

IMPUESTOS LOCALES. ACTIVIDADES REALIZADAS EN EL MAR TERRITORIAL CON APOYO EN EL TERRITORIO DE UN ESTADO. Es cierto que el artículo 48 constitucional señala que los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional y la plataforma continental dependerán directamente del Gobierno Federal. Pero también es cierto que los estados pueden imponer impuestos que graven el comercio y la industria. Y en principio, si no han renunciado al derecho a cobrar un impuesto igual o semejante al de ingresos mercantiles para coordinarse con la Federación y percibir una participación del impuesto federal, pueden imponerlo, ya que no se trata de una materia reservada a la Federación en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional. Y aun respecto de esos impuestos vedados, los estados tienen derecho constitucional a una participación. Por otra parte, la Constitución Federal debe entenderse como un cuerpo orgánico de principios cuya interpretación y contenido accesorio debe evolucionar de acuerdo con los problemas y necesidades del país, con los avances de la tecnología, la complejidad creciente de las relaciones jurídicas y económicas, etcétera, pues la evolución de las condiciones sociales no pudo ser prevista en todos sus detalles por el Congreso Constituyente, para lo cual necesitaría haber tenido una infinita previsión. Por otro lado, cuando los principios constitucionales subsisten en su parte medular, no es necesario ni conveniente que se esté modificando la Constitución, lo cual, si se hace cuando no se trata de modificaciones substanciales, sólo acarrea confusión e inseguridad jurídica, e inestabilidad de las instituciones, sujetas a la previsión o imprevisión de los congresos constituyentes reformadores. Y si cuando no hay cambio substancial de los principios dados por el Constituyente, los tribunales constitucionales no considerasen la evolución y desarrollo de los principios contenidos en la Constitución, harían de ella un cuerpo anquilosado de principios obsoletos, sujeto necesario y continuamente a la modificación caprichosa de un momento, y no a los ideales y lineamientos del Congreso Constituyente que le dio vida. En el caso de que las actividades que una empresa realiza se ejecuten en el mar territorial adyacente al litoral de un estado, y esa empresa tenga en ese estado una oficina sede de sus operaciones en el lugar, y con ello pueda alterar la ecología marina del lugar, y afectar las actividades pesqueras de que dependen los ciudadanos del estado ribereño, a más de que con sus oficinas en el territorio del estado crea problemas de servicios y de administración, al abastecer desde ahí sus actividades, lo que puede alterar y afectar la economía del estado, resulta simplista decir que ese estado no puede gravar las actividades de la empresa, sin que se haya alegado y probado

que no afectan su economía, ni su territorio, ni los ingresos y nivel de vida de sus residentes. Y la oficina y actividad en tierra pueden afectar sensiblemente la economía del estado, en cuanto de esa oficina pueden abstenerse las actividades ejecutadas en el mar territorial colindante. Y sin analizar todas esas cuestiones, no puede concluirse, simplistamente, que un estado no puede gravar con impuestos locales la oficina ubicada en un territorio.

Vols. 121-126, sexta parte, p. 98, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 801/78, Perforaciones Marinas del Golfo, S. A., 24 de enero de 1979, unanimidad de votos.

PATRIMONIO FAMILIAR. EXENCIÓN DE IMPUESTOS. El artículo 27, fracción XVII, inciso *g*), de la Constitución Federal, ordena que las leyes locales organicen el patrimonio de familia "sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo, ni a gravamen alguno". Y el artículo 133 de la propia Constitución señala que la propia Constitución es ley suprema de la Unión, y que los jueces locales se arreglarán a ella a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las leyes de los Estados. Ahora bien, aunque este precepto habla de los jueces de los Estados, es claro que el mandato alcanza también, y aún con mayor razón, a los jueces federales de amparo, cuya función básica es, conforme a los artículos 103 y 107 de la mencionada Constitución, proteger las garantías constitucionales de los particulares. Sería absurdo que, a diferencia de los locales, los jueces federales pudieran arreglarse a las leyes secundarias, federales locales o del Distrito Federal, aunque estuviesen en contradicción con la Constitución Federal. Luego, si la Constitución misma y el juicio de amparo no han de ser instituciones huecas, es claro que los jueces de amparo se deben ajustar a los mandatos de la Constitución aun en contra de las leyes secundarias de la Federación, de los Estados, o del Distrito Federal. Así pues, y sin entrar al problema de si los Poderes Legislativo y Ejecutivo, subordinados a la Constitución Federal, pueden negar eficacia a los textos constitucionales o vetar la aplicación de éstos, mediante el procedimiento de no legislar o no reglamentar, es de verse que si una persona ha conseguido (directamente de los tribunales del fuero común, o mediante la concesión ejecutoriada de un amparo para ese efecto) la declaración de que se decreta la constitución del patrimonio familiar sobre un inmueble, ese inmueble queda protegido por el texto constitucional contra todo gravamen, y por

ende no será sujeto a gravamen alguno. Por otra parte, y aplicando el principio de hemenéutica conforme al cual donde la ley no distingue no debemos distinguir, se concluye que ello no se refiere sólo a los gravámenes civiles y mercantiles, sino que incluye los gravámenes fiscales, ya que el texto constitucional no hace distinción, y limitarlo en este aspecto sería tanto como adicionar o modificar ese texto, con el pretexto de interpretarlo. Y no puede decirse que los gravámenes sean diferentes de los impuestos, o que el término "impuestos" no queda incluido en el término "gravámenes", pues es de verse que el artículo 5o. de la misma Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal dice que "ningún gravamen podrá recaudarse si no está previsto por la ley de ingresos". Luego la expresión "gravamen" sí incluye las cargas fiscales. Siendo de notarse que, al ser claro el texto del precepto, no hay por qué acudir a otros medios de interpretación. Y de todo ello se concluye que por mandato constitucional, e independientemente de que esté considerada o no, la exención en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, los impuestos, que no son contraprestación por servicios, sino gravámenes o cargos que se imponen sin compensación directa, no pueden afectar a un inmueble constituido como patrimonio familiar. Por último, y en cuarto lugar, no puede aceptarse el argumento de que las autoridades responsables no fueron oídas en el procedimiento de jurisdicción voluntaria que culminó con la constitución de un inmueble como patrimonio familiar, porque se trata de una relación de Derecho Civil en la que las autoridades fiscales no son parte. Y el que la Constitución Federal dé tales o cuales efectos a la constitución del patrimonio familiar, y lo exima de embargos y gravámenes, no puede significar que se tenga que llamar al procedimiento a todas aquellas personas, incluido el fisco, que posteriormente pudieran tener la pretensión de embargar o gravar el inmueble. Es decir, los posibles acreedores de créditos futuros por cualquier título que ello sea, no tienen por qué ser llamados al procedimiento, si en éste no se afectan créditos anteriores a la constitución del patrimonio familiar.

Vols. 121-126, sexta parte, p. 147, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 164/79, Francisco J. Péniche Bolio, 13 de junio de 1979, unanimidad de votos.

QUERELLAS Y DECLARATORIAS DE PERJUICIO ATRIBUIDAS AL PROCURADOR FISCAL DE LA FEDERACIÓN, COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD

LIDAD. NO CONSTITUYEN ACTOS DE AUTORIDAD. En términos del artículo 103, fracción I, de la Constitución General de la República, el juicio de amparo sólo procede contra actos de autoridad, es decir, contra actos emitidos por órganos del Estado investidos de facultades de decisión y ejecución con efectos de creación, modificación o extinción de una situación determinada en forma imperativa y no en contra de aquellos que, si bien son realizados por los propios órganos del Estado, no deciden, ordenan o ejecutan de manera imperativa cuestión alguna, en virtud de que no fueron emitidos en su carácter de autoridad dotada de facultades de imperio y decisión, sino colocados en situación de tuteladores de los intereses patrimoniales del Estado que representan. De conformidad con lo anterior, si se tiene en consideración que mediante las querellas y declaratorias de perjuicio reclamadas, el Procurador Fiscal de la Federación simplemente informó al Procurador General de la República el perjuicio que en su concepto se había causado al fisco federal y le solicitó como representante de los intereses patrimoniales del Estado, que girara las instrucciones necesarias para iniciar la averiguación previa correspondiente, sin fincar crédito fiscal alguno a cargo de los quejosos, ni decidir la cuestión relativa a los hechos a ellos imputados, resulta obligado concluir que no está en presencia de actos de autoridad, si del examen de las propias querellas y declaratorias de perjuicio, se infiere que los mismos constituyen solamente una gestión o instancia del Procurador Fiscal de la Federación, como parte formal del procedimiento, en tutela de los intereses patrimoniales del Fisco Federal, para integrar uno de los requisitos de procedibilidad de la acción penal, cuyo ejercicio compete al Procurador General de la República y no lesiona en modo alguno los derechos de los quejosos en tanto que no deciden, ordenan o ejecutan imperativamente cuestión alguna. Consecuentemente, dado que los actos reclamados provienen del Procurador Fiscal de la Federación, en su carácter de representante de los intereses patrimoniales del Fisco Federal y no de autoridad, debe estimarse que la determinación de sobreseimiento decretada por el inferior es correcta y por tanto procede conformarla.

Vols. 121-126, sexta parte, p. 172, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 894/78, Transportación y Maniobras de Coatzacoalcos, S. A. de C. V. y otra, 31 de enero de 1979, unanimidad de votos.

REFRENDO. FALTA DE COMPETENCIA EN REVISIÓN. Si se impugna la aplicación de una ley en materias que la propia ley regula, y se la impugna como ineficaz por falta de refrendo del Secretario del ramo, aunque el problema no atañe a la validez intrínseca de la ley en la forma en que fue expedida por el Congreso, si se impugna un vicio genérico de la ley, en el procedimiento de su perfeccionamiento al través de la promulgación y el refrendo (artículo 89, fracción I, y 92 de la Constitución Federal). Y en estos casos no se puede decir que el vicio esté sólo en el acto de aplicación de la ley, sino en el procedimiento que al Poder Ejecutivo corresponde en el perfeccionamiento del proceso legislativo, y esto afecta la eficacia de la ley en el ramo de que se trata, por causas no imputables al Congreso, pero en forma que afecta en sí misma a la eficacia de la ley. En consecuencia, se puede pensar que en estos casos en que el vicio no corresponde únicamente al acto de aplicación de la ley, que el conocimiento de la revisión corresponde a la Suprema Corte, por tratarse de una situación que, sin estar explícitamente prevista, encaja en el artículo 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo. Sólo en caso de que se alegue en la revisión que la ley no tiene aplicación en el caso, porque ese caso no queda comprendido en la regulación de la misma y se añade para corroborar el argumento que a la ley le falta refrendo del secretario del ramo al que dicho caso corresponde, podría decirse que es un simple problema de indebida o de inexacta aplicación de la ley, cuya competencia pudiera corresponder a un tribunal colegiado, en términos del artículo 85, fracción II, de la Ley de Amparo.

Vols. 121-126, sexta parte, p. 175, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 1134/78, Abarrotes el Mayoreo, S. A., 3 de mayo de 1979, unanimidad de votos.

AUTO DE FORMAL PRISIÓN. NO PUEDE SER VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL. Los autos de prisión preventiva están regidos primordialmente por los artículos 18 y 19 de la Carta Magna y no por el diverso 14 *ibidem*, lo que queda de relieve con sólo tomar en cuenta que el acto de privación a que se refiere este último numeral implica un acto de autoridad que se traduce en una merma de los derechos del gobernado, con la característica indispensable de que ese fin constituye el objetivo último, definitivo y natural del propio acto, lo que obviamente no ocurre al dictarse un auto de bien preso, puesto que mediante él no se priva definitivamente de la libertad al encausado sino sólo se le

asegura preventivamente para los fines procesales con la finalidad de impedir que se fugue u oculte y paralice la marcha del procedimiento.

Vols. 127-132, sexta parte, p. 31, tercer circuito, segundo tribunal, Amparo en revisión 440/79, Antonio Fernández Castillero y coagraviados, 10 de octubre de 1979.

LIBERTAD DE TRABAJO, INTERPRETACIÓN DE LA GARANTÍA DE, Y GIROS REGLAMENTADOS. La libertad de trabajo que consagra el artículo 5o. constitucional, permite interpretarse en el sentido de otorgar al gobernado la facultad de elegir, seleccionar o decidir, la actividad, oficio o profesión que más le acomode, siendo lícitos, mas si la actividad escogida por el gobernado se encuentra reglamentada, aquél debe sujetarse a los ordenamientos que la rigen para ejercerla esto es, debe el gobernado obtener, de la autoridad correspondiente, el permiso, autorización o licencia relativa para ejercitar la actividad que en uso de la garantía de libertad del trabajo le confiere el artículo 5o. constitucional, y que haya elegido, por lo que, si los quejosos no acreditan tener autorizaciones o permisos para ejercer la actividad comercial que vienen desarrollando, jurídicamente la acción constitucional que intenten resulta improcedente por carecer de legitimación procesal activa para intentarla y, por ende, procede el sobreseimiento del juicio de garantías.

