

308409
44



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.
INCORPORADA A LA U.N.A.M.

**"ANÁLISIS, COMENTARIOS Y PROPUESTAS DE
MODIFICACIÓN AL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO PARA OBTENER UNA LICENCIA
DE FUNCIONAMIENTO PARA ESTABLECIMIENTO
MERCANTIL EN EL DISTRITO FEDERAL."**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ADOLFO HERNÁN RAMÍREZ VARGAS

ASESOR: DR. JOSÉ MANUEL ROMERO GUEVARA



MÉXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACION

DISCONTINUA

México D.F. a 11 de enero del 2002.

LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ
DIRECTORA TÉCNICA
LICENCIATURA EN DERECHO
UNIVERSIDAD LATINA S.C. CAMPUS SUR
P R E S E N T E.

Por este medio me dirijo a Usted para hacer de su conocimiento que a mi consideración el trabajo realizado por el alumno ADOLFO HERNÁN RAMÍREZ VARGAS, inscrito en esta Institución con el número de cuenta 91628812-3, que cursó en la misma la Licenciatura en Derecho; el cual lleva por título "ANÁLISIS, COMENTARIOS Y PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA OBTENER UNA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO PARA ESTABLECIMIENTO MERCANTIL EN EL DISTRITO FEDERAL", mismo del cual fungí como Asesor de Tesis, reúne los requisitos metodológicos, de fondo y de forma suficientes para cumplir con lo dispuesto en el Reglamento de Titulación de la Licenciatura en Derecho a fin de que pueda sustentar la réplica oral frente al sinodo.

Por lo antes expresado, solicito a Usted se sirva autorizar y turnar el presente trabajo para su revisión final, para continuar con los trámites respectivos que fija el mencionado Reglamento.

ATENTAMENTE


Dr. JOSÉ MANUEL ROMERO GUEVARA.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

INCORPORADA A LA UNAM



Coyoacán México. 2 de Abril de 2002.

**C. DIRECTOR GENERAL DE REVALIDACIÓN
E INCORPORACIÓN DE ESTUDIOS DE LA UNAM
P R E S E N T E:**

El **C. RAMÍREZ VARGAS ADOLFO HERNÁN** ha elaborado la tesis profesional titulada "Análisis, comentarios y propuestas de modificación al procedimiento administrativo para obtener una licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil en el Distrito Federal.", bajo la dirección del **DR. JOSÉ MANUEL ROMERO GUEVARA**, para obtener el Título de Licenciado en Derecho.

El alumno ha concluido la tesis de referencia, misma que llena a mi juicio los requisitos marcados en la Legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos correspondientes.

ATENTAMENTE
"LUX VIA SAPIENTIAS"

LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTRVEZ
DIRECTORA TÉCNICA
LICENCIATURA EN DERECHO
CAMPUS SUR

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

AGRADECIMIENTOS

A Dios, porque me ha permitido vivir un día más, pero sobre todo por haber puesto en mi camino personas que con sus enseñanzas, apoyo y cariño han iluminado el sendero de mi vida para esforzarme cada día para lograr cumplir todos y cada uno de mis objetivos.

A mis padres, porque con su apoyo y sus enseñanzas he podido mantenerme firme en mis principios y que mi vida sea un logro no solo para mí, sino también por aquellos a quienes me rodean y que este pequeño logro sólo sea un paso del camino de mi vida, pero sobre porque la realización de este trabajo sea más que nada de ellos por toda una vida cuidados.

Papá, gracias por estar conmigo y ser un ejemplo en mis estudios, en el trabajo pero sobre todo en la vida; ya que a tu lado he aprendido a ser una mejor persona, lo que se refleja en mi trabajo diario, por lo que todo lo que soy y llegue a ser siempre será también un logro tuyo.

Mamá, por todos esos momentos que me has dedicado, por todas tu horas de angustia y por los desvelos que compartiste conmigo, por eso y muchas cosas más te agradezco y te hago partícipe de este, tu logro.

A la Universidad Latina, porque además de ser la Institución que me ha formado ha sido el lugar donde he encontrado excelentes profesores, que cada día en sus cátedras, compartieron conmigo su sabiduría, pero sobre todo por ser el lugar donde he conocido grandes amigos y enseñanzas para mi vida profesional.

