes o que con dichas conductas se altere el orden legal y el estado de derecho. A efecto de ejemplificar en el caso que nos ocupa citaremos los siguientes artículos:

**Artículo 4.90.-** Cuando la Secretaría de Ecología o la autoridad municipal competente observen que exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico o de daño o deterioro graves a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, u operación indebida de programas de cómputo y equipos que alteren la verificación vehicular, permitiendo la circulación de vehículos que emitan contaminantes excediendo la norma, podrán ordenar alguna o algunas de las medidas de seguridad siguientes:

- I. *La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen productos o subproductos de sustancias contaminantes o residuos peligrosos o se desarrollen las actividades que den lugar a los supuestos a que se refiere este artículo.*

**Artículo 5.73.-** Las medidas de seguridad son determinaciones preventivas ordenadas por las autoridades de desarrollo urbano, que serán de ejecución inmediata y durarán todo el tiempo en que persistan las causas que las motivaron.

*Las medidas de seguridad tendrán por objeto evitar la consolidación de acciones o hechos contrarios a las disposiciones contenidas en este Libro, su reglamentación y los planes de desarrollo urbano, así como los daños a personas o bienes que puedan causar las construcciones, instalaciones, explotaciones y obras de cualquier índole, en razón de existir deficiencias en su edificación, ser de mala calidad los materiales empleados, estar en estado ruinoso o presentar otra circunstancia análoga.*

De lo vertido con anterioridad, nos atrevemos a definir a las medidas de seguridad en materia administrativa, como medidas que se aplican a los infractores de los ordenamientos administrativos tendientes a prevenir un estado de peligro, con el cual se puede poner en riesgo la vida de la población, su salud, sus bienes, la paz pública, etc. La jurisprudencia por su parte robustece lo anterior al manifestar al respecto:

Octava Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: II, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1988

Página: 276

**GAS, L. P., PLANTAS DE ALMACENAMIENTO DE. SUSPENSION IMPROCEDENTE.** La emisión de este acuerdo fue originada por la necesidad de garantizar la seguridad de la población que circunda las plantas de almacenamiento de gas, L. P. ubicadas dentro de zonas densamente pobladas o construidas, pues implican riesgos

<sup>98</sup> Carrancá y Trujillo, Raúl. DERECHO PENAL. PARTE GENERAL. 20ª ed. Porrúa S- A de C.V México 1999 pág 687.

<sup>99</sup> Carrancá y Trujillo, Raúl. DERECHO PENAL MEXICANO. PARTE GENERAL. 16ª ed. PORRÚA S. A. de C.V. México 1991. Pág 713.

en la vida de las personas y para la propiedad, según se señala en la parte considerativa de dicho acuerdo. Asimismo, conforme a su artículo 1o. las plantas de almacenamiento deberán reubicarse en otro lugar dentro del plazo máximo de un año contado a partir de la fecha en que se notifique el requerimiento para tal fin, estableciendo en su artículo segundo, como sanción en caso de incumplimiento, la clausura definitiva de la planta de almacenamiento. Por lo tanto, como las disposiciones contenidas en el acuerdo para la reubicación de plantas de gas, L. P. ubicadas dentro de las poblaciones están enderezadas a **proteger la vida de las personas y a garantizar su seguridad**, es inconcuso que son de subrayado interés social, pues a través de ellas se protege el valor más alto de la sociedad, o sea la vida de sus integrantes, razón por la que debe negarse la suspensión provisional solicitada en contra de la clausura derivada de la aplicación del acuerdo de referencia por no surtirse los requisitos establecidos en la **fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, el cual establece que la suspensión se decretará cuando no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.**

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 543/88. Director de Protección al Consumidor de la Dirección General de Inspección y Vigilancia, en ausencia y nombre del Director General de la propia unidad administrativa. 29 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Alvaro Tovilla León.

Novena Epoca

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Septiembre de 1996

Tesis: I.4o.A.149 A

Página: 614

**CLAUSURA. SERA LEGAL LA DECRETADA EN CONTRA DE UNA OBRA EN CONSTRUCCION, SI PREVIAMENTE SE ACREDITO SU PELIGROSIDAD O SE DIO OPORTUNIDAD AL AFECTADO DE SER OIDO. Si la autoridad considera que una construcción pone en peligro los bienes, la integridad física o la vida de terceras personas, podrá ordenar la clausura de la obra; sin embargo, previamente a su ejecución, deberá recabar un dictamen por medio del cual se advierta la peligrosidad de la edificación o en su caso seguir un procedimiento en el que se dé oportunidad al propietario o poseedor de ser oído; de lo contrario la clausura resultará contraria a las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.**

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 914/96. Enrique Abrego Nava. 30 de abril de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretario: Ramón E. García Rodríguez.

## 5.4 LA CLAUSURA PREVISTA COMO SANCIÓN Y COMO MEDIDA DE SEGURIDAD, INDISTINTAMENTE EN DIFERENTES ORDENAMIENTOS LEGALES DEL ESTADO DE MÉXICO.

En este espacio, partiremos del entendido de que aunque la clausura administrativa, sea impuesta indistintamente como sanción o como medida de seguridad, constituye por sí un acto privativo, sobre el local, establecimiento o lugar clausurado, ya que produce como efecto la disminución o menoscabo del derecho de posesión que el gobernado ejerce sobre aquel, así como de su derecho a la libertad de trabajo, industria o comercio que desarrolla dentro de ese sitio, lo que podemos considerar como o una privación o restricción de derechos, por lo que retomaremos algunos ordenamientos administrativos tales como:

### 5.4.1 EL CÓDIGO ADMINISTRATIVO

El Código Administrativo fue publicado el trece de diciembre del dos mil uno, con una iniciación de la vigencia a partir del trece de marzo del dos mil dos, está conformado por once libros dentro de los cuales en diversos numerales contempla a la clausura como sanción y al mismo tiempo como medida de seguridad, debido a esto nos limitaremos a citar solo algunos de ellos.

El libro Segundo denominado De la Salud, tiene por objeto regular los servicios públicos de salud que presta el Estado y el ejercicio del control sanitario en materia de salubridad local, a efecto de

garantizar y proteger el derecho a la salud de la población, para ello se auxilia de las medidas de seguridad y de las sanciones previstas en dicho ordenamiento. Es precisamente la fracción III del artículo 2.52 la que prevé como sanción a la clausura en sus cuatro modalidades:

**Artículo 2.52.-** *Son sanciones administrativas:*

**III. Clausura temporal o definitiva, parcial o total;**

Por su parte el artículo 2.56, establece los casos en los que puede proceder la clausura, sin embargo cabe hacer mención que dicho precepto deja al arbitrio de la autoridad establecer en que casos va aplicar cualquiera de las modalidades de la clausura, y al mismo tiempo de determinar cuales son a su consideración las infracciones que esta considera como graves.

**Artículo 2.56.-***Procederá la clausura temporal o definitiva, parcial o total, según la gravedad de la infracción y las características de la actividad o establecimiento, en los casos siguientes:*

I. *Cuando los establecimientos a que se refieren los artículos 2.45 y 2.46 carezcan de la correspondiente autorización sanitaria;*

II. *Cuando el peligro para la salud de las personas se origine por la violación reiterada de los preceptos de este Título y de las disposiciones que de él emanen, constituyendo rebeldía a cumplir los requerimientos y disposiciones de la autoridad sanitaria;*

III. *Cuando después de la reapertura de un establecimiento, local, fábrica, construcción o edificio, con motivo de suspensión de trabajos o actividades, o clausura temporal, las actividades que en él se realicen sigan constituyendo un peligro para la salud;*

IV. *Cuando por la peligrosidad de las actividades que se realicen o por la naturaleza del establecimiento, local, fábrica, construcción o edificio de que se trate, sea necesario proteger la salud de la población;*

V. *Cuando se compruebe que las actividades que se realizan en un establecimiento violan las disposiciones sanitarias y constituyen un peligro grave para la salud;*

VI. *Reincidencia por tercera ocasión.*

*En los casos de clausura definitiva quedarán sin efecto las autorizaciones que, en su caso, se hubiesen otorgado al establecimiento o construcción de que se trate.*

El libro Quinto denominado Del Ordenamiento Territorial De Los Asentamientos Humanos y Del Desarrollo Urbano De Los Centros De Población, se ocupa de regular las condiciones tendientes a mejorar el nivel y la calidad de vida de su población. No obstante que en la fracción I del artículo 5.75 contempla como sanción a la clausura en sus cuatro modalidades, omite especificar los supuestos en los que se debe de encontrar el infractor, para que la autoridad administrativa pueda aplicar cualquiera de ellas:

**Artículo 5.75.-** *Las infracciones a las disposiciones de este Libro, de su reglamentación y de los planes de desarrollo urbano, se sancionarán por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas o por el municipio respectivo, con:*

I. **Clausura provisional o definitiva, parcial o total, de las instalaciones, construcciones, obras y explotaciones de bancos de materiales;**