Vols. 127-132, sexta parte, p. 95, primer circuito, tercero administrativo, Amparo en revisión 569/79, Ramón Cebada Larreimsa y coagraviados, 20 de julio de 1979, unanimidad de votos.

PETICIÓN, DERECHO DE. ACLARACIONES. Conforme al artículo 8o. constitucional, a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito, que debe hacerse saber en breve término al peticionario. Los derechos de los individuos que han sido garantizados en forma especial mediante su inclusión expresa en la Constitución Federal, deben ser interpretados por el Juez de amparo de manera que el derecho constitucional resulte eficaz, y no de manera que resulte meramente teórico. Pues de lo contrario se vendría a privar de eficacia a la Constitución misma y a la esencia de nuestro sistema democrático. Así pues, el artículo 8o. constitucional debe ser interpretado y acatado en forma eficaz y generosa, que permita al peticionario tener un respuesta cabal y clara en breve

término, satisfactoria si no en cuenta a su resultado, al menos en cuanto a proporcionar al gobernado la información exacta y precisa que desea, cuando esto está al alcance real del funcionario, sin interpretaciones rigurosas que menoscaben el contenido del derecho de petición y sin reenvíos que no sean absoluta y estrictamente indispensables. En consecuencia, si al quejoso se le comunica una resolución que lo afecta en forma personal, y pide al respecto una aclaración al superior de quien le hizo la comunicación, es manifiesto que el superior o debe, o en todo caso puede, estar al tanto del contenido y alcance de la resolución comunicada, y también puede informarse al respecto, si es necesario, en breve término, y también en breve término hacer saber al quejoso la respuesta. Pero si en vez de hacer esto, o de al menos enviar la petición al subordinado para que la conteste, haciéndole saber esto al peticionario (todo ello en breve término), se limita a decirle, sin informarle nada y sin hacer que la petición avance, que se dirija al subordinado para obtener la información que desea, se le está violando el derecho constitucional de petición. Pues en primer lugar, el superior puede y debe proporcionar la información que se le pide y, en segundo lugar, si la comunicación del subordinado lo afecta, el quejoso tiene derecho a saber, en la mejor opinión del superior, cuál es el contenido y alcance de la resolución, y más aún si sus términos son precisos.

Vols. 127-132, sexta parte, p. 118, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 507/79, Julio Alberto Velázquez Avila, 29 de agosto de 1979, unanimidad de votos.

AUDIENCIA, GARANTÍA DE. DEBE OTORGARSE AL AFECTADO CON LA REVOCACIÓN DE UN ACTO ADMINISTRATIVO, INDEPENDIEMENTE DE LA LEGALIDAD O ILEGALIDAD DEL MISMO. No basta que la autoridad responsable tenga facultades para emitir el acto reclamado para que éste se considere constitucional, pues si dicho acto importa la revocación de otro del que han nacido derechos subjetivos en favor de un gobernado, para poder pronunciar constitucionalmente el acto revocatorio es menester que el afectado sea previamente oído en defensa de sus intereses, no obstante que el acto administrativo definitivo y firme que se pretende anular adolezca de un vicio grave (como lo pudiera ser, en el caso, el que la Oficina Federal de Hacienda en Mazatlán, Sinaloa, según se afirma, no debió vender a la quejosa unos barcos erróneamente embargados); ya que la garantía de audiencia debe otorgarse con

independencia de la facultad de actuar de la autoridad y de la legalidad o ilegalidad del acto reclamado.

Vols. 133-138, sexta parte, p. 23, primer circuito, tercero administrativo, Amparo en revisión 443/80, Pesquera Dolores, S. A. de C. V., 19 de junio de 1980, unanimidad de votos.

COMPETENCIA, FALTA DE CITA DEL FUNDAMENTO DE LA. No constituye violación al artículo 16 constitucional, el hecho de que la autoridad que emite un acto, omita citar el precepto o preceptos que le atribuyen competencia para hacerlo, en virtud de que, a lo que obliga el artículo constitucional citado, es a fundar y motivar la causa legal del procedimiento, y aun cuando también previene que el acto de molestia debe provenir de autoridad competente, basta que esa competencia se encuentre prevista en disposiciones legales o reglamentarias aplicables, aunque no se invoquen expresamente.

Vols. 133-138, sexta parte, p. 30, primer circuito, segundo administrativo, Amparo en revisión 1435/79, Creaciones Kike, S. A., 14 de febrero de 1980, unanimidad de votos.

FIRMA AUTÓGRAFA, RESOLUCIÓN CARENTE DE. ES INCONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que al artículo 16 constitucional no establece expresamente que las autoridades firmen sus mandamientos autógrafamente, sí se desprende del citado artículo al exigir que exista un mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento, que los mandamientos de autoridad ostenten la firma original. En efecto, por "firma", según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se entiende: "Nombre y apellido, o título de una persona que ésta pone con rúbrica al pie de un documento escrito de mano propia o ajena, para darle autenticidad o para obligarse a lo que en él se dice". El vocablo "firma" deriva del verbo "firmar" y éste del latín "firmare", cuyo significado es afirmar o dar fuerza. A su vez, la palabra "firmar", se define como "Afirmar, dar firmeza y seguridad a una cosa" (Diccionario citado). En este orden de ideas y trasladando los mencionados conceptos al campo del Derecho Constitucional, debe decirse que la firma consiste en asentar al pie de una resolución o acto escrito de autoridad, el nombre y apellido de la persona que los expide, en la forma (legible o no), en que acostumbra hacerlo, con el propósito de dar autenticidad y firmeza a la resolución, así como aceptar la responsabilidad que deriva de la emi-

sión del mandamiento. Es por ello que la firma de una resolución, para que tenga validez a la luz de la Constitución General de la República, debe ser autógrafa, pues ésta es la única forma en que la persona que la asienta, adquiere una relación directa entre lo expresado en el escrito y la firma que debe calzarlo; es decir, es la única forma en que la autoridad emitente acepta el contenido de la resolución con las consecuencias inherentes a ella y además es la única forma en que se proporciona seguridad al gobernado de que el firmante ha aceptado expresamente el contenido de la resolución y es responsable de la misma. Desde luego es irrelevante para que exista esa seguridad jurídica en beneficio del gobernante (quien firma) y del gobernado (quien recibe o se notifica de la resolución firmada), que la resolución o acto de autoridad se encuentren o no impresos, pues al firmar la autoridad emitente se responsabiliza del contenido, sea cual fuere la forma en que se escribió la resolución. Pero en cambio, no puede aceptarse que la firma se encuentre impresa, pues en estos casos no existe seguridad jurídica ni para el gobernante ni para el gobernado, de que la autoridad de manera expresa se ha responsabilizado de las consecuencias de la resolución.

Vols. 133-138, sexta parte, p. 68, noveno circuito, Amparo en revisión 527/79, Andrés de Alba, 21 de febrero de 1980, unanimidad de votos.

IMPORTACIÓN. DESPOSEIMIENTO. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN POR LAS AUTORIDADES ADUANALES. El artículo 16 constitucional, que es una de las normas fundamentales de la Unión, establece claramente que nadie puede ser molestado en sus posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En consecuencia, si al regresar al país una persona se la desposee en la aduana de entrada de un bien, y se le otorga un recibo, sin que en dicho recibo se exprese la motivación y fundamentación del desposeimiento, y sin que se levante una acta ni se dicte una resolución conexas con dicho recibo, en las que aparezcan la fundamentación y motivación, se debe concluir que se ha violado, en perjuicio del afectado, la garantía constitucional del artículo 16. En efecto, el desposeerlo de un bien es obviamente un acto de molestia. Y si se le priva de la posesión sin explicar con base en qué artículos legales se actúa, y sin explicar cuáles son precisamente los hechos que hacen que el caso quede comprendido en esas normas, se está

violando en su perjuicio la Constitución Federal. Sin que la fundamentación y motivación puedan suplirse después, con motivo de la impugnación legal que el afectado haga del acto de despojo, porque tales requisitos constitucionales deben satisfacerse, y por escrito, en el acto mismo de molestia. Por otra parte, para reparar esta violación no bastaría conceder el amparo para el efecto de que se funde y motive el acto, porque esto se traduce en una burla a la garantía constitucional, ya que los actos de autoridad sin fundamento ni motivación seguirán surtiendo sus efectos hasta que, después de impugnados, las autoridades vengán a purgar el vicio constitucional. En consecuencia, al concederse el amparo al quejoso se debe nulificar el acto inconstitucional con todos sus efectos y consecuencias, por lo que en ejecución de la sentencia de amparo se debe restituir al quejoso en la posesión del bien de que inconstitucionalmente fue privado. Aunque como el vicio señalado es formal, y no material, se deben dejar a salvo las facultades que las autoridades fiscales y aduaneras puedan tener para afectar posteriormente al quejoso, pero después de haber restituido la posesión del bien de que se trata, sin que esa restitución sea meramente simbólica, y satisfaciendo todos los requisitos legales y constitucionales aplicables. Sólo así se dará a la sentencia de amparo el efecto de proteger las garantías constitucionales de manera efectiva y no puramente teórica, y se obligará a las autoridades aduanales a satisfacer los mandatos del artículo 16 constitucional. Pero sí debe quedar claro que las autoridades deben restituir al quejoso efectivamente en la posesión del bien de que inconstitucionalmente fue privado y que, para que esa sentencia no pierda eficacia, deberán respetarle esa posesión si inician algún procedimiento administrativo o fiscal en su contra, mientras no se dicte una resolución firme en contrario. O sea que no podrían darle simbólicamente la posesión para, inmediatamente después, privarlo de nuevo de ella levantando un acta fundada y motivada. Esto lo deberían haber hecho, si procedía, antes del despojo que ahora se reclama. Pero si se les autoriza a actuar así, a pesar de la presente sentencia, se habrá derogado la garantía de fundamentación y motivación en estos casos, ya que las autoridades aduanales podrían impunemente desposeer a las personas sin fundar ni motivar, para hacerlo en caso de que se promueva amparo contra ellas. Lo cual sería burlar los propósitos de la Constitución y del juicio de amparo. Y más si se considera que las autoridades no suelen estimarse obligadas a reparar los daños y perjuicios que causen a los particulares con sus actos ilícitos cuando al concederse el amparo deben

restituir las cosas al estado anterior a la violación en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo.

Vols. 133-138, sexta parte, p. 212, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 211/79, Moisés Treistman Lifshitz, 12 de diciembre de 1979, mayoría de votos.

PETICIÓN, DERECHO DE. RECURSOS ADMINISTRATIVOS. El artículo 80. constitucional señala que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo saber en breve término al peticionario. Al hablar de petición, el precepto no limita la naturaleza de la instancia, por lo que la garantía es aplicable a cualquier escrito de petición en cualquier clase de instancia, lo que naturalmente incluye los recursos administrativos. Cuando un particular interpone un recurso, es manifiesto que está pidiendo la resolución legal de una cuestión, es decir, que se resuelva sobre la validez de su pretensión. Y siendo esa, como individualmente lo es, una petición, la misma debe ser contestada en breve término, como legalmente proceda, y en la misma forma se deben ir dictando todas las resoluciones de trámite que el procedimiento exija, y al final se deberá dictar la resolución. Pero aunque la cuestión podría plantearse también como denegación de justicia, violatoria de la garantía de audiencia (artículo 14 constitucional), el quejoso tiene derecho, conforme al artículo 80. constitucional, a exigir que cada uno de los trámites, así como la resolución final, se dicten y se le notifiquen en un tiempo razonable. Si el objeto de los recursos es reglamentar y resolver las controversias que se planteen sobre la validez del acto impugnado, no hay ninguna razón válida para excluir las promociones o peticiones relativas de la garantía constitucional, como si ésta no tuviese el contenido de que se logre, también, una pronta solución a los litigios administrativos.

Vols. 133-138, sexta parte, p. 238, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 771/79, Luis Cabrera García, 15 de noviembre de 1979, unanimidad de votos.

PETICIÓN Y NEGATIVA FICTA. PROCEDENCIA DEL AMPARO. Si la parte quejosa reclama en amparo la violación al derecho de petición consagrado en el artículo 80. constitucional, resulta una manifiesta denegación de justicia sobreseerle el juicio con base en que el silencio de la autoridad fiscal constituyó una negativa ficta que debió combatirse ante el Tribunal Fiscal. En primer lugar, porque la garantía constitucional no queda derogada, ni podría ser

así, por la creación o existencia de recursos y medios de defensa que la hagan nugatoria. En segundo lugar, porque la negativa ficta es una institución cuyo uso es optativo para los causantes, quienes pueden esperar la respuesta, si lo desean, o exigirla mediante el derecho que les otorga el artículo 8o. mencionado. Y, en tercer lugar, porque el Juez de Amparo no debe prejuzgar sobre cuál es el medio de defensa con que debe ser impugnada la respuesta ficta que se dé a una petición, cuando lo que se le está pidiendo es que se obligue a las autoridades a dar una respuesta, como lo exige la Constitución Federal. Luego en estos casos la aplicación de la causal de improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, es contraria a la propia ley y al texto del artículo 8o. constitucional.