A la Lic. Sandra Luz, por el apoyo y el ejemplo de trabajo y dedicación que ha sembrado no sólo en mí sino en toda una generación de Abogados, comprometidos con lograr un México mejor.

Al Lic. Rosafio, quien con su ejemplo de trabajo despertó en mí, el deseo de seguir estudiando para mejorar, de aumentar mis conocimientos y disipar mis dudas, así como a compartirlos.

Al Doctor José Manuel Romero Guevara, por la invaluable guía, así como por la crítica y recomendaciones sin las cuales la realización del presente trabajo no hubiera llegado a buen término.

A mis maestros, personas que en mi desarrollo laboral y personal me enseñaron a ser alguien dedicado, leal pero sobre todo preocupado por ayudar a la gente y comprometido con la legalidad en mi actuar profesional y a ser una mejor persona.

A todos y cada uno de los profesores que dentro de las aulas de esta Institución, me dedicaron tiempo, esfuerzo y compartieron con nosotros conocimientos, experiencias pero sobre todo el deseo de mejorar a mi país mediante la aplicación, crítica y estudio de nuestras normas jurídicas.

A mi amiga y compañera que ha compartido momentos felices y tristes; logros y derrotas; pero que siempre me ha enseñado a aprender lo mejor de cada uno de ellos, a enfrentarme a cada problema con una sonrisa y con todo mi empeño para lograr el mejor resultado, pero sobre todo por estar a mi lado con una sonrisa llena de luz., Gracias Yénicka.

A todos mis amigos que han estado conmigo y que me han apoyado en todo momento, brindándome su compañía

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE

página

INTRODUCCIÓN

I

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA MATERIA ADMINISTRATIVA

1.1. Antecedentes Históricos	1
<i>1.1.1. Concepto y Ubicación Sistemática del Derecho Administrativo</i>	1
<i>1.1.2. Antecedentes Históricos del Derecho Administrativo en el Mundo</i>	12
<i>1.1.2.1. Época Antigua</i>	14
1.1.2.1.1. Antiguo Egipto	14
1.1.2.1.2. Medio Oriente	15
1.1.2.1.3. Cultura Griega	18
1.1.2.1.4. Imperio Romano	24
<i>1.1.2.2. Edad Media</i>	28
<i>1.1.2.3. Época Moderna</i>	31
<i>1.1.3. Antecedentes en México de la Materia Administrativa</i>	35
<i>1.1.3.1. México Prehispánico</i>	35
<i>1.1.3.2. Época Colonial</i>	38
<i>1.1.3.3. México Independiente</i>	43
1.1.3.3.1. México como República Centralista	47
1.1.3.3.2. Restauración de la Federación	51
1.1.3.3.3. Segundo Imperio en México	57
1.1.3.3.4. La República Restaurada	58
1.1.3.3.5. Periodo 1877-1928	59
1.1.3.3.6. México Post Revolucionario	63
1.2. Antecedentes de la Regulación para Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal	65
<i>1.2.1. Antecedentes Anteriores a 1981</i>	65
<i>1.2.2. Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal</i>	72
<i>1.2.2.1. Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1981</i>	73
<i>1.2.2.2. Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, del 31 de Julio de 1989</i>	81
<i>1.2.3. Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles (LFEMDF) de 1996</i>	83

<i>1.2.4. Reformas a la LFEMDF publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal</i>	86
<i>1.2.5. Nota sobre la vigencia de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal</i>	87
1.3. Conclusiones	89

CAPITULO 2
MARCO CONCEPTUAL

2.1. Conceptos Generales	91
<i>2.1.1. Acto Administrativo</i>	92
<i>2.1.2. Requisitos del Acto Administrativo</i>	105
<i>2.1.2.1. Elementos Subjetivos del Acto Administrativo</i>	107
<i>2.1.2.2. Elementos Objetivos del Acto Administrativo</i>	114
<i>2.1.2.3. Elementos Formales del Acto Administrativo</i>	118
2.1.2.3.1. Fundamentación y Motivación	121
<i>2.1.3. Principios Rectores del Acto Administrativo</i>	124
<i>2.1.3.1. Principio de Legalidad</i>	130
<i>2.1.4. Autoridad Administrativa</i>	133
<i>2.1.5. Proceso y Procedimiento</i>	136
<i>2.1.6. Licencia de Funcionamiento</i>	141
<i>2.1.6.1. Diferencias con la Declaración de Apertura</i>	145
<i>2.1.7. Establecimiento Mercantil</i>	147
2.2. Conclusiones	149