El Libro Sexto denominado De La Protección Civil, regula todas las cuestiones que puedan provocar un riesgo o desastre para la población, tal es el caso que prevé la imposición de la clausura

como medida de seguridad en caso de riesgo inminente y al mismo tiempo como sanción por la contravención a sus disposiciones:

**Artículo 6.32.-** *En caso de riesgo inminente, sin perjuicio de la emisión de la declaratoria de emergencia, la Secretaría General de Gobierno y los municipios dictarán de inmediato las medidas de seguridad conducentes, a fin de proteger la vida de la población y sus bienes, la planta productiva y el ambiente, así como para garantizar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad.*

**Artículo 6.33.-** *Son medidas de seguridad:*

**III. La clausura temporal, parcial o total.**

**Artículo 6.35.-** *Las infracciones a las disposiciones de este Libro y su reglamentación serán sancionadas por la Secretaría General de Gobierno y los municipios, en su caso, con:*

**III. Clausura temporal o definitiva, parcial o total.**

Concluiremos el análisis a este ordenamiento legal, manifestando que en la mayoría de los artículos que contemplan a la clausura sea como sanción o como medida de seguridad, omiten definir los elementos de juicio que permiten a las autoridades administrativas establecer los casos particularmente graves, o los parámetros que le sirven de base para considerar que una infracción deba sancionarse con la clausura. Asimismo no señalan en que caso en particular procederá la clausura, parcial, total, temporal o definitiva, en tal postura podríamos considerar que resultan violatorios de las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas por el artículo 16 constitucional, dejando al particular en estado de indefensión, al desconocer los motivos y razones que conducen a la autoridad sancionadora a calificar como particularmente grave la infracción que le sea atribuida.

**5.4.2 EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**

Este ordenamiento legal, fue publicado el 7 de febrero de 1997, en su artículo tercero transitorio abroga la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, publicada en la Gaceta del Gobierno el 31 de diciembre de 1986.

Aunque en los preceptos de este código no se establece que tanto la autoridad administrativa como los Tribunales para hacer cumplir sus determinaciones puedan imponer la clausura ni como medida de seguridad ni como sanción, cabe hacer mención que únicamente en su artículo 19 prevé medidas de apremio y medidas disciplinarias para tales fines; situación que pudiera resultar un tanto contradictoria con lo establecido por el Código Administrativo, es por ello que considero pertinente transcribirlo:

**Artículo 19.-** *La autoridad administrativa o el Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden podrán, según la gravedad de la falta, hacer uso de alguno de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias:*

*I. Amonestación;*

*II. Multa de 10 a 100 días de salario mínimo vigente en el área geográfica de la actuación; si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día; y tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso;*

*III. Expulsión temporal de las personas del lugar donde se lleve a cabo la diligencia, cuando ello sea necesario para su continuación;*

*IV. Auxilio de la fuerza pública;*

V. Vista al ministerio público cuando se trate de hechos probablemente constitutivos de delito; y

VI. Los demás que establece este Código.

### 5.4.3 LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

La Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado de México, fue publicada el dos de marzo de mil novecientos noventa y tres, cuya vigencia inició a partir del primero de abril del mismo año. Esta ley en su artículo transitorio segundo abroga la Ley Orgánica Municipal expedida con fecha 13 de julio de 1973 y publicada en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado, de fecha 18 del mismo mes y año con sus reformas y adiciones.

Dicho ordenamiento legal, prevé a la clausura únicamente como sanción, en su capítulo segundo denominado De las Sanciones, específicamente en la fracción IV del artículo 166, este precepto la contempla en dos de sus modalidades temporal o definitiva, atendiendo a la gravedad de la falta cometida.

**Artículo 166.-** Las infracciones a las normas contenidas en el Bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general, **se sancionarán** atendiendo a la gravedad de la falta cometida con:

I. Amonestación;

II. Multa hasta de cincuenta días de salario mínimo general, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día;

III. Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia;

**IV. Clausura temporal o definitiva;**

V. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

## CAPÍTULO SEXTO

### 6. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CLAUSURA

En el presente capítulo analizaremos los conceptos de potestad sancionadora y facultad reglamentaria, así como el fundamento constitucional de dichas atribuciones encomendadas al Poder Ejecutivo, para que con base a ello realicemos un análisis de la fracción IV del artículo 166 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

En primera instancia cabe aclarar que para que el Estado realice su fin primordial que es lograr el bien común de su población, tiene que realizar un sin número de actividades tendientes a lograrlo, tal es el caso de la potestad sancionadora que ejerce indistintamente a través de los Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuando existe la necesidad de castigar, reprimir, advertir, o sancionar a las personas ya sea físicas o jurídicas colectivas que violen el orden jurídico vigente.

#### 6.1 LA POTESTAD SANCIONADORA

Para el tema que nos ocupa, nos abocáremos únicamente a analizar la potestad sancionadora encomendada al Poder Ejecutivo en lo concerniente a la aplicación de sanciones para castigar infracciones administrativas a los reglamentos gubernativos y policía, que tiene su base legal en el artículo 21 constitucional el cual expresa: ***“Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas...”***

Es por ello que analizaremos las definiciones que algunos autores nos aportan sobre el significado de **Potestad sancionadora administrativa** en los siguientes términos:

Narciso Sánchez Gómez define a la Potestad sancionadora de la Administración Pública, como ***“aquella facultad legal de carácter coercitivo o disciplinado que ejercen las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, Federal, Estatal y Municipal, para castigar, poner un escarmiento o propiciar un sufrimiento a los infractores de leyes y reglamentos administrativos”***.<sup>100</sup>

Por otro lado Andrés Serra Rojas afirma ***“La legislación Administrativa esta inspirada en el interés público, en la utilidad pública y en el mantenimiento del orden público. Para hacer eficaz esta legislación es necesario que el régimen de policía consagre la potestad sancionadora de la administración pública, o facultad de castigar las violaciones a una ley administrativa, que no constituyen delitos”***.<sup>101</sup>

<sup>100</sup> Sánchez. SEGUNDO CURSO...pág 357.

<sup>101</sup> Serra. 2º CURSO.. págs 613 y 614.

Margarita Lomelí Cerezo establece que "la potestad sancionadora de la Administración, es entendida como la facultad de castigar las transgresiones que no constituyen delitos".<sup>102</sup>

De dichas definiciones podemos llegar a la conclusión de que la **Potestad sancionadora administrativa** "es la facultad que tiene cualquier autoridad administrativa, sin la previa intervención de los órganos jurisdiccionales, para imponer las sanciones previstas por la Ley, a los infractores de los ordenamientos administrativos vigentes".

Hay que tomar en cuenta que siempre que las autoridades administrativas exterioricen su voluntad, deben de hacerlo apegadas al marco legal de sus atribuciones, para que con ello se respeten las garantías individuales de los gobernados, es decir, que cuando dichas autoridades hagan uso de su Potestad sancionadora otorgada por la Constitución Federal, deben de observar el principio de legalidad a manera de no quebrantar las garantías individuales que dicho ordenamiento consagra en sus artículos 14 y 16 a favor de los gobernados, pues dicho principio consiste en que cualquier acto de autoridad debe ajustarse a la ley de la materia que deba normarlo, el cual debe ser emitido por escrito, por la autoridad competente en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento. La jurisprudencia robustece tal consideración al expresar:

Tesis: 378  
Instancia: Segunda Sala  
Página 647  
Compilación 1917-1985

**INFRACCIONES.- AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.** Si bien es cierto que la Constitución las faculta para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es que la imposición de tales castigos, debe ser, no al arbitrio de quien los impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos y otra ley, en lo que no se opongan al artículo 21 constitucional.<sup>103</sup>

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

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

## 6.2 CLASIFICACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE ACUERDO A LA BASE JURÍDICA SUPREMA (Art. 21 constitucional)

Como ya se estableció en el punto que antecede, la multa y al arresto son constitucionalmente consideradas como las sanciones que la autoridad administrativa debe imponer por violaciones cometidas a los reglamentos gubernativos y de policía, por lo que analizaremos el significado de cada una de ellas.

<sup>102</sup> Lomelí Cerezo, Margarita. DERECHO FISCAL REPRESIVO. 3ª ed. Editorial PORRÚA. México 1998 pág 31.

<sup>103</sup> Margarita. Op. cit. Pág 43

### 6.2.1 LA MULTA

El Diccionario Jurídico Mexicano define a la Multa como: "(Del latín multa) Pena pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero."<sup>104</sup>

La Enciclopedia Jurídica OMEBA, robustece tal definición al afirmar que "La pena de multa es el pago de dinero en concepto de retribución del delito o de la infracción cometida".<sup>105</sup>

Por su parte José Héctor Escola, en su Compendio de Derecho Administrativo Volúmen II, define a la Multa como "la obligación impuesta al infractor de pagar una suma determinada de dinero, con total desvinculación del daño que la contravención haya causado o podido causar."<sup>106</sup>

Retomando los elementos que nos aportan dichos conceptos consideramos que **la multa "es una sanción aplicada al infractor de un ordenamiento administrativo consistente en la imposición de una obligación a entregar al Estado una cantidad de dinero por la infracción cometida"**. Es de observarse que el artículo constitucional en estudio, limita a la autoridad sobre el monto en el que debe consistir la multa, en los supuestos que se transcribe a continuación:

1. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.
2. Tratándose de trabajadorés no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Asimismo es importante señalar que esta sanción puede ser permutable por el arresto en caso de que el infractor no pague la multa.