Vols. 133-138, sexta parte, p. 239, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 624/79, Inmobiliaria y Constructora "El Tepozteco", S. A., 28 de septiembre de 1979, unanimidad de votos.

AUTORIDADES. FACULTADES PARA CREAMLAS. El artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, no autoriza al Presidente para legislar ni para crear órganos fiscales y dotarlos de facultades económico-coactivas, ni mucho menos otorga tales facultades a los Secretarios de Estado dependientes de él, ya que esas facultades no son delegables y corresponden únicamente al Congreso de la Unión, en términos de los artículos 31, fracción IV, y 73 de la propia Constitución, cuyo artículo 49 también resulta violado al arrogarse los titulares del Poder Ejecutivo facultades legislativas, destruyendo el principio de división de Poderes.

Vols. 139-144, sexta parte, p. 33, primer circuito, primero administrativo, Amparo directo 1121/79, Farmacia de Cuautla, S. A., 10 de septiembre de 1980, mayoría de votos.

AUTORIDADES. FACULTADES PARA CREAMLAS. ADMINISTRACIONES FISCALES. El artículo 16 constitucional establece que nadie podrá ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente. Esto último implica que la autoridad, para ser competente, debe haber sido creada legalmente por quien constitucionalmente tenga facultades para hacerlo, y es claro que no cualquier ciudadano puede crear órganos de autoridad. Y conforme a los artículos 49, 50, 72, 73, 80, 89 y relativos, de la Constitución Federal, se debe entender que las autoridades han sido creadas legalmente, en forma primaria, por la Constitución Federal, que es

la que también les ha otorgado las facultades legales de que cada una dispone, facultades que esas autoridades o Poderes creados no pueden ampliarse a sí mismos, ni delegarse entre ellos, ya que ello sólo podría hacerse mediante reforma constitucional. Ahora bien, entre las facultades del Presidente están las de nombrar y remover a ciertos funcionarios, pero no la de crear órganos de autoridad, ni de otorgarles una esfera de facultades legales. Esta función de crear órganos secundarios en el Poder Ejecutivo Federal (es decir, los órganos no creados directamente por la Constitución), debe estimarse conferida al Congreso de la Unión, que es el único con facultades legislativas para crear órganos secundarios de gobierno dentro del Poder Ejecutivo, y dotarlos de facultades legales para actuar como autoridades, dentro de la esfera de las leyes secundarias, derivadas de la Constitución Federal. Otorgar al Presidente de la República, y con mayor razón a funcionarios inferiores a él, la facultad de crear órganos de autoridad y de dotarlos de facultades legales, sería violar la Constitución, que prohíbe que dos Poderes se reúnan en uno, y por ende, tales facultades de crear autoridades u órganos de autoridad no puede de ninguna manera corresponder al Poder Ejecutivo, ni por derecho propio (que la Constitución no le otorga), ni por facultades delegadas por el Congreso (ya que tal delegación estaría constitucionalmente prohibida). En consecuencia, aunque dentro del marco señalado al efecto por leyes formalmente emanadas del Congreso de la Unión, el Presidente y sus Secretarios de Estado podrán delegar ciertas facultades en sus subordinados, es claro que constitucionalmente no podría aceptarse, sin lesionar el sistema democrático de separación de poderes, que un funcionario cualquiera del Poder Ejecutivo, ni el mismo Presidente de la República, en vez de limitarse a delegar ciertas funciones en un órgano creado por el Congreso, pudieran inclusive crear el órgano para luego delegarle facultades o creárselas también. Y cualquier disposición, acuerdo o resolución que tenga ese efecto, sea cual fuere su nombre, tendrá que ser declarada inconstitucional cuando sea reclamada en amparo, aunque dejando a salvo, en su caso, las facultades del órgano que sí las tenga legalmente, para actuar como proceda en derecho. Lo anterior no implica que el Poder Ejecutivo no pueda crear empleos, o puestos, y que esos puestos no sean remunerados cuando son incluidos en el presupuesto de egresos aprobado por el Poder Legislativo; pero no debe confundirse esta situación con la posibilidad de que el Poder Ejecutivo cree órganos de gobierno, con autoridad e imperio, ya que esta es una situación diferente: lo primero no rompe el

equilibrio entre los Poderes, y se limita a satisfacer las necesidades de personal en las dependencias de gobierno creadas por el Poder Legislativo, mientras que lo segundo sería crear órganos con imperio, fuera del ámbito constitucional. Por otra parte, la facultad que la jurisprudencia de la Suprema Corte ubica en la fracción I del artículo 89 constitucional (tesis N° 512, visible en la página 846 de la Tercera Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1975), de expedir reglamentos, se limita, conforme a esa jurisprudencia, a la expedición de disposiciones generales y abstractas que tengan por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso, y esas disposiciones son normas subalternas que tienen su medida y justificación en la ley. De lo anterior se desprende que mediante un reglamento, o mediante el uso de la facultad reglamentaria, se pueden precisar, concretar, desarrollar, las instituciones creadas por la ley, pero no se pueden añadir nuevas instituciones legales, ni se pueden crear nuevos órganos de autoridad, con imperio, diferentes a los que la ley ha creado. Ni se podría, mediante esa facultad reglamentaria, modificar la estructura o composición del Poder Ejecutivo en sus órganos de autoridad, creando órganos y otorgándoles facultades para firmar mandamientos escritos, en términos del artículo 16 constitucional, que pudieran contener actos que causaran a los gobernados molestias en sus personas, derechos o posesiones. De estimarse lo contrario, saldrían sobrando la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y las leyes orgánicas de los organismos y dependencias gubernamentales, si todo lo que esas leyes cubren fuese materia de la facultad reglamentaria del Presidente de la República. Ni hay precepto constitucional alguno que pudiera apoyar la afirmación de que se tratase de facultades concurrentes entre dos poderes, ya que esto, a más de incurrir en falta de apoyo en texto constitucional, vendría a lesionar el principio de separación de poderes, conforme al cual no pueden juntarse tales facultades en un solo poder, ni pueden ser delegadas por uno al otro. Además, conforme al artículo 31, fracción IV, constitucional, los impuestos y cargas de naturaleza fiscal deben estar fundados precisamente en leyes, que para serlo, deben emanar del Congreso. Y es ese Congreso el que debe crear el impuesto y los órganos de autoridad que pueden fincar créditos y firmar mandamientos escritos al respecto, para efectuar cobros de naturaleza fiscal, y para cobrarlos por la vía económico-coactiva, sin acudir previamente a los tribunales. No impide esto que el Ejecutivo pueda crear, mediante su facultad reglamentaria, en regla-

mentos o en acuerdos que se apoyen en ella (que formalmente lo mismo da independientemente de cuál pudiera ser la técnica más depurada), puestos administrativos o dependencias gubernamentales que ayuden a las tareas de aplicar las leyes fiscales. Pero esos órganos no serán órganos de autoridad, con el imperio del Estado, que puedan causar molestias a los particulares en sus personas, bienes y derechos ni que por sí mismos puedan firmar, al través de titulares creados por el Presidente (no sólo nombrados por él), mandamientos escritos en los términos que se mencionaron: tales mandamientos sólo podrán ser firmados por autoridades que hayan sido creadas y dotadas de competencia por el Congreso, aunque las personas físicas que ocupan los cargos sí deban ser legalmente nombradas por el Presidente. Y lo anterior se funda en la filosofía, que inspira nuestra Constitución en este aspecto, de que los ciudadanos del país no deben pagar más impuestos que los que ellos hayan consentido pagar, por sí o al través de los representantes que hayan elegido para integrar el Congreso de la Unión. Derecho ciudadano que incluye impuestos y órganos de autoridad. En este contexto, ni la facultad reglamentaria le otorga, ni el Congreso podría delegarle, al Presidente de la República, la facultad de crear órganos de autoridad con imperio, como indebidamente se pretende que lo haga en el artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado, ni dicho Presidente podría delegar esa facultad de crear órganos de autoridad, en el Secretario de Hacienda y Crédito Público, como indebidamente se pretende en el artículo 6° del Decreto por el que se crean como dependencias de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión de Administración Fiscal Regional y la Dirección General de Administración Fiscal Regional, así como las Administraciones Fiscales Regionales, Decreto publicado en el Diario Oficial correspondiente al 20 de junio de 1973. Tales entidades podrán crearse como colaboradoras de las creadas por el Congreso en una ley, pero sólo éstas estarán facultadas para firmar con imperio, los mandamientos que afecten a los particulares.

Vols. 139-144, sexta parte, p. 39, primer circuito, primero administrativo, Amparo directo 1121/79, Farmacia de Cuauhtla, S. A., 10 de septiembre de 1980, mayoría de votos.

PODERES. LOS OTORGADOS EN UN ESTADO SURTEN EFECTOS EN OTRO.
El poder expedido en una entidad federativa, conforme a las leyes vigentes en la misma, surte plenamente sus efectos jurídicos en otro Estado, atento a lo dispuesto por la primera parte del artícu-

lo 121 de la Constitución Federal, sin que sea obstáculo para estimar lo anterior lo que dispone la fracción I de dicho artículo, pues no se trata de aplicar las leyes del Estado donde se otorgó el poder fuera de su territorio, sino únicamente dar crédito a un acto jurídico celebrado en esa entidad federativa con las formalidades que al efecto prescribe su legislación.

Vols. 139-144, sexta parte, p. 113, decimosegundo circuito, Amparo en revisión 39/80, Banco Provincial de Sinaloa, S. A., 29 de agosto de 1980, unanimidad de votos.

TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN, LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN FACULTADES PARA LEGISLAR SOBRE SUS RELACIONES LABORALES. (UNIVERSIDAD DE YUCATÁN). De acuerdo con el sistema en materia de distribución de poderes entre las autoridades de la Federación y las de los Estados, rige la regla general de que aquellos poderes que no están reservados expresamente a las primeras, se entiende que corresponden a las segundas. Esta regla está contenida en el artículo 124 constitucional, y según el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene, entre otras facultades, la de "expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución". Como se ve, la facultad concedida al Congreso Federal en este precepto, se halla íntimamente relacionada con las bases consagradas en el artículo 123 constitucional; sólo acudiendo a tales bases, se puede encontrar el justo alcance de la citada atribución concedida por la fracción X. Ahora bien, el artículo 123 constitucional contiene dos grandes apartados: en el apartado A, establece que el Congreso de la Unión debe expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo, conforme a las bases que enumera en las diversas fracciones de dicho apartado; y en el apartado B, establece que el Congreso Federal debe expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, respetando las bases que en este aspecto impone. Este precepto, pues, distingue perfectamente dos tipos o clases de relaciones: en primer lugar, la relación laboral existente entre los obreros en general con sus patrones, por virtud del contrato de trabajo; para legislar sobre este punto, el Congreso Federal no ve restringida su facultad a ninguna entidad federativa en particular, por lo que sus respectivos ordenamientos tendrán vigencia en toda la República; en segundo lugar, la relación de servicio público existente entre el Estado y

sus empleados públicos; para legislar sobre esta clase de relaciones, el Congreso de la Unión sí tiene una importante restricción, ya que sólo tiene facultades exclusivas para expedir ordenamientos reglamentarios de las relaciones entre la Federación y el Gobierno del Distrito Federal por una parte, y sus empleados públicos por la otra, pero queda fuera de sus atribuciones legislar sobre vínculos de servicio público existentes entre los Estados de la Federación y sus respectivos empleados. Dicho en otras palabras: para el artículo 123 constitucional, no se debe identificar la relación laboral existente entre un obrero y su patrono, y la existente entre un empleado público y el Estado al que sirve. La distinción entre ambas es punto de coincidencia de la doctrina, la legislación y en igual sentido se ha orientado la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por ello resulta inaceptable la interpretación de que cuando en el apartado A del artículo 123 constitucional se otorgan facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de contratos de trabajo, se entienda incluida también la facultad de legislar sobre las relaciones entre Estado y empleados públicos; en este aspecto, se repite, el Congreso Federal sólo tiene facultades exclusivas para expedir leyes reglamentarias de los vínculos existentes entre el Gobierno Federal y sus empleados, mas no para legislar sobre las relaciones entre los Estados de la Federación y sus respectivos servidores públicos; de manera que al carecer de facultades en este último punto, debe entenderse que conforme al artículo 124 constitucional ya mencionado, tales atribuciones corresponden a los Congresos locales dentro de sus respectivos límites territoriales. Por lo tanto, la Ley Federal del Trabajo no es aplicable tratándose de conflictos entre el Consejo Universitario de la Universidad de Yucatán y los empleados a su servicio, porque el artículo 11 de los Estatutos de los Trabajadores al Servicio del Estado de Yucatán establece textualmente que "Las relaciones de trabajo entre el Consejo Universitario y las personas que prestan servicios en dicha Institución, se regirán por esta Ley en todo lo que no contradiga las prácticas universitarias", y, por lo mismo, los conflictos que se susciten en la aplicación de esa Ley Reguladora de la relación laboral de los trabajadores al servicio del Estado de Yucatán, deben necesariamente ventilarse ante el Tribunal de Arbitraje al que se refiere el artículo 85 de dicho ordenamiento legal y no en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de esa entidad federativa que, obviamente, carece de competencia para conocer de asuntos de esa índole.