CAPITULO 3

**COMPARACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA OBTENER LICENCIA DE
FUNCIONAMIENTO PARA UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL EN EL
DISTRITO FEDERAL ENTRE LAS LEYES DEL 2000 Y LA APROBADA POR LA
ASAMBLEA LEGISLATIVA EL 29 DE NOVIEMBRE DE 2001**

3.1. Fundamento Constitucional de la Materia Administrativa en el Distrito Federal	153
<i>3.1.1. Artículos Constitucionales relacionados con la Materia Administrativa</i>	156
<i>3.1.2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal</i>	176
<i>3.1.3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal</i>	176
3.2. Comparación entre las disposiciones de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del 27 de enero del año 2000 y la Aprobada por la Asamblea Legislativa II Legislatura el día 29 de noviembre del 2001	186
3.3. Diversas etapas que comprende el Procedimiento Administrativo para la obtención de la Licencia de Funcionamiento	196

3.3.1. Trámite en la Ventanilla Única Delegacional	198
3.3.2. La Visita Administrativa de Verificación	205
3.3.3. La Consulta Vecinal	212
3.4. Formas de Conclusión del Procedimiento Administrativo	215
3.5. Problemática que se encontró en el Procedimiento Administrativo para la obtención de la Licencia de Funcionamiento	220
3.6. Conclusiones	228

CAPITULO 4

CRITICAS A LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN EL DISTRITO FEDERAL VOTADA POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL EL DÍA 29 DE NOVIEMBRE DE 2001

4.1. Notas generales sobre la Crítica a la Ley aprobada en el 2001	230
4.2. Similitud entre las propuestas formuladas y el texto aprobado en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal	232
4.3. Problemática que puede resultar de no haber reformado el texto de la Ley	236
4.4. Problemática que puede surgir por las adiciones que se realizaron al texto de la Ley aprobada por la Asamblea Legislativa	238
4.5. Propuestas de modificación a la Ley aprobada por la Asamblea Legislativa	241
4.6. Conclusiones	246
CONCLUSIONES	247
ABREVIATURAS	250

ANEXOS

ANEXO 1 Formato VU-19 Expedición de Licencia de Funcionamiento para Establecimiento Mercantil	252
ANEXO 2 Formato VU-09 Aviso de Declaración de Apertura para Establecimiento Mercantil	253
ANEXO 3 Formato AU-19 Visto Bueno de Seguridad y Operación	254
ANEXO 4 Página de Internet del Gobierno del Distrito Federal donde se indica el trámite a seguir para obtener Licencia de Funcionamiento para Establecimiento Mercantil	255
ANEXO 5 Gaceta Oficial del Distrito Federal del día 27 de enero de 2000, Número 14, Decreto por el que se publica la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal	257

ANEXO 6	Boletín número 954 de la Dirección General de Comunicación Social del Gobierno del Distrito Federal del día 14 de diciembre del 2001	279
ANEXO 7	Texto de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, el día 29 de noviembre del 2001	280
BIBLIOGRAFÍA		314
LEGISLACIÓN		319
OBRAS DE CONSULTA		322
OTRAS FUENTES		322
	HEMEROGRÁFICAS	323
	ELECTRÓNICAS	323

INTRODUCCIÓN

Las razones por las cuales decidimos realizar el presente trabajo sobre Derecho Administrativo fue la experiencia laboral dentro de una dependencia del Gobierno del Distrito Federal, situación que nos permitió conocer de primera mano las deficiencias y problemas que resultan de aplicar una Ley que no siempre se conoce y que muchas veces es imprecisa o incompleta, para los efectos que se propone, es decir, proteger el interés, orden y salud públicas.