### 6.2.2 EL ARRESTO

El Diccionario Jurídico Mexicano define al arresto como: "La acción de arrestar (del latín, ad, a y restare, quedar; detener, poner preso). Detención con carácter provisional, de una persona culpable o sospechosa en nombre de la ley o de la autoridad. El arresto es decretado por la autoridad administrativa y consiste en una corta privación de la libertad, que se realizará en lugar distinto del destinado al cumplimiento de las penas de privación de la libertad, y cuya duración no debe exceder de quince días".<sup>107</sup>

Por otro lado la Enciclopedia Jurídica OMEBA define al arresto como "el acto de autoridad competente de aprehender a una persona. De someterla a prisión o en casa de custodia por breve tiempo, por causas correccionales o penales y con motivo de haberse comprobado una infracción o de tener sospechas fundadas de que se ha cometido una transgresión al orden Jurídico. En el derecho administrativo, es una sanción que ha adquirido autonomía propia respecto de las penas propiamente dichas, pero que importa una medida represiva o correctiva dentro del régimen de reglamentos, resoluciones o decretos".<sup>108</sup>

<sup>104</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. 11ª. ed. EDITORIAL PORRÚA. UNAM. México 1998. Tomo I-O, pág. 2162.

<sup>105</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA. Bibliográfica OMEBA Argentina. Buenos Aires, 1984. Tomo XIX Pág 947.

<sup>106</sup> Escola, Jorge Héctor. Ibidem.

<sup>107</sup> DICCIONARIO JURÍDICO. Op. cit. Tomo A-CH. Pág 226.

<sup>108</sup> OMEBA. op. cit. Tomo I A 1984. Pág 786.

Héctor Escola menciona que "el Arresto es la privación de la libertad impuesta al infractor, durante el tiempo previsto por la norma de policía".<sup>109</sup>

Las definiciones que acabamos de insertar en este trabajo, nos aportan los elementos constitutivos para definir al **arresto** aplicado en nuestro sistema jurídico administrativo, "como una sanción administrativa que consiste en privar de la libertad a quien haya infringido los ordenamientos administrativos, detención que no podrá exceder de treinta y seis horas".

### 6.3 LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CLAUSURA PREVISTA COMO SANCIÓN EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 166 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

Es de suma importancia señalar que la facultad del Poder Ejecutivo no versa exclusivamente en promulgar y ejecutar<sup>110</sup> las leyes que expida el Congreso de la Unión, sino que la propia Constitución en diferentes artículos le confiere a este poder una actividad que contradice un tanto la división de poderes que existe en nuestro país, es decir la Constitución Federal prevé para el Ejecutivo, una facultad material legislativa por la naturaleza propia de los actos que emite (reglamentos), la cual es contemplada tanto por la doctrina como por la jurisprudencia como una Facultad reglamentaria.

#### 6.3.1 FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO

I. **EL EJECUTIVO FEDERAL PUEDE LEGISLAR CON LA AUTORIZACIÓN Y EN SU CASO FACULTÁNDOLO EL CONGRESO**, de acuerdo al segundo párrafo del artículo 49 constitucional el cual expresa lo siguiente "No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Por lo que en este ese entendido, el Ejecutivo puede legislar en lo concerniente a:

a) **Las situaciones de emergencia, previa suspensión de garantías individuales, con el objeto de superar dicha emergencia, tal y como lo prevé el artículo 29 constitucional:** "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

<sup>109</sup> Escola., orge Héctor. Ibidem.

<sup>110</sup> Tena. Op. cit. Págs 461 y464. POMULGAR. (pro vulgare) significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley. Por la promulgación del Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes a que hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo

El concepto de EJECUCIÓN de una ley, a que se refiere la fracción I del artículo 89 constitucional, consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso.

\* Burgoa. DERECHO CONSTITUCIONAL... pág 782. La promulgación es el acto por virtud del cual el Presidente de la República ordena la publicación de una ley o un decreto previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran. "Promulgar" es equivalente a "publicar".

Emilio Margáin, refiere que en este caso en particular estamos en presencia de un **decreto-ley o decreto necesidad**, ya que este es emitido por el Presidente de la República cuando asume, en presencia de situaciones consideradas como graves para la tranquilidad pública, la responsabilidad de dictar disposiciones transitorias que contraríen normas legislativas. El decreto ley lo recoge el artículo 29 constitucional.<sup>111</sup>

Góngora Pimentel por su lado expresa que los "decretos-ley se les llama a los ordenamientos materialmente legislativos, por provenir de una autoridad administrativa para diferenciarlos de los cuerpos legales expedidos por el Poder Legislativo"<sup>112</sup> y menciona como ejemplo de dichos decretos a la fracción XVI del artículo 73 y al quinto párrafo del artículo 27 constitucional que se analizaran en los párrafos que preceden.

Cabe apuntar que tales acepciones son consideradas por la doctrina, para diferenciar las actividades formales que expide el Poder Legislativo, de las actividades materiales legislativas encomendadas al Poder Ejecutivo, conocida esta última también como la facultad reglamentaria.

**b) En lo económico, de acuerdo a lo establecido por el segundo párrafo del artículo 131 constitucional que expresa lo siguiente:** "El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, 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. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."

**c) En lo referente a las medidas de salubridad** en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país y en lo relativo a campañas contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, etc. ,establecidas por el segundo párrafo de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Federal:

**Artículo 73.- El congreso tiene facultad:**

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República;

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para

<sup>111</sup> Margáin Manautou, Emilio. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. 1ª. Ed. Editorial PORRÚA. México 1994. pág 29.

<sup>112</sup> Góngora. INTRODUCCIÓN AL EST.... pág 94.

*prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competen.*

Cabe recalcar que la facultad reglamentaria encomendada por los artículos antes señalados al Ejecutivo, se limita única y exclusivamente a lo dispuesto por el artículo 29 transcrito con anterioridad y el artículo 92 constitucional el cual manifiesta "*Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos*", tal y como lo confirma la siguiente jurisprudencia al expresar:

Novena Época  
 Instancia: Segunda Sala  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
 Tomo: XV, Febrero de 2002  
 Tesis: 2a. I/2002  
 Página: 70

**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. LA PUEDE EJERCER VÁLIDAMENTE RESPECTO DE LEYES EXPEDIDAS POR ÉL MISMO EN USO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS.** Los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que las facultades y obligaciones del presidente de la República son las de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, y que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Ahora bien, aun cuando tales preceptos se relacionan con las leyes que expida el Congreso de la Unión, con esa expresión lo que se quiso significar es, por una parte, que la facultad reglamentaria no puede tener por objeto preceptos de la propia Constitución General, pues la reglamentación de éstos incumbe al citado órgano legislativo a través de las leyes reglamentarias u orgánicas de este Ordenamiento Supremo y, por la otra, que tal facultad no es independiente de la ley, pues lo característico del reglamento es su subordinación a ésta; sin embargo, ello no significa que en los casos de excepción previstos constitucionalmente en los que el Congreso autorice al Ejecutivo a legislar, y le otorgue facultades extraordinarias a éste, carezca de la posibilidad de reglamentar y dictar las disposiciones necesarias para proveer a su exacta observancia, pues sería ilógico que habiéndosele otorgado la facultad extraordinaria de legislar, se le limite su atribución de reglamentar la legislación que expida para facilitar su aplicación y ejecución, toda vez que al conferírsela el Congreso de la Unión le trasladó las peculiaridades inherentes a una ley del Congreso, las que obviamente incluyen la posibilidad de ser reglamentadas por el órgano constitucional competente.

Amparo en revisión 327/2001. Cesta Punta Deportes, S.A. de C.V. 30 de noviembre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Góitrón. Ponente: Mariano Azuela Góitrón; en su ausencia hizo suyo el asunto Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

**II. EL EJECUTIVO FEDERAL PUEDE LEGISLAR SIN AUTORIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**, es decir que además de los casos analizados con antelación, existen otras excepciones a la división de poderes por cuanto hace a la función legislativa, que no se limitan a lo establecido por el artículo 49 constitucional, sino que se extienden a otros artículos de nuestra carta Fundamental, como lo son los siguientes casos:

a) Para reglamentar en la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, así como para establecer zonas vedadas respecto de dichas aguas y de las de propiedad nacional (art. 27).

b) Para reglamentar en materia administrativa, tal y como lo establece la fracción I del artículo 89 constitucional: "*Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.*

Es de hacerse notar que aunque la Carta Magna no contemple un precepto literal que le conceda la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo Federal, esta ha sido atribuida por la doctrina y por la jurisprudencia en las palabras "*proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes*".