Vols. 139-144, sexta parte, p. 160, décimo circuito, Amparo en revisión 11/80, Luis Alfonso Vera Abad, 23 de julio de 1980, unanimidad de votos.

AGENTES ADUANALES. SUSPENSIÓN DE SU PATENTE. Conforme al artículo 14 constitucional, nadie debe ser privado de sus derechos sin oírlo antes en defensa de sus intereses, lo que, en principio, implica que previamente se le den a conocer, en caso de que se le atribuya alguna infracción o conducta irregular, todos los elementos de cargo que haya en su contra, y se le dé oportunidad razonable de probar y alegar lo que a su derecho convenga. Por otra parte, conforme a los artículos 717, fracción I, 720, último párrafo, 721 y relativos, del Código Aduanero, cuando haya elementos para abrir un procedimiento de cancelación de patentes de un agente aduanal, se le suspenderá automáticamente en sus funciones entre tanto se dicta la resolución que procede. Es evidente que, para dictar la resolución final en el procedimiento administrativo de cancelación, es menester oír al agente afectado en su defensa, darle a conocer todos los elementos de cargo que haya en su contra y darle oportunidad razonable para que ofrezca y rinda las pruebas que a su derecho convenga, así como de formular alegatos en su defensa, pues a esto obliga, en forma indudable, el artículo 14 constitucional, cuya aplicación está por encima de cualquier disposición de la ley ordinaria, en términos del artículo 133 constitucional. Pero si la cuestión planteada en los agravios de revisión consiste en resolver si, desde el momento en que se abre la averiguación administrativa, es lícito suspender al agente en sus funciones, entre tanto se tramita el procedimiento en el que tendrá oportunidad cabal de defensa, como medida preventiva para evitar mayores daños al interés del fisco y de los particulares que utilizan sus servicios, en este aspecto es de verse que en ciertos casos, la propia Constitución autoriza que se actúe en contra de un particular aún antes de oírlo en defensa, como medida precautoria, con miras al interés público. Así, por ejemplo, el artículo 16 constitucional permite que los jueces expidan órdenes de aprehensión en un procedimiento en que el afectado no es oído, a reserva de darle, en el procedimiento subsecuente, toda la latitud de defensa que prevé la propia Constitución, en los artículos del 17 al 23. Y conforme al artículo 18, sólo por delito que merezca pena corporal podrá haber prisión preventiva. Pero, tratándose de infracciones en el orden administrativo nada dice la Constitución, en forma expresa, sobre la posibilidad de privar temporalmente de sus derechos a una persona, o de suspenderla

en el ejercicio de esos derechos, en forma preventiva y mientras se decide en definitiva sobre la responsabilidad del afectado. Sin embargo, entender que ello es posible en ciertos casos especiales no contradice ni la letra, ni el espíritu de la Constitución. Y así como en materia penal hay prisión preventiva, en materia civil tradicionalmente se han aceptado procedimientos ejecutivos en los que el afectado es lesionado en sus derechos en forma cautelar, para respetarle sólo después la garantía de audiencia en el juicio que ha de seguir al embargo efectuado. Luego es lícito concluir que, tratándose de personas que se dedican a una actividad que requiere una autorización especial del gobierno, como en el caso de los agentes aduanales, la sospecha de una conducta irregular que da lugar a la iniciación de un procedimiento de cancelación de la autorización o patente en principio sí puede justificar, en forma cautelar o preventiva, la suspensión de las funciones del agente contra quien se abre el procedimiento. Al respecto es de verse que la función que ejercen puede implicar, si es mal ejercida, daños graves al fisco y los particulares que utilizan sus servicios. Por lo demás, no se les suspende en el ejercicio de un derecho que constitucionalmente tenga todo ciudadano, sino en el ejercicio de un derecho que específicamente les otorga o concede la autoridad, sujeto a condiciones aceptadas por ellos, y legalmente señaladas por el Congreso, entre las que se encuentra precisamente la suspensión en caso de iniciarse un procedimiento de cancelación. Todo ello, claro está, sin examinar ahora, por ser cuestión ajena a la litis, la cuestión relativa a la indemnización de daños y perjuicios que la autoridad le haya causado si la suspensión resultó indebida, por no haberse encontrado motivos legales de cancelación de la patente.

Vols. 145-150, sexta parte, p. 20, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 24/81, Alma Flores Castrejón Vda. de Arredondo, 18 de junio de 1981, unanimidad de votos.

AUDIENCIA, GARANTÍA DE. MULTAS. Cuando las autoridades administrativas abren un procedimiento para determinar si un particular ha cometido alguna infracción que pueda ameritar la aplicación de una sanción, la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional exige que dentro de ese procedimiento, y antes de ponerlo en estado de resolución, se dé vista cabal al afectado de los elementos de cargo, y se le dé oportunidad cabal de probar y alegar lo que a su derecho convenga. Pero ya cerrado

el procedimiento y pendiente sólo de dictar resolución, en la que puede declararse cometida la infracción e imponerse e individualizarse una sanción, ya no es necesario darle vista de nada, antes de dictar y notificarle la resolución final del procedimiento administrativo, así como en un juicio no hay que notificar nada después de que se citó para sentencia, antes de notificar ésta. Luego no puede alegarse que la imposición de una multa, por la autoridad fiscal, violó la garantía de audiencia, si no se alega que no se dieron a conocer al causante los elementos de cargo, o que no se le dio oportunidad de probar y alegar, antes de cerrar el procedimiento administrativo. Y la prueba de que sí se actuó correctamente, en tal caso, corresponderá a la autoridad que abrió el procedimiento, por lo que hace a probar los hechos positivos relativos a que dio vista de todo al afectado, es decir, de que lo emplazó y notificó de todo, ya que si el afectado lo niega, no podría probar nada por su parte; mientras que dicho afectado sí tendrá que probar, en cambio, que ofreció pruebas y alegatos, en cuyo caso, la autoridad deberá probar que las desahogó y recibió tales pruebas y alegatos, si el quejoso se limita a negarlo.

Vols. 145-150, sexta parte, p. 49, primer circuito, primero administrativo, Amparo directo 1127/80, Tomasa Solís Vidal, 23 de abril de 1981, unanimidad de votos.

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. PREDIAL. El artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5°, subinciso a), otorga al Congreso Federal facultades para legislar sobre la industria eléctrica y para establecer contribuciones especiales sobre ella. Esto implica que la Constitución estimó que siendo de básica importancia para el desarrollo de la Unión, la industria eléctrica debería ser reglamentada únicamente por el Congreso Federal, sin que los Estados puedan legislar sobre ella, a fin de evitar que sus intereses locales, conflictivos eventualmente, puedan causar un daño a la Unión de todos ellos. Lo que se justifica si se considera que en el Congreso Federal están representados todos los miembros de la Federación, mientras que un Congreso local, sin intervención de los representantes de los ciudadanos de los demás Estados, no debe tener poder para interferir con una obra de interés nacional. De ello se sigue que todo lo relacionado con la constitución del organismo que la maneja, y con su operación, sólo puede ser legislado por la Federación. Y un Estado no podría imponer impuestos locales a la constitución o a la operación propia del o los organismos que manejan la industria eléctrica, porque mediante el poder tributario podría entorpecer y aun destruir la capacidad

operativa de tal industria. Pero cuando se trata de un impuesto como el predial, que no regula la operación de la industria eléctrica en sí, sino sólo la propiedad o tenencia derivadas de la tierra (sobre la que ejercen soberanía la Federación en asuntos nacionales o internacionales pero sólo el Estado en asuntos locales), que es un impuesto que se aplica en forma igual a todos los que poseen o son propietarios de terrenos en el Estado, en la misma tasa, no se ve que la Constitución niegue a los Estados el derecho soberano a imponer el impuesto predial a los organismos federales en general, ni a la industria eléctrica en particular, porque tal interpretación lesionaría la soberanía local y podría dejar a los Estados a merced del Congreso Federal aun en asuntos internos, y mediante la prohibición de imponer gravámenes locales aun podría mutilar gravemente la capacidad de supervivencia de los Estados y sujetarlos, privados de su soberanía real, a los mandatos económicos de la Federación. Por otra parte, los artículos 16 y 17 de la Ley sobre Producción e Integración de Energía Eléctrica prohíben los impuestos locales que graven la producción, introducción, transmisión, distribución, renta o consumo de energía eléctrica, la organización de las empresas generadoras o importadoras y los capitales de la Comisión Federal de Electricidad invertidos en los fines propios o en la realización de los fines propios de ese organismo, así como la emisión de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas, pero sin incluir en la prohibición la propiedad rústica que grava la tierra, aunque sí las mejoras y la propiedad urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras. Para que estuviese apegada al texto y espíritu de la Constitución, la prohibición debió alcanzar sólo lo que se refiere exclusivamente a la formación y operación directas de los fines propios del organismo descentralizado, sin poder alcanzar el impuesto predial cuando se cobra por igual a ese organismo que a cualquier otro propietario o poseedor de terrenos rústicos o urbanos en el Estado, pues no puede haber implicación necesaria, derivada de los preceptos constitucionales antes mencionados, para cercenar esa facultad impositiva a los Estados en una ley federal, ya que ésta carecería de poder constitucional al mutilar una facultad soberana local más allá de lo que se sacrificó en favor de la Federación. Pues el impuesto predial ordinario que grava uniformemente a todos los terrenos del Estado no puede ser una arma que interfiera con el funcionamiento del organismo federal, si no se grava en forma discriminatoria, ni lo grava en su operación propia, que es la que fue objeto de tutela en la Constitución Federal. En esas condiciones, cuando el artículo 16 de la ley federal secundaria que antes se mencionó prohíbe que se

impongan impuestos locales a los bienes y capitales destinados a los fines propios de la industria eléctrica, se debería entender que se trata de los bienes mencionados en relación con la operación propia de la Comisión, o sea, en relación con sus ingresos, egresos y servicios, o con la constitución de agencias suyas en la entidad, pero sin incluir el impuesto soberano sobre la propiedad originaria de la tierra, que es el predial. Sin embargo, el artículo 17 de la mencionada ley secundaria, al establecer excepciones a la prohibición de impuestos locales, exceptúa el impuesto a la propiedad rústica, la que sí puede ser gravada, como si se necesitase autorización del Congreso Federal para que un Estado soberano imponga un gravamen al que tiene pleno derecho sin que se lo prohíba la Constitución Federal. Pero no exceptúa de la prohibición de imponer gravámenes locales las mejoras a la propiedad rústica, ni la propiedad urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras. Esto significa que este precepto hace extensiva la prohibición de imponer gravámenes locales al impuesto predial sobre mejoras a la propiedad rústica y al impuesto predial sobre la propiedad urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras. Y tal es la única interpretación posible del precepto, aunque esto lo haga inconstitucional, ya que el Congreso Federal carece de facultades constitucionales para impedir a los Estados el cobrar impuesto predial sobre la propiedad rústica y urbana de la Comisión Federal de Electricidad en los mismos términos, sin discriminación específica, que a todos los propietarios y poseedores de terrenos rústicos y urbanos en el Estado, y sin que ello pueda significar un gravamen que entorpezca en forma alguna la operación de la Comisión en su actividad específica, ya que la Constitución no le otorga a esa Comisión, ni a ningún organismo semejante, el derecho a gravitar gratuitamente sobre los servicios que los Estados prestan a quienes poseen terrenos en ellos, ni a sostener esos servicios de su peculio sin compensación alguna, o sujetos a la buena voluntad de la Federación en ese aspecto. Pero si no se plantea en el juicio de amparo la cuestión de inconstitucionalidad de la ley secundaria, se debe concluir que las mejoras a la propiedad rústica y la propiedad urbana de las plantas productoras e importadoras, no están sujetas, conforme a los artículos 16 y 17 de la ley a comento, al impuesto predial local. Podría pensarse que el artículo 16 no prohíbe los impuestos prediales locales pero el 17, al hacer pretendidas excepciones, sí hace que quede incluido en la prohibición, en los casos señalados, como si la exención de impuestos locales a bienes y capitales se excediera de los requeridos en cuanto a la operación misma de la industria eléctrica

y alcanzara al predial que grava la tierra en sí misma. O sea que la Comisión Federal de Electricidad, conforme al precepto a comento, sólo estará obligada a pagar impuesto predial sobre la propiedad rústica y los inmuebles urbanos que no sean aquellos en que están ubicadas las plantas productoras e importadoras, o sea aquéllos en que sólo tiene establecidas oficinas administrativas, almacenes, etc., o en la proporción en que estén destinados a estos fines.