Todo lo anterior da lugar a un deseo de poder ofrecer un verdadero cambio a la sociedad, cambio que se traduzca en mejoras en el marco jurídico que aplica el Estado en actividades que se desarrollan con frecuencia debido a la importancia económica de las mismas.

En razón de que la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal sobre la cual se estaban desarrollando las reformas y modificaciones para lograr esa mejora en favor de los gobernados, se modificó en virtud del Texto de una nueva Ley aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, el 29 de diciembre del 2001, misma que no ha sido publicada debido a que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal dispone de un lapso de tres meses para publicar o formular observaciones, por ello no se encuentra vigente. En el presente trabajo se contiene un estudio comparativo en cuanto a las Legislaciones para conocer si las ideas de reforma se aplicaron en el nuevo texto, así como señalar lo que se considera como aciertos y fallas en dicho nuevo texto y determinar si hay una mejora en el procedimiento.

Es posible considerar que la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles surge debido a que, cuando se realiza cualquier actividad dentro de la sociedad humana podemos encontrar que por muy sencilla que se le pueda considerar, es muy posible que se encuentre una regulación de la misma, la cual tiene como objetivo, al igual que cualquier sistema jurídico, el mantenimiento de relaciones pacíficas entre todos los individuos y que normalmente encontramos protegidas por el interés público.

Otro problema que da lugar a este trabajo, así como a las reformas a la Ley para hacerla más clara y precisa, es que dentro de las actividades sociales no siempre se encuentra la presencia de un Licenciado en Derecho, es decir, al no haber un especialista que asesore y conduzca sobre el procedimiento administrativo, las personas pueden incurrir en errores o irregularidades que pueden trascender en infracciones administrativas y de difícil regularización para los gobernados, derivados del desconocimiento no solo de la Ley, sino de los términos utilizados y del alcance de los mismos.

Por lo anterior, el objetivo del presente trabajo es dar a conocer el procedimiento administrativo que se sigue para obtener una Licencia de Funcionamiento para Establecimiento Mercantil en el Distrito Federal, plantear propuestas de modificación, analizar el nuevo procedimiento o más bien los cambios en la Ley y como se pudo modificar dicho procedimiento, lo cual tendrá como objetivo otorgar mayor seguridad jurídica, transparencia y equidad en el procedimiento, tanto a las personas que tramiten la solicitud de licencia de funcionamiento como a las que se puedan ver afectadas por la posible instalación de un establecimiento mercantil debido a la cercanía con lugares de trabajo o vivienda, así como por las implicaciones que tendrían respecto del orden y seguridad públicas.

Del estudio que se realice al procedimiento administrativo regulado en la nueva Ley se podrá determinar si se hicieron modificaciones para lograr mayor seguridad jurídica, transparencia, certeza así como para evitar irregularidades, inseguridad y cubrir lagunas y aclarar vaguedades en los preceptos que permitan la interpretación de la misma en beneficio de algunos cuantos que no tengan un interés jurídico legítimo.

El presente trabajo se encuentra conformado de cuatro capítulos. En el primero se hace referencia de los antecedentes históricos de la materia administrativa así como una definición de la misma.

Nos ocupamos en el segundo capítulo de desarrollar y analizar los principales conceptos que de materia administrativa se presentan en el procedimiento para obtener la Licencia de Funcionamiento en el Distrito Federal. Dentro de dichos conceptos se incluyen los elementos del acto administrativo así como los principios bajo los cuales debe de regirse la emisión de dicho acto.

En el tercer capítulo se analiza la situación administrativa del Distrito Federal así como el procedimiento que se sigue para que un particular pueda obtener la Licencia de Funcionamiento para poder operar un establecimiento mercantil, señalando los artículos que debían reformarse y el texto de la nueva Ley a fin de conocer si el procedimiento se mejoró o no con la Ley aprobada por la Asamblea.

Finalmente, en el cuarto capítulo se realiza una crítica a la Nueva Ley así como propuestas de modificación para lograr mejorar el procedimiento administrativo y hacerlo más seguro, transparente y equitativo, pero sobre todo, hacer mucho más precisa, específica y clara la Ley a fin de evitar interpretaciones incorrectas que de la misma se hacen.