Entendiendo por "Proveer hacer acopio de medios o poner los medios adecuados para obtener o conseguir un fin. Este consiste conforme a la disposición invocada, en lograr la exacta observancia, o sea, el puntual y cabal cumplimiento de las leyes que dicte el Congreso de la Unión".<sup>113</sup>

Al respecto Felipe Tena Ramírez en su obra de DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO manifiesta "Desde luego hay que convenir en que la Constitución no rechaza, sino que al contrario admite implícitamente la existencia de los reglamentos; en efecto, el art. 92 supone que los reglamentos existen, por más que no consigne la facultad de expedirlos, cuando dice que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán de estar firmados por el secretario de despacho".<sup>114</sup>

Por otra parte Burgoa expresa respecto de la Facultad reglamentaria: "Esta facultad consistirá en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objeto estriba en pormenorizar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan. Por ello, dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados reglamentos heterónomos que, dentro de la limitación apuntada, sólo el Presidente de la República puede expedir, pues ningún otro funcionario, y ni siquiera los secretarios de Estado o jefes de Departamento, tienen competencia para elaborarlos".<sup>115</sup>

De igual forma la jurisprudencia robustece lo expresado con anterioridad al manifestar:

Séptima Época  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Apéndice de 1995  
Tomo: Tomo III, Parte SCJN  
Tesis: 159  
Página: 109

**REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.** El artículo 89 fracción I de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes; c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto separase por la finalidad que en el área del reglamento se imprime dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

Séptima Época:

Amparo en revisión 1409/72. Creaciones Raklin, S. A. 22 de marzo de 1973. Cinco votos.

Amparo en revisión 1137/72. Manuel Álvarez Fernández. 25 de abril de 1973. Cinco votos.

Amparo en revisión 1608/72. Blusas y Confecciones, S. A. 3 de mayo de 1973. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 1017/72. Yosam, S. A. 21 de junio de 1973. Cinco votos.

Amparo en revisión 1346/72. Embotelladora Potosí, S. A. de C. V. 9 de julio de 1973. Cinco votos.

<sup>113</sup> \* Burgoa. DERECHO CONSTITUCIONAL... Pág 783.

\* Tena Ramírez. Op. cit. Pág. 465.

<sup>113</sup> Op. cit. pág 465.

<sup>115</sup> Burgoa. DERECHO CONSTITUCIONAL... Pág 784.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

Asimismo es importante señalar que no sólo a nivel federal se reconoce la facultad reglamentaria, sino que también en los otros dos niveles de poder: estatal y municipal, por lo que es importante mencionarlas, dado que el tema del presente trabajo consiste en el análisis de una ley que rige en los Municipios del Estado de México, por lo que considero pertinente hacer algunas observaciones al respecto.

En efecto el gobernador no sólo desempeña la función administrativa como autoridad ejecutiva máxima del Estado, sino que también puede realizar la función materialmente legislativa en lo que concierne a la expedición de reglamentos heterónomos y autónomos de carácter local, sin perjuicio de fungir como colaborador en el proyecto de formación legislativa ante la Legislatura Local y la de veto, incumbiéndole obviamente, además la obligación de promulgar los ordenamientos que elabore y apruebe dicho órgano legislativo.<sup>116</sup>

Es decir, mientras que el artículo 124 de la Constitución Federal confiere a las Entidades Federativas, la facultad de legislar en lo que no este propiamente conferido por esta a la Federación al expresar: "*Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados*"; en la Constitución Política del Estado de México, se confiere al Ejecutivo del Estado, la facultad reglamentaria de carácter extraordinario con intervención de la Legislatura, contemplada en la fracción XI del artículo 61 el cual refiere lo siguiente:

**Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:**

*XI. Autorizar facultades extraordinarias en favor del Ejecutivo, en casos excepcionales, y cuando así lo estime conveniente por las circunstancias especiales en que se encuentre el Estado, por tiempo limitado y previa aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros. En tales casos, se expresarán con toda precisión y claridad las facultades que se otorgan, mismas que no podrán ser las funciones electorales.*

Podemos observar que dicho precepto deja al arbitrio de la Legislatura del Estado, el determinar cuales son los casos excepcionales en los que intervendrá el Ejecutivo, únicamente con la limitación de que no sea en materia electoral, asimismo omite señalar cuales son las circunstancias en que se tiene que encontrar el Estado para que se lleve a cabo dicha intervención.

Por otro lado en la fracción III del artículo 77 de la Constitución del Estado de México, le confiere al Gobernador, la facultad reglamentaria para legislar materialmente en el área administrativa, en los mismos términos que en el orden federal, al expresar: "*Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado: Promulgar y publicar las leyes, decretos o acuerdos que expida la Legislatura del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*", cabe mencionar que no sólo se le confiere al Ejecutivo del Estado la facultad de reglamentar en el área administrativa, sino que por otro lado la fracción IV de dicho precepto faculta al gobernador para: "*Expedir los reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la Legislatura*".

Respecto de dichas fracciones es de verse que en el Estado de México no sólo se le confieren al gobernador más atribuciones que las que la Carta Fundamental le asigna al Presidente de la República, en cuanto a la facultad reglamentaria que este tiene atribuida en casos específicos con autorización del Congreso de la Unión, y que sin autorización de este, dicha facultad se limita única y exclusivamente a proveer en la esfera administrativa, pues el gobernador además de proveer en esta área y en los casos en que requiere la autorización extraordinaria de la Legislatura de Estado, la propia Constitución del Estado hace extensiva dicha facultad respecto de todas las leyes y decretos emanados de la Legislatura, por lo que se aprecia que el Ejecutivo estatal, encuentra muy pocas limitaciones dentro de su facultad material legislativa.

<sup>116</sup> Burgoa. DERECHO CONST... pág. 941.

En el ámbito municipal la facultad reglamentaria se le confiere al Ayuntamiento y se encuentra establecida en el **artículo 115** de la Constitución Federal, en el segundo párrafo de la fracción II y en el segundo párrafo inciso i) de la fracción V.

En el segundo párrafo de la fracción II **"Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán de expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal"**.

Al respecto Quintana Roldán manifiesta *"Se precisa en esta propia fracción segunda, que los ayuntamientos tiene facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los Estados. Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos a que se refiere esta parte de precepto en comentario, no adquieren el rango de leyes en sentido formal"*.<sup>117</sup>

En la fracción V en el segundo párrafo del inciso i): **"Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: Celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales. En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.**

Asimismo dicha facultad es reconocida nuevamente por la Constitución del Estado de México a sus Municipios, en los artículos 123 y 124 al expresar:

**Artículo 123.-** Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñarán facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables.

**Artículo 124.-** Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

*En caso de no promulgarse un nuevo bando municipal el día señalado, se publicará y observará el inmediato anterior.*

En lo concerniente a la expedición de los bandos o reglamentos correspondientes, cabe destacar que para el caso de que los Municipios no cuenten con dichos ordenamientos, la Legislatura podrá expedir las disposiciones aplicables que han de regirlos, tal y como lo señala la fracción XLVI del artículo 61 de la Constitución del Estado de México, por lo que podemos observar que la Legislatura del

<sup>117</sup> Op.cit.pág 195

Estado tiene cierta ingerencia por cuanto hace a la expedición de dichos ordenamientos limitando su actuación únicamente en caso de que los Municipios no contaren con ellos.

### 6.3.2 DIFERENCIAS ENTRE LEY Y REGLAMENTO

No obstante que se han analizado los preceptos constitucionales y la jurisprudencia que reconocen la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, es conveniente hacer una distinción entre ley y reglamento.

Por ley entendemos todo acto sancionado por el poder Legislativo de acuerdo con el procedimiento previsto por la Constitución a tal efecto y por ende deducimos que es el conjunto de normas jurídicas imperativas, generales y abstractas.<sup>118</sup>

El reglamento es el conjunto de normas jurídicas de carácter imperativo, general y abstractas expedidas por el Poder Ejecutivo, para facilitar la aplicación de una ley.<sup>119</sup>

Las diferencias existentes entre ley y reglamento son:

1. La ley es un acto formal y materialmente legislativo.
2. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo.
3. La ley emana del Poder legislativo.
4. El reglamento emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en materia administrativa.
5. La ley está subordinada a la Constitución.
6. El reglamento es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley.
7. La finalidad del reglamento es precisar, concretar y determinar de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.
8. Como consecuencia del punto que antecede, el reglamento sigue la suerte de la ley de tal suerte que si la ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias.

<sup>118</sup> Serra 1er CURSO. Pág 181 Ley es una disposición o mandato imperativo, de carácter general, imperativo y permanente, provista de una sanción política, en materia de interés común; elaborada y promulgada y publicada por los órganos que tienen constitucionalmente atribuido el poder legislativo, federal o local según su competencia, e inspirados en propósitos de justicia social.

<sup>119</sup> \* El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, en su edición décima novena, da la siguiente acepción de REGLAMENTO: (de reglar)m. Colección ordenada de reglas o preceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio.

\* El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México 2ª ed, expresa por el Reglamento que es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 fracción I, de la Constitución que encomienda al presidente de la República la facultad de proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley.