Vols. 145-150, sexta parte, p. 71, primer circuito, primero administrativo, Amparo directo 571/80, Comisión Federal de Electricidad, 21 de enero de 1981, unanimidad de votos.

CONSTRUCCIONES. REGLAMENTACIÓN. RETROACTIVIDAD. Al dictarse un nuevo ordenamiento que establezca requisitos que deben satisfacer las construcciones, y que venga a establecer modalidades a la propiedad privada, ese ordenamiento deberá emanar del Congreso, ya que el artículo 27 constitucional siempre habla de "leyes" o de "leyes Reglamentarias" cuando se trata de imponer modalidades a la propiedad privada mediante disposiciones de orden general, y las leyes o leyes reglamentarias son ordenamientos con esa jerarquía formal. Pues es claro que el Poder Ejecutivo no podría por sí y ante sí, ni en ejercicio de la facultad que el artículo 89, fracción I, constitucional, le otorga para reglamentar las leyes, imponer, en ausencia de éstas, modalidad a la propiedad privada. Y cuando se trate de imponer a las construcciones simples requisitos necesarios para proteger la salud o la seguridad pública, como esto sí es materia de policía y buen gobierno, a condición de que en el fondo no se vengan a imponer verdaderas modalidades nuevas a la propiedad privada, esto sí puede imponerse en forma general por medio de un reglamento autónomo, de los que prevé el artículo 10 constitucional. Ahora bien, cuando en los ordenamientos generales de que se trata, como lo son la Ley del Desarrollo Urbano y el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, se establecen requisitos de seguridad que deben satisfacer los edificios, y entre ellos algunos necesarios para prevenir o combatir incendios, en principio es de suponerse que tales medidas sí resultan aplicables a los edificios construidos con anterioridad, sin que esto pueda considerarse una aplicación retroactiva prohibida por el artículo 14 constitucional, ya que el proveer a la seguridad de los ocupantes de esos edificios y de los vecinos no puede implicar un perjuicio, desde el punto de vista jurídico y legal, para el propietario, como si tuviese en su patrimonio el derecho adquirido a no proteger la

seguridad de las personas que ocupan su edificio. Aunque si podría oponerse a tales medidas, por considerar que retroactivamente le causan un perjuicio indebido al serle aplicadas normas que no estaban vigentes cuando construyó, si esas nuevas medidas vienen a construir verdaderas modalidades a la propiedad privada y fueron impuestas únicamente en un reglamento del Presidente de la República, o cuando se trate de medidas que antes no se exigían y que no afectan de manera sustancial la seguridad del edificio ni de sus ocupantes, o cuando se trate de medidas imposibles de adoptar razonablemente, a menos que se pruebe que el interés público exige antes la demolición total o parcial del edificio que el serio riesgo en que se coloca a los ocupantes y vecinos. Es decir, es posible que el interés público tutelado en la Ley no exija que para cubrir un riesgo mínimo se llegue a demoler total o parcialmente un edificio, o que las modificaciones pedidas sean desmesuradas en relación con el riesgo que se quiere prevenir (cosa que debe probar el propietario), como también es posible que el peligro resulte tal que sea preferible la demolición total, que el riesgo que se corre con la condición actual del edificio (cosa que deberían probar las autoridades). Pero todo ello requiere, para su estudio, que se planteen cuidadosamente las cuestiones relativas, y que se rinda, en su caso, prueba pericial respecto de las circunstancias involucradas (por las autoridades y propietarios, para justificar sus respectivas pretensiones), pero sin que pueda bastar la afirmación simplista de que no se pueden exigir las medidas de seguridad de los ordenamientos nuevos a un edificio construido con anterioridad a su vigencia.

Vols. 145-150, sexta parte, p. 85, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 1177/80, Guadalupe Carral viuda de Teresa, 11 de junio de 1981, unanimidad de votos.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. CONCEPTOS FISCALES DE ANULACIÓN Y CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL AMPARO. Conforme al artículo 31, fracción IV, constitucional, todos los cobros de impuestos deben estar fijados, en su hipótesis de causación y en su monto, por una ley, que para serlo debe emanar del Congreso, que es el órgano facultado para crear impuestos para cubrir el presupuesto federal, en términos del artículo 73, fracción VII, de la Constitución Federal. Por otra parte, conforme al artículo 16 constitucional todo acto de molestia a un particular, y evidentemente lo es un cobro fiscal, debe estar fundado y motivado.

donde por fundamento formal se entiende que debe señalar el precepto legal en que se funda el acto, y por motivación formal la exposición de los hechos que hacen que el caso caiga dentro de las hipótesis de la norma. En tales condiciones, para cobrar un impuesto es necesario que se dé el fundamento legal sustantivo del cobro. Es decir, que se señale la norma sustantiva que crea el impuesto y lo hace aplicable al afectado. El solo hecho de mencionar preceptos adjetivos, que otorgan a las autoridades facultades procesales administrativas para revisar declaraciones y para formular liquidaciones no puede ser considerado un fundamento bastante para justificar el acto de molestia en términos del artículo 16 constitucional, ya que aunque se funden las facultades procesales para efectuar el cobro, no se habrá fundado la obligación de pagar que se imputa al causante. Así, si en la resolución que finca un crédito fiscal no se señala ningún precepto sustantivo que sea precisamente de una ley del Congreso —y de ninguna manera bastará mencionar un artículo de un reglamento expedido por el Presidente de la República, ya que como se vio los impuestos deben estar determinados precisamente en una ley del Congreso—, y si no se razona el porqué se afirma que los hechos comprobados en el caso caen dentro de la hipótesis normativa, el acto no está fundado ni motivado en términos del artículo 16 constitucional. Por otra parte, el que en la demanda fiscal no se haya alegado como violación constitucional la falta de fundamentación y motivación, sino sólo la falta de aplicación o la inexacta aplicación del artículo de la ley que debió aplicarse en opinión de la actora, tal vez hace que el Tribunal Fiscal correctamente pueda entrar a ocuparse de esta cuestión, que es la cuestión en que se le hizo consistir la litis planteada. Pero si en la sentencia fiscal se estima que el cobro estuvo correctamente fincado con vista al precepto que la actora mencionó en sus conceptos de anulación y que la autoridad no había mencionado en su resolución impugnada, se presenta la situación irregular de que el cobro vendría a declararse válido con un fundamento y motivación proporcionados por la Sala responsable y no por la autoridad demandada en su resolución. Y como no es lícito mejorar el fundamento de la resolución en los juicios fiscales al contestar la demanda, ni menos al dictar la sentencia, la situación anómala que se viene a crear sólo puede resolverse aceptando que en el amparo la quejosa puede optar por plantear la cuestión de legalidad correspondiente, atacando la aplicación e interpretación que la Sala hizo del precepto sustantivo invocado en la demanda fiscal, a fin de que el negocio quede resuelto definitivamente en cuanto al fondo, o puede optar por plantear la cuestión pura-

mente constitucional relativa a la falta formal de fundamentación y motivación del acto impugnado en el juicio fiscal y declarado válido en la sentencia, ya que como el amparo es el medio creado por el artículo 103, fracción I, de la Constitución, para proteger las garantías individuales, en este juicio siempre se podrá invocar una violación directa a una garantía individual, aunque no haya sido alegada en los recursos administrativos y medios ordinarios de defensa agotados con anterioridad al amparo, ya que no son éstos los medios esencial y específicamente creados para el estudio de las cuestiones de constitucionalidad, independientemente de que alguna de ellas pudiera haber sido planteada o no, en esos recursos y medios de defensa. Y si la violación formal consistente en la mera falta de fundamentación y motivación, o sea en la carencia de expresión de hechos y de cita de preceptos legales sustantivos, resulta fundada, el amparo se concederá para que se dicte una nueva sentencia fiscal en la que se anule el cobro, pero dejando a salvo las facultades de la autoridad fiscal para repetirlo satisfaciendo los requisitos del artículo 16 constitucional, ya que este enfoque del problema habrá dejado sin resolver la cuestión de si el cobro pudo haberse fundado o no, en un precepto que no se mencionó en la resolución que lo fincó inicialmente, por razones que tampoco se dieron en esa resolución.

Vols. 145-150, sexta parte, p. 125, primer circuito, primero administrativo, Amparo directo 1207/80, Corporation Industrial, S. A., 8 de mayo de 1981, unanimidad de votos.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN EN OTRO DOCUMENTO. El artículo 16 constitucional obliga a las autoridades a fundar y motivar sus resoluciones, y es claro que en principio esos fundamentos y motivaciones deben constar en la propia resolución para que se satisfaga la garantía constitucional y no se deje en estado de indefensión al afectado, al no darle oportunidad plena de defensa por no darle cabal conocimiento de los motivos y fundamentos del acto. Luego el fundamento y motivación de la resolución de ninguna manera podrán darse en documentos no conocidos por el afectado, o en documentos internos de la autoridad, o al contestar las impugnaciones legales del acto. Pero si el acto emana de un procedimiento administrativo en el que el quejoso ha tenido plena intervención y conocimiento cabal de todo lo actuado, y en el que se le ha entregado copia de todos los documentos en que puede basarse el acto dictado en su contra, resulta claro que ya no hay razón para un rigorismo que exija que en la resolución final que

afecta al particular se transcriba o inserten todas las actuaciones de las que el particular ya tuvo cabal conocimiento en la forma señalada, y en estos casos (como en las sentencias judiciales mismas) si es lícito que la resolución que pone fin al procedimiento haga referencia, para su fundamentación y motivación, a actuaciones y documentos del procedimiento administrativo previo.

Vols. 145-150, sexta parte, p. 127, primer circuito, primero administrativo, Amparo directo 394/80, *The American British Cowdray Hospital*, 18 de marzo de 1981, unanimidad de votos.

PETICIÓN, DERECHO DE. Este Tribunal no encuentra justificación a la pretensión de las autoridades responsables de que se sobresea un juicio de amparo promovido por violación al derecho de petición, no con el argumento de haber dado ya la respuesta constitucionalmente obligada para ellas, sino mediante defensas y argumentos que sólo hacen que transcurra aún más tiempo antes de acatar el mandato constitucional. La defensa constitucional aceptable a la violación del artículo 8°, es la demostración de que se ha notificado al quejoso la respuesta a su petición. Lo contrario puede dar la impresión de que las autoridades responsables procuran entorpecer, por vía de litigio, la obtención por el particular de una resolución negativa que dichas autoridades desearían dar, pero que no pueden fundar correctamente en derecho, y que sería más rápidamente anulada por medio de las defensas conducentes si se contesta, que si se acude a la evasión de la respuesta como primera providencia. Y los Tribunales se harían partícipes, en alguna forma, de esa posible conducta, si aceptarían que con sutilezas procesales las autoridades se abstengan de dar respuestas rápidas, formales y oportunas, a las peticiones que les son elevadas.

Vols. 145-150, sexta parte, p. 196, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 67/81, *Laboratorios Ayerst, S. de R. L.*, 18 de junio de 1981, unanimidad de votos.

PETICIÓN, DERECHO DE. El artículo 8° constitucional ordena a las autoridades contestar en breve término las peticiones que se les eleven. Y si las autoridades pretenden justificar la dilación en la respuesta con base en que la petición elevada involucra cuestiones de enorme interés social, relacionadas con la salud del público

consumidor, y que la resolución que se dicte puede ocasionar un serio perjuicio para la economía de la Nación y de la población en general, por lo que se tienen que efectuar estudios tardados y profundos, se debe decir a ello que de ninguna manera basta, para justificar su tardanza en acatar su obligación constitucional, la afirmación dogmática de hechos y cuestiones sobre las que, en todo caso, debieron aportarse elementos de convicción al juzgador, que justificasen, con datos probados y concretos y no con simples aseveraciones abstractas, la complejidad de los problemas a resolver y la naturaleza y calidad de los estudios que deben hacerse, etc., sin lo cual la violación a la garantía constitucional de ninguna manera podría considerarse justificada en el juicio de amparo.

Vols. 145-150, sexta parte, p. 197, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 67/81, Laboratorios Ayerst, S. de R. L., 18 de junio de 1981, unanimidad de votos.