Respecto de la metodología que se siguió para la elaboración del presente trabajo podemos señalar que se realizó investigación documental, legislativa y de campo ya que fué necesario acudir a algunas de las Delegaciones y a las Ventanillas Únicas Delegacionales para conocer la forma de aplicar la Ley y con ello poder determinar si el procedimiento administrativo se veía influenciado por interpretaciones discrecionales y en ocasiones incorrectas de las Autoridades que en el mismo intervienen, asimismo se realizó un análisis histórico para poder conocer la evolución del Derecho Administrativo sobre todo en lo referente al Distrito Federal, realizando un comparativo con las atribuciones y facultades de los municipios ya que son la figura jurídica que más se puede semejar a las Delegaciones Políticas (órganos desconcentrados), así como también se aplicó el mismo estudio histórico en lo referente a la regulación del comercio por lo cual también se utilizaron los métodos deductivo e inductivo, así como el análisis y la síntesis.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA MATERIA ADMINISTRATIVA

1.1. Antecedentes Históricos

1.1.1. *Concepto y Ubicación Sistemática del Derecho Administrativo*

Para estar en posibilidades de realizar un análisis preciso y completo de cualquier figura o institución en el largo y complejo desarrollo histórico de la humanidad, que en el caso del presente trabajo, sería la materia administrativa y en concreto la situación relativa al acto administrativo (que se deberá de entender de manera general, como el resultado de la aplicación por parte del Estado de la regulación que exista tanto en materia procedimental¹ como de establecimientos mercantiles) emitido por el Estado a fin de que un gobernado pueda realizar actividades comerciales, así como del procedimiento que debe observarse para su emisión; es necesario establecer una definición de la figura motivo de estudio; lo anterior a fin de que dicho análisis cumpla con las condiciones referidas, lo cual va a evitar que se analicen antecedentes históricos que no tengan relación alguna con el tema de estudio del presente trabajo, es decir, limitar el presente trabajo y en concreto el análisis de antecedentes históricos a una figura determinada.

Es importante también puntualizar que el presente trabajo no solo se limitará a los antecedentes de regulación administrativa en el Distrito Federal y a los municipios, toda vez que son la figura administrativa con mayores similitudes a las Delegaciones, también se estudiarán antecedentes de regulación de Derecho Mercantil, en virtud de que el objeto de estudio es precisamente una autorización que otorga el Estado para realizar una actividad comercial por lo que la regulación jurídica al mercado también podrá ser analizada, aun cuando de una forma más sencilla y sin profundizar tanto como en la Materia Administrativa, en virtud de que el presente trabajo más que la regulación del Estado al comercio se busca criticar y proponer modificaciones al procedimiento administrativo a fin de hacerlo más fácil y accesible al particular, combatir la corrupción y sobre todo evitar que sea un obstáculo al desarrollo económico, pero sobre todo que sea una limitación a la Garantía de Libertad

¹ En concreto debe de entenderse la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, toda vez que las licencias son una facultad de los municipios a nivel federal, pero de las Delegaciones a nivel local, lo que en caso concreto precisa la aplicación del ordenamiento referido y que se indica además por el artículo 1º párrafo Tercero de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

ocupacional prevista por párrafo primero del Artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante CPEUM, que indica:

*"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial."*²

Una vez que han sido determinadas las materias de las cuales se estudiarán los antecedentes históricos por la relación que tienen con el tema del presente trabajo, procederemos a establecer una definición de cada una de ellas.

Para ello estableceremos que la materia administrativa para efectos de la presente tesis debe de ser entendida como Derecho Administrativo y que debido a que se trata del tópico principal del presente trabajo, será donde mayor sea el análisis de las definiciones, así como de sus alcances y contenido.

Con el propósito de comprender que es el Derecho Administrativo es necesario establecer primero un concepto de Derecho, así como señalar la forma en la que se puede dividir para su estudio; procederemos a determinar la ubicación sistemática del Derecho Administrativo desde el punto de vista didáctico, a fin de que se pueda comprender mejor su naturaleza, ya que debemos recordar que el Derecho o más bien los sistemas normativos surgen desde el momento mismo en que el hombre comienza su vida colectiva, por lo cual abarcan distintos aspectos de la vida del hombre en sociedad y existen ramas o corrientes especializadas.