\* Delgadillo. Op. cit. Pág 63. Define al reglamento como un conjunto de normas generales, abstractas y obligatorias, expedidas por el Presidente de la República para facilitar el cumplimiento de la ley expedida por el Congreso.

\* Serra. 1er. CURSO.op. cit. Pág 197. El reglamento es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de las facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del Ejercicio del Poder Ejecutivo.

Hecha la distinción entre ley y reglamento, no podemos dejar a un lado la clasificación que la doctrina y la propia Constitución Federal han realizado respecto de los reglamentos, clasificándolos en reglamentos heterónomos y reglamentos autónomos.

**a) Los Reglamentos heterónomos**, son aquellos reglamentos cuya validez depende de la ley de donde emergen, pues se encuentran subordinados a ella, en cuanto a que no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación. En ellos especifican los medios que deberán de emplearse para aplicar la ley a los casos concretos, por lo que es indispensable la existencia previa de una ley para que exista un reglamento.

Los reglamentos heterónomos encuentran su fundamento constitucional en lo dispuesto por la fracción I del artículo 89: "*Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión **proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia***".

Dichos reglamentos existen tanto a nivel federal como a nivel estatal, en cuanto a estos últimos las Constituciones locales pueden prever dicha posibilidad reglamentaria a favor de los gobernadores y cuyo ejercicio se traduce en la expedición de reglamentos heterónomos en los cuales deben de reconocer para su validez jurídica una ley preexistente.<sup>120</sup>

La jurisprudencia reconoce la existencia de estos reglamentos al expresar:

Octava Epoca  
Instancia: Pleno  
Fuente: Apéndice de 1995  
Tomo: Tomo I, Parte SCJN  
Tesis: 120  
Página: 126

**ENERGIA ELECTRICA. LA FIJACION DE TARIFAS PARA SU SUMINISTRO Y VENTA NO ES MATERIA DE REGLAMENTO PRESIDENCIAL. La facultad reglamentaria del Presidente de la República establecida en el artículo 89, fracción I, constitucional, se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo consiste en detallar el contenido de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión para hacer posible su aplicación. Ahora bien, la facultad que el artículo 31, fracción XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los artículos 30 y 31 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, otorgan al Secretario de Hacienda y Crédito Público para fijar las tarifas por el suministro y venta de energía eléctrica, no viola el artículo 89, fracción I, constitucional, toda vez que la fijación de dichas tarifas no constituye el ejercicio de una facultad reglamentaria, sino tan solo un acto de aplicación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.**

Octava Epoca:

Amparo en revisión 10056/84. Fábricas de Papel Loreto y Peña Pobre, S. A. 20 de septiembre de 1989. Unanimidad de dieciocho votos.

Amparo en revisión 1478/91. María Cristina Gaxiola Cano y coags. 4 de junio de 1992. Unanimidad de diecisiete votos.

Amparo en revisión 2000/91. Roberto Hodggers Molina y coags. 4 de junio de 1992. Mayoría de quince votos.

Amparo en revisión 2015/91. Gregorio Abelardo Núñez y coags. 4 de junio de 1992. Mayoría de quince votos.

Amparo en revisión 2039/91. Arnoldo Alvarado Ortega y coags. 4 de junio de 1992. Mayoría de quince votos.

NOTA: Tesis P/JJ.34/92, Gaceta número 57, pág. 21; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo X-Septiembre, pág. 21.

<sup>120</sup> Burgoa. DERECHO CONSTITUCIONAL... pág. 790.

Séptima Época  
 Instancia: Segunda Sala  
 Fuente: Apéndice de 1995  
 Tomo: Tomo I, Parte SCJN  
 Tesis: 287  
 Página: 268

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA. El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a).- La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b).- La de ejecutar dichas leyes; y c).- La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Es esta última facultad la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

Amparo en revisión 1409/72. Creaciones Raklin, S. A. 22 de marzo de 1973. Cinco votos.

Amparo en revisión 1137/72. Manuel Alvarez Fernández. 25 de abril de 1973. Cinco votos.

Amparo en revisión 1608/72. Blusas y Confecciones, S. A. 3 de mayo de 1973. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 1017/72. Yosam, S. A. 21 de junio de 1973. Cinco votos.

Amparo en revisión 1346/72. Embotelladora Potosí, S. A. de C. V. 9 de julio de 1973. Cinco votos.

NOTA: Aparece también publicada en el Informe 1973, con la tesis número 16, en la página 23, con el rubro: "LEYES Y REGLAMENTOS. CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS ENTRE AMBOS".

**b) Los Reglamentos autónomos**, pueden ser entendidos como aquellas normas que tienden a pormenorizar los detalles de cómo debe de regularse una situación determinada sin depender directamente de una ley secundaria, sino directamente de la Constitución Federal.<sup>121</sup>

Burgoa manifiesta que "El Presidente de la República está habilitado por la fracción I del artículo 89 constitucional, para pormenorizar la normación que se contenga en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión a través de los reglamentos correspondientes, sin que estos tengan el carácter de reglamentos de policía y gubernativos, es decir que cualquier reglamento sobre alguna materia que este comprendida dentro del ámbito legislativo federal del Congreso de la Unión, no puede tener dicha naturaleza. En conclusión, en el orden federal no pueden existir reglamentos gubernativos ni de policía, sino sólo ordenamientos que se traduzcan una pormenorización de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión".<sup>122</sup>

<sup>121</sup> \* Góngora. INTRODUCCIÓN ... pág 106. Reglamentos autónomos son los que reglamentan, no una ley del Congreso de la Unión, sino directamente una norma constitucional. (Reglamentos de Policía y Buen gobierno).

\* Burgoa. DERECHO CONSTITUCIONAL... pág 787. Reglamentos autónomos: Estos no especifican o pormenorizan las disposiciones de una ley preexistente para dar las bases generales conforma a las que ésta deba aplicarse con más exactitud en realidad, sino que por sí mismos establecen una regulación a determinadas relaciones o actividades

\* Serra. 1er. CURSO. Pág. 211. Reglamento autónomo, 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.

\* DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. cit. Verlo en Reglamento de Policía y Buen Gobierno. Tomo P-Z. Págs. 2752 y 2753. 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 corresponde aplicar a los infractores del mismo.

<sup>122</sup> Burgoa. DER. CONST... pág. 788.

Por su parte la jurisprudencia apoya esta clase de reglamentos, admitiendo su existencia al expresar:

Octava Epoca  
 Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEXTO CIRCUITO.  
 Fuente: Apéndice de 1995  
 Tomo: Tomo III, Parte TCC  
 Tesis: 734  
 Página: 546

REGLAMENTOS MUNICIPALES. NO PUEDEN AFECTAR DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS GOBERNADOS. Es indispensable señalar que el artículo 115 constitucional instituye el Municipio Libre, con personalidad jurídica propia, y que puede, de acuerdo con la fracción II de este numeral, expedir con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Ahora bien, en nuestro tradicional orden jurídico político, se reconoce que los Ayuntamientos al expedir bandos, ordenanzas o reglamentos, por contener disposiciones de carácter abstracto y general, obligatorias para los habitantes del municipio, son leyes en sentido material. En este orden de ideas, se admite la existencia de ciertos reglamentos autónomos, en materia de policía y buen gobierno, cuya fundamentación se consagra en el artículo 21 de nuestra Carta Magna Constitucional y que las reformas al 115 constitucional, en la fracción II hacen deducir que el legislador le otorga al Ayuntamiento la facultad de expedir verdaderas leyes, en sentido material, sin embargo, se hace necesario distinguir cuál es la materia o alcance de estos reglamentos autónomos, para diferenciarlos de los que no pueden expedirse sin la ley a reglamentar, porque implicarían el uso de facultades legislativas. Al respecto, este tribunal considera que cuando el contenido de la reglamentación puede afectar en forma sustancial derechos constitucionalmente protegidos de los gobernados, como son, por ejemplo la libertad de trabajo, o de comercio, o a su vida, libertad, propiedades, posesiones, familia, domicilio (artículos 14 y 16), etc., esas cuestiones no pueden ser materia de afectación por un reglamento autónomo, sin ley regular, pues se estarían ejerciendo facultades legislativas reuniendo dos poderes en uno. Por otra parte, la materia del reglamento sí puede dar lugar a un mero reglamento autónomo de buen gobierno, cuando no regula ni afecta en forma sustancial los derechos antes señalados, sino que se limita a dar disposiciones sobre cuestiones secundarias que no las vienen a coartar.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEXTO CIRCUITO.

Octava Epoca:  
 Amparo en revisión 317/88. Madeira Club Privado, S. A. de C. V. 30 de mayo de 1989. Unanimidad de votos.  
 Amparo en revisión 337/88. Promotora de Diversiones de León, S. A. de C. V. 27 de junio de 1989. Unanimidad de votos.  
 Amparo en revisión 334/88. Tucanes Grill, S. A. 4 de julio de 1989. Unanimidad de votos.  
 Amparo en revisión 335/88. Concesionaria y Arrendadora del Bajío, S. A. de C. V. 15 de agosto de 1989. Unanimidad de votos.  
 Amparo en revisión 336/88. Rebeca Navarro Valtierra y coags. 15 de agosto de 1989. Unanimidad de votos.