PETICIÓN, DERECHO DE. Si el acto reclamado consiste en la falta de contestación a la solicitud para que se aplique al quejoso un acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal relativo a una exención de impuesto predial para cierto tipo de casas, el derecho constitucional a obtener una respuesta de ninguna manera queda satisfecho por el hecho de que la solicitud se turne a una dependencia del Departamento que a su vez dice que se debe turnar a otra, y así sucesivamente, pues de aceptarse que con ello se satisface el derecho de petición, ello equivaldría a derogar el precepto constitucional. Pues si el quejoso tiene derecho a obtener una respuesta, clara, congruente y categórica, para determinar si se le concede lo solicitado o si se le niega en forma clara, fundada y motivada, y para que en este último caso pueda estar en posición de defender su derecho de fondo ante los tribunales pertinentes, es claro que ese derecho de petición le resulta burlado mientras su solicitud vaya de Herodes a Pilatos sin que se le dé una respuesta clara y categórica que le conceda lo pedido, o que se lo niegue en forma que le permita litigar contra la negativa, pero con todos los elementos de fundamentación y necesarios para que no tenga que litigar a ciegas. Otra manera de entender las cosas viola el derecho de petición y priva a los ciudadanos del ejercicio de sus derechos, ya que la autoridad administrativa podría privarlos de ellos sin darles una oportunidad cabal para deducir sus pretensiones ante los tribunales, que es precisamente

lo que la garantía trata de evitar. Así pues, en el caso apuntado, a la solicitud del quejoso se le debe dar todo el trámite correspondiente, y turnarla oficiosamente a todas las autoridades necesarias, para que en breve término se le dé una respuesta final clara, sin ambigüedades, debidamente fundada y motivada, en la que se le conceda o se le niegue lo solicitado, en tal manera que sin quedar en estado de indefensión, ni siquiera parcial, esté en posibilidad de llevar el asunto a los tribunales con pleno conocimiento de causa.

Vols. 145-150, sexta parte, p. 197, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 1007/80, Javier Ortega Arenas y Olga Ortega de Ortega, 8 de abril de 1981, unanimidad de votos.

PETICIÓN, DERECHO DE. ACTUACIÓN DE UNA DEPENDENCIA GUBERNAMENTAL COMO PERSONA DE DERECHO PRIVADO. Conforme al artículo 8º constitucional los funcionarios respetarán el ejercicio del derecho de petición y a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario. Ahora bien, aunque las autoridades de una secretaría de estado pueden actuar como autoridades con imperio, o como representantes de una persona moral sujeta al derecho civil, en ciertas relaciones (artículo 25, fracciones I y II, del Código Civil aplicable en materia federal), lo cierto es que el funcionario en ningún caso pierde del todo su carácter de tal, como también es cierto que de hecho no hay la misma facilidad en demandar y obtener de una agencia gubernamental que de un particular. En consecuencia, un funcionario estará siempre obligado a respetar el derecho de petición garantizado mediante su inclusión en la Constitución Federal, tanto porque cualquier petición que como funcionario se le dirija está dirigida al funcionario y no a la persona física, cuanto porque la garantía constitucional está por encima de cualquier disposición secundaria de la ley civil, mercantil o de cualquier otra naturaleza. En consecuencia, un funcionario no podrá dejar de dar cumplimiento al derecho de petición alegando que dicha petición se refiere a una actuación suya que realizó como representante de una agencia de gobierno que actuaba como persona moral sujeta al derecho civil. En primer lugar, como se dijo, porque en ningún caso viene a quedar privado de su carácter de funcionario sujeto a la obligación constitucional y, en segundo caso y a mayor abundamiento, porque cuando un funcionario actúa, en

cualquier orden, público o privado, está obligado como representante del gobierno a actuar con la mejor buena fe. Y es de notarse que cuando una agencia gubernamental está sujeta a una relación de derecho privado, aún así, sigue conservando su carácter de agencia del gobierno, como se ve por las cuestiones relativas a absolución de posiciones, embargos, etc. Luego, sin prejuzgar sobre si su posición sea correcta o no, en cuanto al fondo de la cuestión, es claro que un funcionario no queda exento de respetar el derecho constitucional de petición por el hecho de pretender que la petición está vinculada con una actuación suya relacionada con un contrato de derecho civil, o por ninguna otra razón semejante. Por lo demás, en cuanto a lo que se conteste a la petición, esto queda sujeto a la congruencia, a la ley y a la buena fe.

Vols. 145-150, sexta parte, p. 199, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 1174/80, Tirso Villegas Medina, 18 de marzo de 1981, unanimidad de votos.

PETICIÓN, DERECHO DE. OPORTUNIDAD DEL AMPARO. Para reclamar la violación al derecho de petición consagrado en el artículo 8º constitucional no hay término, pues siendo un acto de abstención el que se reclama, y creando dicha omisión una situación permanente mientras se subsana, puede reclamarse en cualquier tiempo sin que se pueda hablar de consentimiento, expreso ni tácito, en términos del artículo 73, fracciones XI y XII, de la Ley de Amparo, ni por lo mismo, de extemporaneidad de la demanda. Pues como el término razonable de que habla el precepto constitucional no está definido en forma precisa, no puede tomarse como base ningún día para iniciar el término para computar la oportunidad de la demanda. Ni puede obligarse a nadie, tratándose de abstenciones, a que promueva el amparo antes de que estime que hacerlo conviene a su derecho.

Vols. 145-150, sexta parte, p. 200, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 41/81, Dionisio Reséndiz González y coagraviados, 1º de abril de 1981, unanimidad de votos.

TRANSPORTES. TURISMO. QUEJA POR EXCESO DE EJECUCIÓN. El artículo 5º constitucional otorga a todos los mexicanos el derecho a dedicarse a una actividad comercial lícita, como lo es el transporte de tipo turístico, en excursiones de tal naturaleza a cualquier punto de interés. Ahora bien, si en una sentencia que causó eje-

cutoria el Juez a *quo* concedió el amparo a ciertas empresas de transporte, con fundamento en que las autoridades responsables de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes les violaron la garantía de audiencia al autorizar a terceros a prestar servicios de autotransportes sin satisfacer los requisitos legales relativos a autorizaciones, concesiones o permisos, e hizo extensivo el amparo a los actos consistentes en permitir la prestación "del servicio exclusivo de turismo" en las rutas que los quejosos tienen concesionadas, esa ejecutoria se debe entender en el sentido de que las empresas de turismo no pueden prestar el servicio normal de transporte de pasajeros en las rutas de las empresas quejosas, sin satisfacer las condiciones legales para ello, ya que el sistema legal suprime en este aspecto la libre competencia y sujeta el servicio en calidad y costo a las autorizaciones de la autoridad. Pero debe entenderse también que ese amparo no prohíbe a las empresas prestadoras de servicios especiales de turismo que lo sigan prestando, pero sin que puedan pretender hacerlo en forma exclusiva, excluyendo de él a las empresas de transporte quejosas en las rutas que tienen concesionadas. O sea que las empresas quejosas podrán prestar el servicio de turismo en sus rutas, y las empresas de turismo ajenas al amparo no podrán prestar en esas rutas el servicio normal de transporte, llevando pasajeros de un punto a otro, pero sí podrán prestar en esas rutas el servicio especial de turismo, que consiste en viajes redondos a puntos de interés, sin poder pretender exclusividad sobre ese servicio. A más de que la garantía de libre viaje que consagra el artículo 11 constitucional quedaría mutilada si se prohibiese a los individuos contratar un servicio turístico de transporte para efectuar viajes redondos del tipo señalado, o si se pretendiese constituir un monopolio sobre esta actividad comercial, lo que también sería violatorio del artículo 28 de la Constitución Federal, pues no se ve que las posibles razones que hubo para suprimir la libre competencia (sin juzgar aquí sobre su constitucionalidad, en cuanto pueda la ley secundaria favorecer monopolios del transporte) en el servicio normal de llevar pasajeros y carga de un punto a otro, pueda aplicarse a los viajes turísticos de placer, ni se ve que los viajes de placer de los turistas deban o puedan venir a quedar sujetos a monopolios de agencias de turismo favorecidas con concesiones exclusivas para explotar ese servicio comercial. Nada tendría que ganar con ello el bienestar público, ni se ve que con ese sistema se abatieran los precios o se mejorase la calidad de los servicios. Y si contra la ejecución de la mencionada sentencia de amparo interponen queja por defecto de ejecución unas empresas prestadoras de servicio de transporte turístico, atribuyendo a las auto-

ridades actos que se traducen en impedirles en cualquier forma la prestación de ese servicio, lo que implica un exceso de ejecución de la sentencia, la falta de informe de las autoridades, de conformidad con el artículo 100 en relación con el 149 de la Ley de Amparo, establece la presunción de ser ciertos esos actos, lo que hace evidente el exceso en la ejecución de la sentencia, sin necesidad de que los recurrentes tengan concesiones o autorizaciones para prestar el servicio de turismo, ya que están ejerciendo un derecho constitucional que sólo les podrá ser verdado con apoyo en una ley y respetándoles la garantía de audiencia, sin poderlos privar de ese derecho en ejecución de una sentencia dictada en un juicio de amparo en el que no fueron partes, y en el que no pudieron deducir ni defender sus derechos, y en el que la sentencia, bien entendida, no puede tener ese alcance.

Vols. 145-150, sexta parte, p. 287, primer circuito, primero administrativo, Queja 101/80, Santiago Ramírez Ortiz, Manuel Larrainzar Páez y Enrique Mora R., 18 de marzo de 1981, unanimidad de votos.

VISITAS DE INSPECCIÓN. FORMALIDADES CONSTITUCIONALES. Si la quejosa reclamó que se practicaron visitas de inspección sin órdenes de visita escritas, fundadas y motivadas, emitidas por autoridad competente, de nada sirve que en el informe previo o justificado las autoridades exhiban tales órdenes, pues para que su pretensión prospere debieron probar que tales órdenes se dieron a conocer oportunamente a la quejosa, y no durante el juicio; ni pueden ya exhibirse con los informes, ya que en éstos no se puede dar la fundamentación y motivación del acto, si no se dio al dictarlo. El artículo 16 constitucional prohíbe que se causen molestias a los particulares (y una visita de inspección evidentemente es una molestia) sin entregarles un mandamiento escrito que contenga la orden de visita, en el que se funde legalmente dicha orden, se precise legalmente la competencia de quien la dicta, y se funde en la ley el contenido de la orden, así como se exponga la motivación que la haya hecho necesaria. Y ello, sin entrar al problema relativo a que las visitas administrativas, conforme al artículo 16 constitucional ya mencionado, deben satisfacer las formalidades prescritas para los cateos, sin que se puedan hacer distingos que el precepto no hace, ni restringir su alcance. Y, por una parte, no hay razón para proteger más la privacidad (que es el elevado bien tutelado por la garantía) de quien es sospechoso de un delito, que la de quien es sólo sospechoso de

una falta administrativa. A más de que la omisión de la reglamentación administrativa no puede tener el efecto absurdo de derogar la garantía constitucional, pues de aceptarse tal cosa bastaría no reglamentar las garantías para derogarlas, cosa más allá de toda legalidad, lógica o razón. El procedimiento constitucionalmente protegido debe seguirse aun llenando las lagunas de reglamentación que sea necesarias.

Vols. 145-150, sexta parte, p. 299, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 791/80, Hotelera Guvi, S. A., 25 de marzo de 1981, unanimidad de votos.

COMERCIO, LIBERTAD DE. AUTOMÓVILES DE ALQUILER. SUSPENSIÓN.

Si bien es cierto que conforme al artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, la suspensión no debe concederse cuando con ello se lastime el interés público, también lo es que el artículo 5º constitucional concede a todos los habitantes del país el derecho a dedicarse a actos lícitos de comercio. De esto se sigue que hay un interés constitucional y, por ende, público, en que se permita a todos los particulares dedicarse a un comercio lícito, sin que tal posibilidad dependa de la satisfacción de requisitos arbitrarios impuestos por las autoridades administrativas, las que sólo podrán estorbar o vedar ese ejercicio apoyándose para ello en una ley del Congreso, que es el autorizado para legislar sobre comercio (artículo 73, fracción X, constitucional). En consecuencia, en principio procede conceder la suspensión, sin que por ello se lesione el interés público, cuando los actos reclamados tienden a privar al quejoso de su derecho constitucional a ejercer una actividad comercial lícita, a menos que las autoridades aporten al juzgador, para los efectos de la suspensión, elementos de convicción que hagan razonablemente suponer que el ejercicio de la actividad de que se trata, en el caso concreto y atentas sus características peculiares, provocaría un peligro grave, manifiesto e inminente a la paz o a la salud públicas, sin que en este aspecto valgan sus aseveraciones dogmáticas; a más de que deben señalar con toda precisión los preceptos de ley en los que se funde su pretensión de impedir al quejoso el ejercicio de su actividad, cuando tal pretensión se funde precisamente en la referencia al interés público expresado en una ley y en esto se base su petición de que la suspensión sea negada. En el caso concreto en que el acto reclamado se refiere a que indebidamente se impide al quejoso el derecho a operar un automóvil de alquiler como consecuencia de la omisión de las autoridades para legalizar su situación, debe

decirse que en principio la suspensión es procedente, pues se trata de una actividad que en sí es lícita, y si para proteger el derecho constitucional con la suspensión se exigiese el otorgamiento de un permiso al quejoso por las autoridades responsables, se haría nugatoria la suspensión en amparo, pues sin permiso nunca podría obtenerse la suspensión, aunque se trate de proteger un derecho constitucional entre tanto se falla el amparo, y con permiso, saldrían sobrando la suspensión y el mismo juicio de amparo, a más de que la procedencia del permiso es cuestión que atañe al fondo del juicio. Por lo demás, en las condiciones apuntadas, el levantamiento de infracciones y otros actos que estorbarían gravemente el ejercicio de la actividad comercial protegida constitucionalmente son actos razonablemente futuros, independientemente de que haya o no, órdenes específicas para que los policías actúen en esa forma, pues lógicamente si las autoridades estorban la prestación del servicio mediante actos de abstención (sobre lo que no debe prejuzgarse en el incidente) consistentes en no regularizar la situación del quejoso, resulta más que probable que se le levanten infracciones y se estorbe su actividad. En estos casos, para que se obtenga por las autoridades la negativa de la suspensión, aduciendo el interés público derivado de la ley y del peligro de que se preste el servicio en automóviles inseguros o insalubres, tendrán la carga de aportar elementos de convicción sobre la circunstancia de que en el caso, con apoyo en tal o cual precepto específico de tal ley, se daña el interés público al ser prestado el servicio en la forma específica en que lo presta el quejoso, o que su automóvil representa, por sus condiciones mecánicas o cualesquiera otras, un peligro manifiesto e inminente para la seguridad, pero sin que baste una afirmación dogmática y abstracta en el sentido de que tal vez se trate de un auto en mal estado que pudiera, tal vez, representar un peligro para la seguridad o la salud. Por lo demás, si las autoridades alegan que el ejercicio de la actividad comercial de que se trata está reglamentado por el Congreso, y que con base en algún precepto de una ley procede negar la suspensión con miras al interés público, sería menester que señalaran el precepto concreto y que acreditaran que los hechos del caso actualizan una situación en que dicho interés sería lesionado con la suspensión otorgada para el único fin de que no se estorbe la prestación del servicio entre tanto se falla el amparo. Otro modo de pensar haría nugatoria la suspensión y restaría toda su eficacia al juicio de amparo, si las autoridades administrativas, más que controlar policialmente una actividad, pudiesen hacer depender de su sola voluntad dogmática la posibi-

lidad de que los ciudadanos hagan uso de su derecho constitucional para dedicarse a actos lícitos de comercio, y más tratándose de un servicio tan deficitario como el de que se trata.

Vols. 145-150, sexta parte, p. 322, primer circuito, primero administrativo, Incidente en revisión 970/80, Roberto Mendoza Martínez, 10 de diciembre de 1980, unanimidad de votos.

CONSTRUCCIONES, REGLAMENTO DE. INCONSTITUCIONALIDAD. Si la quejosa reclamó la inconstitucionalidad del Reglamento de Construcciones y la clausura y revocación de la licencia de funcionamiento de su establecimiento comercial, respecto del cual solicitó licencia de remodelación y ampliación de construcción, y señaló como autoridad responsable, entre otras, al Jefe de la Oficina de Licencias e Inspección de Construcciones Privadas de una Delegación del Departamento del Distrito Federal, y si el Jefe de la Oficina de Planeación y Licencias de Construcción manifestó que la construcción se encuentra clausurada (aunque diga eso fue ordenado y ejecutado por otro funcionario), que la quejosa no ha comparecido a esa Delegación a enterarse de los requisitos que debe llenar para obtener la licencia (requisitos que enumera sin apoyo legal), que la solicitud presentada no llena esos requisitos y que la quejosa empezó a construir sin licencia, de todo ello se concluye razonablemente que esa autoridad aplicó en perjuicio de la quejosa el Reglamento de Construcciones vigente, ya que no menciona que exista otro ordenamiento aplicable para fundar su actuación y sus determinaciones legales. En consecuencia, todo ello basta para que en el amparo sea legalmente obligado estudiar la constitucionalidad reclamada de dicho reglamento. Ahora bien, el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, faculta al Presidente de la República para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. La jurisprudencia y la doctrina mexicanas han encontrado en esa fracción la facultad del Presidente para expedir reglamentos que faciliten la aplicación de las disposiciones de las leyes a los casos concretos que caen bajo sus hipótesis y consecuencias normativas. Pero es evidente que esos reglamentos están sujetos a la existencia de la ley, y que no pueden ir más allá de los lineamientos establecidos en la propia ley: pueden dar reglas para facilitar su aplicación, pero sin quitar ni agregar nada a la sustancia de lo legislado. Y más evidente aún es que un reglamento no puede existir por sí, en ausen-

cia de una ley y haciendo, en realidad, las veces de ésta. Por otra parte, el artículo 73, fracción VI, base 1a., de la propia Constitución, señala que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva. Es manifiesto que tampoco este precepto otorga facultades legislativas al Presidente, ni siquiera dentro del ámbito del Distrito Federal, pues ninguna alusión se hace al otorgamiento de tales facultades. Y antes es de notarse que el texto del párrafo inicial de la fracción VI a comento expresamente otorga al Congreso de la Unión la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, facultades que no podrían ser compartidas con el Presidente, ni le podrían ser delegadas sin juntar dos poderes en uno, con abierta violación a lo dispuesto en el artículo 49 constitucional. Por último, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, expedido por el Presidente de la República el 19 de noviembre de 1976, fue expedido sin ley alguna a reglamentar, por lo que en realidad, y sea cual fuere su nombre formal, viene desde el punto de vista material a constituir una ley sobre construcciones, que determina e impone obviamente ciertas modalidades a la propiedad privada, que de ninguna manera son de la esfera de competencia del Poder Ejecutivo, sino que en todo caso corresponderían al Congreso, en términos del artículo 73. Y lo mismo puede decirse de la creación y aplicación de sanciones. Por lo que se tiene que venir a concluir que ese Reglamento en principio es inconstitucional, por constituir una legislación expedida sin facultades por el Presidente de la República. En consecuencia, para autorizar o prohibir una construcción, las autoridades del Departamento del Distrito Federal y de sus Delegaciones no pueden arbitrariamente imponer requisitos y condiciones, ni podrán fundarlos en el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal. Y sólo podrá prohibir las construcciones cuando, con base en sus disposiciones legales o en otras se invada la vía pública, o no se satisfagan requisitos pura y estrictamente técnicos de seguridad o salubridad, que sí pueden ser objeto de reglamentos de policía y buen gobierno, de los previstos en el artículo 10 constitucional. Pero sin poder reglamentar, con disposiciones del Poder Ejecutivo, el uso y destino de la propiedad y construcciones privadas, o sus características estéticas o utilitarias, ni imponerles obligaciones destinadas a satisfacer necesidades públicas, o zonas de usos diversos; etcétera.

Vols. 151-156, sexta parte, p. 56, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 477/81, Guillermina Pérez Menchaca, 22 de octubre de 1981, mayoría de votos.

PETICIÓN. DERECHO DE. LIBERTAD DE COMERCIO. AUTORIDADES QUE NEGARON LOS ACTOS. Si el quejoso acreditó haber solicitado de una de las autoridades responsables licencia para ejercer el comercio en el giro de abarrotes con venta de vinos y licores, y pidió amparo contra la falta de contestación y la posible negativa e imposición de sanciones; y si el Juez sólo estimó acreditado el acto consistente en la falta de contestación, y concedió el amparo para que se notificase al quejoso el acuerdo recaído a su solicitud en el término de quince días, se debe concluir que la concesión del amparo en contra de todas las demás autoridades señaladas como responsables y que negaron los actos que se les atribuyen, en forma indiscriminada, no resulta correcto, pues no podrían obligarse a todas ellas, necesariamente, a dar respuesta a la solicitud del quejoso. Ni, a falta de agravios de dicho quejoso al respecto, podría concederse el amparo contra las demás autoridades por la posible imposición de sanciones a su giro comercial, como actos razonablemente futuros derivados de la falta de contestación a su solicitud. En consecuencia, en ese caso, procede modificar la concesión del amparo, a fin de precisar sus alcances. Pues si la autoridad a la que se presentó la solicitud no interpuso revisión, el amparo debe quedar firme respecto de su acto de omisión. Y respecto de las demás autoridades, la concesión del amparo se debe limitar de manera que la sentencia no las obligue a intervenir en la respuesta a la solicitud, o en la formulación del acuerdo que le recaiga, sino en la medida en que estimen que su intervención es legalmente necesaria para dictar el acuerdo a la solicitud. Pues si conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte al cumplimiento de un fallo de amparo están obligadas todas las autoridades que deban intervenir en alguna forma en ese cumplimiento, aunque no hubieran sido señaladas como responsables (tesis visible con el número 99 en la página 179 de la Octava Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1975), con mayor razón estarán obligadas a dar cumplimiento a la sentencia que manda respetar el derecho de petición consagrado en el artículo 8° constitucional todas aquellas autoridades que sí fueron señaladas como responsables, en la medida en que su intervención sea necesaria para dictar y notificar el acuerdo recaído a la petición del quejoso. Pues sería burlar el artículo 8° constitucional que sólo contestase la autoridad a quien

se elevó la solicitud, para informar que es necesaria la intervención de alguna otra para dictar el acuerdo definitivo que ponga final al negocio, llevando al peticionario de Herodes a Pilatos sin darle una respuesta pronta y definitiva, debidamente fundada y motivada, contra la que pueda litigar nuevamente, en un tiempo breve y razonable, para dirimir judicialmente, en cuanto al fondo de su pretensión, si tiene o no el derecho a ejercer el comercio en la forma en que lo solicita. Y lo anterior con mayor razón si se estima que el artículo 5° constitucional tiene precisamente por objeto evitar que las autoridades administrativas estorben a los particulares el ejercicio del comercio lícito (como sin duda lo es el giro solicitado), si no se apoyan para ello en una ley del Congreso dictada con miras a proteger el interés público, pero sin que las autoridades administrativas puedan por sí y ante sí, por medio de sus propias disposiciones generales o particulares, reglamentar y vedar en manera alguna el ejercicio del comercio, o sujetarlo a su albedrío.

Vols. 151-156, sexta parte, p. 133, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 191/81, Roberto Guadarrama Nicanor, 22 de julio de 1981, mayoría de votos.

TRATADOS INTERNACIONALES. EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, ÚLTIMA PARTE, NO ESTABLECE SU OBSERVANCIA PREFERENTE SOBRE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La última parte del artículo 133 constitucional establece el principio de la supremacía de la Constitución Federal, de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y de los tratados celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, respecto de las constituciones y leyes de los Estados que forman la Unión, y no la aplicación preferente de las disposiciones contenidas en los tratados respecto de lo dispuesto por las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución Federal. Es pues, una regla de conflicto a que deben sujetarse las autoridades mexicanas, pero conforme a la misma no puede establecerse que los tratados sean de mayor obligación legal que las leyes del Congreso.

Vols. 151-156, sexta parte, p. 195, primer circuito, tercero administrativo, Amparo en revisión 256/81, C. H. Boehringer Sohn, 9 de julio de 1981, unanimidad de votos.

TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUÍA. El artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que las confiere a unos y otras es el mismo.

Vols. 151-156, sexta parte, p. 196, primer circuito, tercero administrativo, Amparo en revisión 256/81, C. H. Bohering Sohn, 9 de julio de 1981, unanimidad de votos.

COMERCIO, LIBERTAD DE. ABARROTES CON VENTA DE VINOS. El artículo 5o. constitucional otorga a los ciudadanos el derecho a dedicarse a un comercio lícito, como lo es la venta de abarrotes y vinos en botella cerrada (ya que se trata de una actividad lícita, pues una tienda de tal naturaleza no es un centro de vicio, ni son personas depravadas las que en tales establecimientos compran botellas de vino). Luego si la parte quejosa solicita de las autoridades administrativas del Distrito Federal una licencia para operar un establecimiento de esa naturaleza, las autoridades están constitucionalmente obligadas, si no hay una ley del Congreso que disponga lo contrario precisamente con miras a que no se ofendan los derechos de la sociedad, a otorgar la licencia solicitada, a menos que el funcionamiento del establecimiento represente un peligro manifiesto, grave e inminente a la seguridad o a la salud pública, lo que deben fundar y motivar, y lo que es lo único que sería materia de reglamentos autónomos de buen gobierno, en términos del artículo 10 constitucional, pero sin que las autoridades administrativas puedan legislar sobre el ejercicio del comercio, decidiendo por sí y ante sí quién puede ejercerlo y con sujeción a qué condiciones, ya que esto corresponde al Congreso, conforme al artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, en relación con el mencionado artículo 5o. Y si en su informe justificado las autoridades se limitan a sostener que con motivo de la solicitud del quejoso ordenaron una visita, y que el

inspector no pudo practicarla porque encontró cerrado el establecimiento, tal argumento carece de validez si no se dio noticia cabal y completa de la visita a la parte quejosa, señalando el día y la hora en que habría de practicarse. Pues si se intenta practicar ese tipo de visita sin noticia de la parte solicitante, se le viola la garantía de audiencia, al actuarse a sus espaldas, y el derecho de petición, al no darle a conocer una respuesta congruente con su solicitud. Y resultaría absurdo que un negocio no pueda funcionar sin licencia, y que al mismo tiempo no se pueda obtener la licencia porque está cerrado. Tal actitud resulta violatoria de los artículos 8o. y 14 constitucionales, además del 5o. (y es de notarse que conforme al artículo 79 de la Ley de Amparo, en el amparo administrativo el juez puede suplir el error en que haya incurrido la parte agraviada al citar la garantía cuya violación reclame, otorgando el amparo por la que realmente aparezca violada, sin cambiar los hechos y conceptos de violación de la demanda). En tales condiciones, procede conceder a la parte quejosa el amparo solicitado para que, dentro del término de quince días, contados a partir de la notificación de la sentencia, se practique nuevamente la inspección de que se trata, dando noticia oportuna a la parte quejosa de tal visita, señalando con precisión el día y la hora, y para que, dentro de los quince días siguientes a la práctica de la visita, se resuelva y notifique sobre la solicitud de licencia, en forma tal que se dé oportunidad a dicha parte quejosa, sin más demoras, para litigar en cuanto al fondo sobre la licitud de la negativa, que en su caso, se llegue a dictar, sin eludir tal situación mediante evasivas y rodeos.