NOTA:  
 Tesis XVI.J/6, Gaceta número 22-24, pág. 300; Semanario Judicial de la Federación, tomo IV, Segunda Parte-2, pág. 651.

Fuente: Apéndice de 1995  
 Tomo: Tomo III, Parte TCC  
 Tesis: 663  
 Página: 483

ESTACIONAMIENTO DE VEHICULOS, REGLAMENTOS GUBERNATIVOS EN EL DISTRITO FEDERAL Y ACUERDOS SOBRE. De conformidad con los principios en que se inspira el artículo 115 de la Carta Federal, los municipios gozan de una amplia autonomía política y administrativa, y están facultados para expedir reglamentos gubernativos y de policía, y en general, para emitir toda clase de disposiciones que, no contrariando en nada el contenido del propio Código Supremo, versen sobre problemas de carácter meramente urbano y sean sin duda alguna, de índole local, como innegablemente lo son los acuerdos relativos a la prestación del servicio público de estacionamiento y guarda de vehículos, dentro de los límites de la jurisdicción municipal. Ahora bien, desde que entraron en vigor las respectivas reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928, por virtud de ellas quedaron extinguidos los Ayuntamientos que

existían en el Distrito Federal (los cuales tenían las mismas funciones que continúan desempeñando en los Estados las autoridades municipales, y gozaban de idénticas facultades), y el gobernador de aquella entidad, actualmente denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal, asumió, además de los poderes que le corresponden, con arreglo al artículo 73, fracción VI, base 1a., de la Constitución de la República, como órgano por cuyo conducto ejerce el Ejecutivo de la Unión el gobierno del Distrito, todas las atribuciones de que disfrutaban hasta 1928, los Ayuntamientos del propio Distrito, incluyendo, según el tratadista Gabino Fraga, **la facultad de expedir reglamentos autónomos de carácter municipal**. Por tanto, los acuerdos del Jefe del Departamento del Distrito Federal que establecen las bases para la prestación del servicio público de estacionamiento de vehículos, determinan los requisitos que deben cumplir los locales, fijan los horarios y tarifas, etc., **entrañan ordenamientos de policía y buen gobierno, los cuales no tienen necesidad alguna de encontrar apoyo en la facultad reglamentaria que prevé el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal (ya que es diversa, de la normada en este precepto, la materia relativa a los reglamentos sobre policía y buen gobierno), sino que se fundan en las atribuciones inherentes a la autoridad municipal.**

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

##### Séptima Época:

Amparo directo 38/74. Esther Arriaga Montero. 26 de septiembre de 1974. Unanimidad de votos.

Amparo directo 88/74. Estacionamientos Don Carlos, S. A. 26 de septiembre de 1974. Unanimidad de votos.

Amparo directo 158/74. Pensiones y Estacionamientos, S. A. 26 de septiembre de 1974. Unanimidad de votos.

Amparo directo 248/74. Estacionamientos Don Carlos, S. A. 26 de septiembre de 1974. Unanimidad de votos.

Amparo directo 432/74. Pensiones y Estacionamientos, S. A. 26 de septiembre de 1974. Unanimidad de votos.

Analizadas la potestad sancionadora de las autoridades administrativas y la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo reconocida así tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, es el momento de hacer el análisis constitucional de lo dispuesto por la fracción IV prevista en el artículo 166 de la Ley Orgánica Municipal del Estado del México el cual expresa: **"Las infracciones a las normas contenidas en el Bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general, se sancionarán atendiendo a la gravedad de la falta cometida con: IV. Clausura temporal o definitiva"**; tomando como base legal, lo establecido por el artículo 21 de nuestra Carta Fundamental, partiendo de las siguientes consideraciones:

1. La Infracción administrativa, es el acto u omisión que transgrede los ordenamientos administrativos independientemente de sea cual fuere su naturaleza de dichos ordenamientos (ley o reglamento).
2. La Sanción administrativa, es el castigo correspondiente al infractor por la contravención a los ordenamientos administrativos.
3. La base constitucional de las sanciones administrativas aplicables por infracciones a los reglamentos de gobierno y policía compete única y exclusivamente a las autoridades administrativas (art. 21 C.P.E.U.M).
4. Las sanciones administrativas comprendidas dentro del artículo 21 constitucional consisten únicamente en multa o arresto, con ello se limita la potestad sancionadora de las autoridades administrativas respecto de la violación a los reglamentos gubernativos y de policía.
5. La Ley Orgánica Municipal del Estado de México es un acto formal y materialmente legislativo, emanado de la Legislatura de dicho Estado.

Una vez enumeradas nuestras consideraciones, procederemos a realizar el análisis correspondiente en los siguientes términos:

I. Si bien es cierto que atentos a lo preceptuado por el artículo 21 de la Constitución Federal que versa: **"Compete a las autoridades administrativas la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía"**, encontramos la base constitucional de la potestad sancionadora que se atribuye a las autoridades administrativas, por lo que respecta a la violación de los reglamentos gubernativos y de policía, la cual consiste **ÚNICAMENTE** en la imposición de dos sanciones: la multa o el arresto hasta por 36 horas; por otro lado también es cierto que esta limitación no es procedente tratándose de infracciones administrativas cometidas a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, dado que dichos ordenamientos son de naturaleza jurídica diferente, tal y como lo prescribe la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución General a favor de este al expresar: **"El Congreso tiene facultad: Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse"**.

Asimismo y para robustecer tal afirmación me permito transcribir las siguientes jurisprudencias:

Novena Epoca  
 Instancia: Pleno  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
 Tomo: V, Junio de 1997  
 Tesis: P. XCII/97  
 Página: 142

**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.

Amparo en revisión 164/95. Inmobiliaria del Sur, S. A. de C. V. 15 de abril de 1997. Mayoría de diez votos. Disidente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosa María Galván Zárate.

Amparo en revisión 1103/94. Organización Dulcera de Acapulco, S. A. de C. V. 15 de abril de 1997. Mayoría de diez votos. Disidente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cinco de junio en curso, aprobó, con el número XCII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a cinco de junio de mil novecientos noventa y siete.

Novena Epoca  
 Instancia: Primera Sala  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
 Tomo: XII, Diciembre de 2000  
 Tesis: 1a. L/2000  
 Página: 237

**ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS. LOS ARTÍCULOS 41, FRACCIONES VI, VII Y XII Y 88 DE LA LEY RELATIVA, QUE IMPIDEN QUE LAS DEPENDENCIAS RECIBAN PROPUESTAS O CELEBREN CONTRATOS CON PERSONAS FÍSICAS O MORALES, O QUE ÉSTAS LAS REALICEN, CUANDO HUBIERAN PROPORCIONADO INFORMACIÓN QUE RESULTE FALSA, O QUE HAYAN ACTUADO CON DOLO O MALA FE EN ALGÚN PROCESO PARA LA ADJUDICACIÓN O CELEBRACIÓN DE UN CONTRATO O QUE SE HAYA EFECTUADO EN CONTRAVENCIÓN A LA LEY, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Los referidos preceptos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que establecen como sanción administrativa el que se impida que las dependencias reciban o que los particulares presenten propuestas o celebren contratos respecto de las materias objeto de dicha ley, cuando hubieran proporcionado información que resulte falsa, o que hayan actuado con dolo o mala fe en algún proceso para la adjudicación o celebración de un contrato o que ésta se

haya efectuado en contravención a la ley, no violan el artículo 21 de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que el referido precepto constitucional dispone que la autoridad judicial es el órgano estatal con atribución privativa para aplicar penas por hechos delictuosos y que a la autoridad administrativa corresponde la imposición de sanciones por infracción a los reglamentos de policía y buen gobierno, las que sólo pueden consistir en multa o arresto, también lo es que en el campo jurídico mexicano las autoridades administrativas no sólo pueden imponer las sanciones previstas en el citado numeral de la Ley Fundamental, sino también aquellas que deriven de la violación de leyes administrativas, como la señalada en los preceptos primeramente citados, la cual no es una sanción que pueda imponer exclusivamente la autoridad judicial ni tampoco una multa que constituya una pena privativa. Ello es así, porque de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, corresponde al Congreso de la Unión definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar correlativamente los castigos imponibles, de lo que deriva que el legislador, en el ámbito de su competencia, cuenta con la atribución de determinar los castigos aplicables tanto a los delitos como a las faltas administrativas, sin que en el caso de éstas se limite la referida facultad a las sanciones previstas en el mencionado artículo 21, pues aquéllas sólo guardan vinculación con los reglamentos gubernativos de policía y buen gobierno y no con las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Amparo en revisión 1441/98. Aquaquim, S.A. de C.V. 11 de octubre de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudíño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Carlos Mena Adame.