Informe 1982, tercera parte, p. 24, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 387/80, Abarrotes Tlauhualpa, S. A., 3 de febrero de 1982, mayoría de votos.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, CONTROL DE PRECIOS. En materia de control de precios, el juez de amparo debe estar consciente de que conforme al artículo 28 constitucional hay un interés público preponderante en no alentar o prohiar maniobras de ninguna clase que en alguna forma puedan tender a obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, lo que implica que tampoco se debe favorecer la obtención de un lucro mercantil exagerado, todo lo cual es aún más cierto en una época de crisis inflacionaria, en la que el alza continua de los precios y la moderación enérgica del alza de sueldos y salarios hace que su poder adquisitivo se vea gravemente mermado de día a día—. Y en tales

condiciones, ante la habitual conducta de las autoridades administrativas en materia de fundamentación y motivación de actos dictados en una materia en que no se afectan directamente los intereses pecuniarios de los órganos de autoridad, sino sólo el nivel de vida de las clases consumidoras, el juez constitucional no debe resolver los conflictos que se le planteen por los comerciantes e industriales, en materia de control de precios, atendiendo a finuras bizantinas, o a argumentaciones delicadas, o especiosas, sino que debe atender, en lo que pueda advertirse de autor, a la médula de las pretensiones de la parte quejosa y de la autoridad responsable, para determinar si los actos que tienden a efectuar el control de precios resultan o no, violatorios de la Constitución Federal, no sólo en cuanto a finuras de motivación y fundamentación, sino también en cuanto a evitar el alza inmoderada de los precios en perjuicio de los consumidores.—Así, si se habla de falta de motivación, y se dice que no se citan en la resolución que impuso una multa por violación de precios los hechos constitutivos de la infracción, o su prueba, pero se omite hacer referencia al acta de la visita de inspección en que la infracción fue descubierta, y se omite precisar si la quejosa tuvo o no, cabal y completo conocimiento del acta relativa, o si tuvo o no, adecuada intervención en la visita, mencionada en la resolución que impuso la multa, la falta de motivación invocada como concepto de violación resulta planteada en forma ambigua e imprecisa, que no permite al juez constitucional declarar fundada la pretensión de inconstitucionalidad, como podría suceder en materia de interpretación más estricta, o aun restringida de las normas, como sería, por ejemplo, la materia fiscal. Y lo mismo puede decirse de la falta de cita de artículos que precisan facultades de la autoridad y de fechas de Diarios Oficiales con la fijación de los precios, sin negar frontalmente tales facultades ni la publicación de tales precios, de los que hay datos en autos para suponer que fueron del conocimiento de la quejosa, como fueron sus listas presentadas a la autoridad, u otros elementos semejantes.

Informe 1982, tercera parte, p. 28, primer circuito, primero administrativo, Amparo directo 134/81, Miguel Angel Cantú, 18 de noviembre de 1981, unanimidad de votos.

LIBERTAD DE COMERCIO. NEGATIVA A RECIBIR LICENCIAS. RESTAURANTES Y BARES. Si el artículo 5o. constitucional otorga a los mexicanos el derecho a dedicarse a una actividad comercial lícita, y si

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

Informe 1982, tercera parte, p. 30, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 787/81, Luis Sánchez Duarte, 12 de noviembre de 1981, unanimidad de votos.

PRECIOS Y TARIFAS, FIJACIÓN DE, NO CORRESPONDE AL PODER JUDICIAL. El amparo no necesariamente es improcedente porque el acto reclamado sea la negativa a modificar la tarifa señalada por las autoridades responsables para la prestación de un servicio, pues la concesión del amparo podría limitarse a la sola empresa quejosa, o aun a los miembros concretos de una asociación legal o cámara industrial, etcétera, de manera que el amparo los incluyera específicamente a todos ellos, sin que por ello se violara necesariamente la limitación que a los alcances del amparo se establece en la llamada fórmula Otero, plasmada en la fracción II de artículo 107 de la Constitución de 1917, en términos iguales a los establecidos en el Artículo 102 de la Constitución de 1857, en la que se optó por elegir una solución jurídica diferente a la adoptada en Estados Unidos desde la sentencia dictada en 1803 en el caso de *Marbury V. Madison*, y se estimó conveniente en nuestro país señalar que aunque una ley o disposición general fuese declarada inconstitucional, ello se limitase a los individuos quejosos, pero de manera que pudiera seguir siendo aplicada

erga omnes. Pero el caso es que el fijar precios para mercancías y tarifas para servicios, es evidentemente una reglamentación del comercio. Si algo es reglamentar el comercio, lo es básica y esencialmente la fijación de precios, entre otras cosas. Y conforme a los artículos 73, fracción X y 103 y 107 constitucionales, la reglamentación del comercio no ha sido otorgada por el Constituyente al Poder Judicial Federal, ni a los jueces de amparo. La reglamentación del comercio y la fijación de precios y tarifas son cuestiones que requieren de investigaciones y consideraciones económico-políticas que no quedan dentro de la esfera de competencia de los jueces encargados de tutelar las garantías constitucionales de los individuos. Es el Congreso el órgano a quien la Constitución encomendó la reglamentación del comercio, y es él quien puede montar y efectuar las investigaciones complejas y especializadas que se requieren para determinar los límites de esa reglamentación. Y sería incorrecto, desde nuestro sistema constitucional, que fuesen los jueces federales, en juicios de amparo, los que vieran en última instancia a pretender fijar, en esos juicios, sujetos a las limitaciones de la litis planteada en ellos, los precios oficiales de mercancías y servicios: esa no es una materia justiciable, así considerada. En consecuencia, cuando lo que en el amparo se pretende es que los jueces asuman funciones que la Constitución encomienda expresa y lógicamente al Congreso, como lo es reglamentar el comercio mediante la fijación de precios y tarifas, el amparo resulta improcedente. Lo único que podría llevarse al amparo, serían las violaciones formales de la Constitución, cometidas por quienes deben reglamentar el comercio, si al hacerlo violan algún precepto constitucional, o si rebasan algún límite señalado en la Constitución, si exceden sus facultades, si dejan de respetar la garantía de audiencia, o si dejan de fundar y motivar adecuadamente sus resoluciones, si hubo una indebida delegación de facultades, etcétera. Pero en el amparo no puede el juez sustituirse, en cuanto a apreciaciones de fondo, y por consideraciones técnicas de naturaleza política o económica, al Congreso de la Unión, en el que, según nuestra teoría constitucional, están representados los intereses de todos los electores de todos los Estados de la Federación. Ni podrían, por ende, los jueces de amparo, mediante pruebas periciales rendidas en los juicios, con todas las características que esas pruebas tienen en nuestro país, sustituirse a las investigaciones económico-políticas de las comisiones del Congreso encargadas de investigar para proponer y formular la reglamentación del comercio. La fijación de precios

y tarifas, desde el punto de vista sustantivo, sólo podría anularse en amparo si fuese manifiestamente injusta o irrazonable. Por lo demás, si las autoridades que han determinado las tarifas reclamadas pertenecen al Poder Ejecutivo, pero nada se plantea sobre sus facultades constitucionales para reglamentar tarifas, sino sólo sobre la sustancia de fondo de las mismas, la materia no es justiciable y el juicio debe estimarse improcedente, en términos del artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo.

Informe 1982, tercera parte, p. 34, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 1001/80, Transportes del Prado, S. de R. L. de C. V., 21 de abril de 1982, mayoría de votos.

VISITAS DOMICILIARIAS ADMINISTRATIVAS. FORMALIDADES. Las visitas domiciliarias administrativas deben satisfacer, según el artículo 16 constitucional, las formalidades de los cateos. No dice que sólo algunas formalidades, sino que se refiere en términos genéricos a las formalidades. Luego no habría razón legal para que los jueces de amparo mutilaran la garantía constitucional y recortaran la protección que el Constituyente quiso dar a la privacidad de los individuos, ya que es ésta el valor que fue considerado tan alto, que se incluyó la garantía de su tutela en el precepto constitucional a comento. Por lo demás, no hay una sola razón válida, que no fuese la práctica inconstitucional y viciosa, para restar protección a la privacidad de los individuos cuando la visita no deriva de un procedimiento penal, sino de un procedimiento administrativo, pues no es más digna de protección la privacidad del domicilio de quien es sospechoso de un delito que la privacidad de quien no lo es. Y si bien las consecuencias de un cateo pueden ser más graves para el afectado, que las de una visita administrativa, esto se tomará en cuenta para ordenar la intrusión al domicilio, es decir, para sopesar las causas que la justifican y hacer más rigurosa la exigencia del motivo en materia penal que en materia administrativa. Pero en ambos casos habrá que respetar las formalidades constitucionales. Ahora bien, entre las formalidades exigidas para los cateos, se encuentra la de una orden judicial escrita, en la que se expresará el lugar que ha de inspeccionarse y los objetos que se buscan o, en materia administrativa, cuáles son las disposiciones sanitarias y de policía cuyo cumplimiento se trata de comprobar. Y si no es materia de la litis el determinar si la orden debe emanar de autoridad judicial, aun cuando se trate de visitas administrativas (como lo ha exigido, por ejem-

plo, la jurisprudencia de los Estados Unidos, cuya cuarta enmienda constitucional es antecedente de nuestro artículo 16, en este aspecto), de todos modos es de admitirse el argumento del quejoso de que es necesaria la exhibición de la orden escrita de autoridad competente, para proceder enseguida a la visita misma, si ésta ha de implicar una intrusión a la privacidad del visitado. De ello se sigue que si en el acta de la visita no aparece, ni se demostró con otras pruebas, que se haya entregado al visitado copia escrita, motivada y fundada (artículo 16 constitucional), de la orden de visita, la visita misma está constitucionalmente viciada, así como todos los frutos de esa visita, los que por lo mismo carecen de valor legal para causar daños o molestias al visitado. Y así, la clausura ordenada con base en una visita viciada, está también viciada, y resulta violatoria también del artículo 16 constitucional.

Informe 1982, tercera parte, p. 44, primer circuito, primero administrativo, Amparo en revisión 1041/81, Jardín Cerveza los Portales, S. A., 16 de abril de 1982, mayoría de votos.

REGLAMENTO PARA ESTACIONAMIENTOS EN EL DISTRITO FEDERAL, INCONSTITUCIONALIDAD DEL. El artículo 5o. Constitucional únicamente permite que se limite la libertad de trabajo cuando: a). Se ataquen derechos de tercero, hipótesis en la que la limitación debe ser decretada por autoridad judicial y b). Cuando se ofenden los derechos de la sociedad, caso en el que corresponde determinarla a una resolución gubernativa en términos de ley; es decir, de una ley expedida por el órgano legislativo. Por tanto, el Reglamento para Estacionamientos en el Distrito Federal, es inconstitucional en la medida en que, sin apoyarse en una ley, establece limitaciones al ejercicio de la garantía individual de trabajo que consagra el artículo 5o. Constitucional, puesto que obliga a los particulares a obtener de la autoridad correspondiente licencia previa de funcionamiento de lugares para el estacionamiento de vehículos en el Distrito Federal, en términos del artículo 7o. del Reglamento aludido; a que se cumplan las obligaciones que establece el artículo 15; y a que no se realicen los actos que prohíbe el numeral 16 e impone como sanción en caso de incumplimiento de esas disposiciones, la clausura del establecimiento.

Informe 1982, tercera parte, p. 61, primer circuito, segundo administrativo, Amparo en revisión 585/82, María Fortes Vda. de Lamas, 4 de noviembre de 1982, mayoría de votos.