II. Esclarecida la limitación de la potestad sancionadora de las autoridades administrativas y del Congreso de la Unión, es importante mencionar que si bien es cierto que la Ley Orgánica en estudio es un acto emanado formal y materialmente de la Legislatura del Estado de México y que como tal no encuentra limitación alguna respecto de las sanciones que en dicho ordenamiento se pueden establecer; también lo es que dentro de lo preceptuado por la fracción IV del artículo 166 de dicha ley, la Legislatura excede su actuación legislativa fuera del marco legal de sus atribuciones, al no observar el Principio de Supremacía Constitucional consagrado por los artículos 133 de nuestra Carta Magna y 137 de la Constitución del Estado de México, respecto de la Potestad sancionadora delimitada por el artículo 21 de la Constitución General por la violación a los ordenamientos municipales de observancia general.

**Artículo 133.-** *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*

**Artículo 137.-** *Las autoridades del Estado y de los municipios, en la esfera de su competencia, acatarán sin reservas los mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cumplirán con las disposiciones de las leyes federales y de los tratados internacionales.*

No obstante lo anterior, la jurisprudencia expresa que debe de existir una congruencia con las normas legales expresas existentes sobre la materia específica de la regulación de que se trate, dado que todas las disposiciones legales deben de interpretarse de una manera armónica atendiendo al principio fundante de la Supremacía del sistema normativo que rige en el orden legal:

Novena Época  
 Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
 Tomo: XVI, Septiembre de 2002  
 Tesis: I.2o.P.61 P  
 Página: 1453

SUPREMACÍA DE LA LEY SOBRE LAS DISPOSICIONES DE UN REGLAMENTO. La validez de la disposición de un reglamento o acuerdo, para efectos de aplicación, o bien, para propósitos de interpretación o integración normativa, está supeditada a que tales disposiciones guarden congruencia con las normas legales expresas existentes sobre la

materia específica de regulación de que se trate, a más de que se entienden sujetas, asimismo, a los principios jurídicos que emérgen directamente de la propia ley; de manera tal que las disposiciones reglamentarias o administrativas, aun siendo expresas, no pueden válidamente regir contra la voluntad manifiesta del texto de la ley, ni tampoco oponerse a los lineamientos normativos contenidos en la misma, pues tales disposiciones deben interpretarse y aplicarse en forma armónica, sin contrariar los principios rectores que emergen de la propia ley, atendiendo al principio fundante de la supremacía del sistema normativo que rige el orden legal; por consiguiente, debe estarse a aquella aplicación legal exegética, que de manera sistemática armonice los preceptos relativos, frente a una interpretación puramente literal que soslaye una adecuada integración jurídica y se desentienda de la supremacía de las normas, de la cual depende precisamente la validez de las mismas, **por lo que los acuerdos y disposiciones reglamentarias, antes que oponerse, deben tener fundamento en normas sustentadas en otras de nivel superior, como lo son las leyes, las cuales, a su vez, están supeditadas, en cuanto a su validez, a otras normas de mayor jerarquía, que culminan en la Ley Fundamental del país, la cual entraña la suprema razón de validez del orden jurídico.** En tal virtud, la validez de la supletoriedad de una ley, lógica y jurídicamente, no pueden supeditarse al contenido de un reglamento, y menos aún a las disposiciones de un acuerdo general de orden administrativo, así como tampoco puede contrariar los principios generales que emergen de las normas legales, máxime cuando en relación con un punto o materia determinada, la propia Ley Suprema del país expresamente establezca que deba estarse a los términos de la ley, como acontece en tratándose de la impugnación del no ejercicio de la acción penal a que hace referencia el párrafo cuarto del artículo 21 de la Carta Magna; y siendo así, las disposiciones de los numerales 21 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y 68 del Acuerdo A/003/99 emitido por el titular de esa Institución, que establecen que el querellante u ofendido tiene derecho a inconformarse respecto de la determinación de no ejercicio de la acción penal en un término de diez días contados a partir de su notificación, no pueden prevalecer respecto del artículo 57 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que previene que los términos empezarán a correr desde el día siguiente al de la notificación, por lo que en orden a su superior jerarquía, debe estarse a esta regla establecida en la invocada ley procedimental.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 2212/2001. 11 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Salvador Josué Maya Obé, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Silvia Carrasco Corona.

III. Si bien es cierto que el artículo 115 de la Constitución Federal faculta a los Ayuntamientos para legislar expidiendo los Bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, las sanciones previstas constitucionalmente para estos no pueden exceder su alcance contrariando un precepto constitucional que marca la base de las sanciones administrativas aplicables para la violación de dichos ordenamientos, y mucho menos que una ley secundaria como lo es La Ley Orgánica en estudio, faculte a una autoridad administrativa municipal para que aplique como sanción a la clausura, cuando ésta no se encuentra contemplada por el artículo 21 constitucional, por lo que dicha ley falta al pacto federal y hace caso omiso a la Supremacía de la Constitución Federal.

IV. Por otro lado es importante recalcar que dicha Legislatura no atendió a que las facultades para imponer a la multa y al arresto como sanciones administrativas por la violación a los reglamentos de gobierno y policía, no se entienden reservadas a las Entidades Federativas tal y como lo señala el artículo 124 de la Constitución Federal: *"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."*, sino que estas se encuentran perfectamente delimitadas por el artículo 21 constitucional para las autoridades administrativas en el ámbito municipal.

Retomando las palabras de Tena Ramírez: *"El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución"*<sup>123</sup>, y tomando en consideración que el sentido de la jurisprudencia respecto de la clausura administrativa no se torna a considerarla textualmente de inconstitucional, sino que únicamente se limita a hacer énfasis a la limitación que recae a las autoridades administrativas en lo concerniente a

<sup>123</sup> DERECHO CONST... pág 468

aplicación de sanciones respecto de la infracción a los reglamentos gubernativos y de policía, reafirmando lo contenido en el artículo 21 de la Constitución Federal: *"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas"*, es en lo que me baso para exponer las siguientes:

## CONCLUSIONES:

1.- En nuestro sistema jurídico existe el principio de la Supremacía Constitucional establecido por el artículo 133 de la Constitución Federal, el cual traduciremos en que dicho ordenamiento será ley suprema en toda la Nación, por lo que los ordenamientos legales que de ella emanen no podrán contravenirla.

2.- En el artículo 49 de la Constitución Federal se contempla una división virtual en cuanto a la división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), con ello quiero decir que cada uno de los poderes, no sólo realizan funciones que por su naturaleza deberían de revestir los actos que de ellos emanan, tales como si se crean leyes se atribuye al Congreso, si la función es jurisdiccional a los Jueces y si es administrativa al Ejecutivo; sino que materialmente se les tienen encomendadas una diversidad de funciones que por su naturaleza deberían de corresponder a otro poder, y que para el tema que nos ocupa mencionaremos la facultad reglamentaria encomendada materialmente al Poder Ejecutivo atentos a lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 constitucional, inmersa propiamente en las palabras *"proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia"*.

3.- Atentos a lo anterior manifestaremos que la Ley es una norma imperativo atributiva, general y abstracta, expedida formalmente por el poder Legislativo que tiende a regular la conducta de una sociedad; y el Reglamento es una norma imperativo atributiva, general y abstracta, expedida materialmente por el Poder Ejecutivo para facilitar la aplicación de una ley.

4.- La potestad sancionadora de las autoridades administrativas para castigar las infracciones cometidas a los reglamentos gubernativos y de policía, encuentra su fundamento legal en lo dispuesto por el artículo 21 constitucional: *"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.."*; dicho precepto legal contempla la posibilidad de permutar la imposición de la multa por el arresto, con las limitantes de que la primera no podrá exceder respectivamente del importe de su jornal o salario de un día, en el caso que el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador y del equivalente a un día de ingreso tratándose de trabajadores no asalariados; y en el caso del arresto no podrá exceder de treinta y seis horas.

5.- La clausura administrativa en nuestro sistema jurídico mexicano, es impuesta como sanción cuando se comete una infracción a los ordenamientos administrativos; y al mismo tiempo es impuesta como medida de seguridad cuando con la actividad contraria a la ley administrativa importe un peligro a la vida de la sociedad, su salud, su integridad, sus bienes, etc., sin embargo en cualquiera de los dos casos la clausura constituye un acto privativo que se consuma en el momento de la colocación de los sellos respectivos en los lugares de acceso al establecimiento o lugar clausurado, que produce como efecto la disminución o menoscabo del derecho de posesión que el infractor ejerce sobre aquél, así como su derecho a la libertad de trabajo, industria o comercio que se desarrolla dentro de ese sitio impidiendo el acceso y funcionamiento de las mismas.

6.- La fracción IV del artículo 166 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México es inconstitucional, independientemente de que sea un acto formal y materialmente legislativo emanado de la Legislatura de dicho Estado, ya que prevé a la Clausura como sanción en sus dos modalidades: temporal o definitiva, por las infracciones a las normas contenidas en el bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general; porque contraria la Supremacía Constitucional contenida en los artículos 21, 124 y 133 de la Constitución Federal, haciendo caso omiso a la potestad sancionadora que por mandato constitucional esta perfectamente delimitada para las autoridades administrativas para castigar las infracciones cometidas a los reglamentos gubernativos y de policía, con multa o arresto hasta por treinta y seis horas, excediéndose en tal medida en sus facultades legislativas, dado que esta regulación no se entiende reservada a las Entidades Federativas, violando con ese hecho, las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica de los gobernados, previstas en los artículos 14 y 16 de dicha Ley Fundamental. De tal suerte que las disposiciones de carácter general expedidas por los Ayuntamientos (reglamentos autónomos) que se hayan fundado en dicha ley para aplicar sanciones diversas a las enmarcadas por el artículo 21 constitucional, por la violación a los ordenamientos administrativos de observancia general, deberán de seguir la misma suerte que esta.

## PROPUESTA

Es de observarse que atentos a la interpretación literal del artículo 21 constitucional, en lo concerniente a la potestad sancionadora encomendada a las autoridades administrativas, para castigar las infracciones cometidas a los reglamentos gubernativos y de policía, ha generado entre la doctrina un tema de discusión, pues al expresar *"COMPETE A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS LA APLICACIÓN DE SANCIONES POR LAS INFRACCIONES COMETIDAS A LOS REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y DE POLICÍA, LAS QUE CONSISTIRÁN ÚNICAMENTE EN MULTA O ARRESTO HASTA POR TREINTA Y SEIS HORAS.."*, pudiéramos estar en el entendido de que la autoridad administrativa se encuentra limitada a castigar dichas infracciones únicamente por lo que respecta a los reglamentos de policía y gobierno, aunado a que la fracción XXI del artículo 73 de nuestra Carta Magna faculta al Congreso de la Unión para señalar las infracciones y sanciones correspondientes por la violación a las leyes; en ese sentido hay quienes sostienen que la imposición de diversas sanciones a la multa y al arresto por parte del Ejecutivo deben ser declaradas inconstitucionales.

Por otro lado cabe mencionar que en el ámbito municipal la multa y el arresto resultan por sí solas obsoletas para tratar de regular las necesidades de la vida en sociedad y lograr el equilibrio y la armonía entre los intereses de la colectividad y las garantías individuales.

De lo vertido con anterioridad y a efecto de que exista una congruencia con lo dispuesto por el artículo 21, el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115, la fracción I del artículo 89 y la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución es por lo que se propone necesaria una reforma y adición al artículo 21 constitucional, a efecto de que se amplíe la potestad sancionadora de las autoridades administrativas en los tres niveles de competencia, sin concretarse únicamente a la imposición de la multa y el arresto por contravenciones a los ordenamientos administrativos que en el se mencionan, para quedar como sigue:

"Compete a las autoridades administrativas la aplicación de sanciones a las infracciones cometidas a las disposiciones legales de carácter administrativo, las que consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas y/o clausura; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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

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

Dichas sanciones se impondrán atendiendo a la gravedad de la falta cometida en los términos y condiciones señaladas por la ley".

Pues considero que al suprimir reglamentos gubernativos y de policía por ordenamientos administrativos, se encuadrarían en tal acepción tanto las leyes como los reglamentos expedidos en dicha materia, ampliando así la potestad sancionadora en los tres ámbitos de competencia, asimismo al contemplar que en la imposición de las sanciones se deberá atender a la gravedad de la falta cometida en los términos y condiciones señaladas por la ley, se estaría garantizando el principio de legalidad y seguridad jurídica a favor de los gobernados.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero Miguel. TEORÍA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO 1ER CURSO 16ª ed. Editorial Porrúa S.A México. 2002.
2. Arnáiz Amigo, Aurora. HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO. Editorial TRILLAS 1ª ed. México 1999.
3. Arnáiz Amigo, Aurora. INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES MEXICANAS. Textos Universitarios. UNAM. Dirección General de Publicaciones 1ª ed. México 1975.
4. Burgoa O. Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. 39ª ed. Actualizada. Editorial Porrúa S.A México 2002.
5. Burgoa O. Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa 14ª ed. México 2001.
6. Carpizo, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. 7ª ed. Editorial Porrúa México 1999.
7. Carranca y Trujillo, Raúl. DERECHO PENAL MEXICANO PARTE GENERAL. 16ª ed. Editorial Porrúa México 1988.
8. Carranco Zuñiga, Joel. Zerón de Quevedo, Rodrigo. AMPARO CONTRA LEYES. 2ª. Ed. Editorial Porrúa . México 2002.
9. Contreras Cruz Sergio. HISTORIA, TEORIA Y PRAXIS MUNICIPAL. 1ª. Ed. Instituto Mexiquense de Cultura. 1993. Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. 11ª. ed. Editorial Porrúa México 1998 .
10. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Primer curso, Editorial Limusa, S.A de C.V, México 1998
11. ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Bibliográfica Ormeba. Buenos Aires. 1979
12. ENCICLOPEDIA DE LA RELIGIÓN CATÓLICA. Delman y Jóver S.A Edicionwa – Librería Barcelona. Tomo II BIRNAU-DEMOL.
13. ENCICLOPEDIA HISTORIA DE MÉXICO. Tomo 4.. Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V. México 1978. Ver Pág. 852 y 879
14. Escola, Jorge Héctor. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Volúmen II. Ediciones De Palma. Buenos Aires. 1984. CLASIFICACIÓN JL 2031/ E 75
15. Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. 40ª ed. Revisada y Actualizada por Manuel Fraga. Editorial PORRÚA. México 2000.
16. García de Enterría, Eduardo. Fernández Tomás, Ramón. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO II, 5ª Ed. Editorial CIVITAS, MADRID 1998.
17. García Maynez, Eduardo. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. 45ª ed. Editorial PORRÚA México 1993.
18. Gómez Lara, Cipriano. Unam TEORIA GENERAL DEL PROCESO. 8ª. Ed. Editorial HARLA. México 1990 y 1996.
19. Góngora Pimentel Genaro. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL JUICIO DE AMPARO. 6ª ed. Actualizada. Editorial PORRÚA. México 1997.
20. Góngora Pimentel Genaro. LA SUSPENSIÓN EN MATERIA ADMNISTRATIVA 3ª ed. Editorial PORRÚA México 1998.

21. Guasp, Jaime. DERECHO PROCESAL CIVIL. 20 ejemplar. IEP. Madrid 1962 II. T. I
22. Instituto de Investigaciones Jurídicas. EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO (ALGUNAS REFLEXIONES). 1ª ed. UNAM México 1988.
23. Hans Kelsen. TEORÍA PURA DEL DERECHO. 7ª ed. Editorial Porrúa México 1993.
24. Herrera y Lasso, Miguel. ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES. Recopilación de Raquel Herrera Lasso y Jaime del Arenal Fenochio. Librero Editor México. Miguel Ángel 1ª ed. Editorial Porrúa. 1986.
25. Lomeli Cerezo, Margarita. DERECHO FISCAL REPRESIVO. 3ª ED. Editorial PORRÚA. México 1998.
26. Margáin Manautou, Emilio. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. 1ª. Ed. Editorial PORRÚA. México 1994.
27. María Díez, Manuel. DERECHO ADMINISTRATIVO I. Editorial Bibliográfica Argentina S.R.L. Buenos Aires 1963.
28. Marienhof Miguel S. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO IV 2ª ED. AVANZADA ABELEDO PERROT 1975.
29. Noriega, Alfonso. LECCIONES DE AMPARO 4ª ED. Editorial Porrúa México 1997.
30. Pérez de León, Enrique. NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO. 16ª ed. 1ª reimpresión. Editorial PORRÚA. México 1998.
31. Porrúa Pérez, Francisco. TEORÍA DEL ESTADO. 7ª ed. Editorial PORRÚA. México 1973.
32. Quintana Roldán, Carlos F. DERECHO MUNICIPAL. 2ª ed. Revisada y Actualizada. Editorial PORRÚA. México 1998.
33. Robles Martínez, Reynaldo, EL MUNICIPIO EN MÉXICO. 3ª. Ed. Editorial Porrúa. México 1998.
34. Sánchez Gómez, Narciso. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial PORRÚA. México 1998.
35. Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial PORRÚA. México 1998.
36. Sayeg Helu, Jorge. INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO. 2ª ed. Actualizada. Editorial PAC. 1986.
37. Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO PRIMER CURSO. DOCTRINA, LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA. 24ª. Ed. Corregida y Aumentada por Andrés Serra Rojas Beltrí. Editorial PORRÚA. México 2003.
38. Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO SEGUNDO CURSO. CLASIFICACIÓN. DOCTRINA, LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA. 22ª ed. Corregida y Aumentada por Andrés Serra Rojas Beltrí. Editorial PORRÚA. México 2003.
39. Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 34ª ed. Editorial PORRÚA. México 2001.
40. Loyola Montemayor, Elías. LA INDUSTRIA DEL PULQUE. Banco de México S.A. Departamento de Investigaciones industriales. México 1956..

## LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
3. Código Civil del Distrito Federal.
4. Código Civil del Estado de México.
5. Código Administrativo del Estado de México.
6. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
7. Ley de Amparo.
8. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
9. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.