Como definición de Derecho podemos citar la que postula Fernando Castellanos en la cual indica que *"es un conjunto de normas que rigen la conducta externa de los hombres en sociedad, las cuales pueden imponerse a sus destinatarios mediante el empleo de la fuerza de que dispone el Estado"*³. Esta definición puede ser considerada completa desde el punto de vista de la corriente positivista ya que incluye la característica de la coercibilidad de las

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Delma, Décima Primera Edición, México, 1999, p. 3.

³ CASTELLANOS TENA, Fernando, *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*. Editorial Porrúa, Trigésima Sexta Edición actualizada, México, 1996, p. 17.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

normas jurídicas, la cual se puede considerar les da validez, además de ser precisamente lo que las va a diferenciar de las normas sociales o religiosas.

Una definición un poco más amplia es la que considera al Derecho como el *"conjunto de normas de conducta y de organización que constituyen una unidad, que tiene por contenido la reglamentación de las relaciones fundamentales para la convivencia y la supervivencia del grupo social"*.⁴ La definición anterior se puede criticar en cuanto a que no establece el tipo de normas a las que atiende, toda vez que ya establecimos que a la par de las normas jurídicas también existen las sociales y religiosas, lo anterior se puede mencionar ya que al contrario de la definición anterior, no se menciona la principal característica de las normas jurídicas que es la coercibilidad, pero si menciona la unidad a la cual se encarga de regular, que se debe entender como la sociedad, a quien debe de proteger y asegurar se desarrolla en el tiempo y el espacio.

El Derecho puede ser entendido como un sistema de normas jurídicas, principios e instituciones determinados por una serie de valores que regulan las relaciones del hombre en sociedad, con la finalidad de que dichas relaciones sean pacíficas y cordiales. De lo anterior se desprende que el Derecho regula cualquier tipo de relaciones dentro de un grupo social lo cual ha provocado que se de una división de carácter didáctico que permita sintetizar y realizar mejores estudios del Derecho, dependiendo del tipo de actividad que se esta regulando.

La definición anterior podría ser criticada de simplista pero de alguna manera contiene los elementos generales que conforman el Derecho, es decir, normas de carácter jurídico y la regulación que estas realizan de la sociedad.

Para una mejor comprensión es necesario señalar lo que deberá entenderse como Derecho para efectos de esta tesis, es decir, el sistema organizado integrado por normas jurídicas, cuya principal expresión son las Leyes, que en el Derecho Administrativo incluyen Reglamentos y Acuerdos; Principios, donde podemos ubicar el de Legalidad, Imparcialidad y todos los demás a los cuales debe de constreñirse la actividad de la Autoridades así como la Jurisprudencia de los Tribunales Federales y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; de Instituciones, dentro de las cuales es

⁴ *Diccionario de Política, Tomo 1*. BOBBIO, Norberto y MATTELUCCI, Incola. Siglo Veintiuno Editores, Décima Edición, México, 1997, p. 453.

precisamente que podemos ubicar a las licencias, como un acto administrativo; y elementos que tienen como principal finalidad el regular las actividades del hombre en sociedad, para lograr una convivencia pacífica. Además es importante recordar que cuando se habla de Derecho también estamos hablando de valores y es precisamente el valor de la libertad relacionado con la seguridad jurídica el que se va a analizar en el presente trabajo.

Asimismo, es importante indicar que dentro de dicha definición resultado del análisis de las diversas concepciones señaladas, que a su vez, las normas jurídicas se dividen en adjetivas y sustantivas, entendiendo como sustantivas precisamente a las normas que van a regular el procedimiento, dentro de las mismas podemos incluir a las que van a determinar la competencia de las Autoridades así como el procedimiento, lo cual es de vital importancia para la cuestión administrativa en el presente trabajo.

A su vez el Derecho Administrativo es posible ubicarlo sistemáticamente para fines didácticos dentro del Derecho Público, el cual debe de ser entendido de conformidad con la Teoría Romana como algo que concierne a la utilidad de los particulares, es decir, son normas jurídicas que buscan lograr una utilidad para la sociedad en su conjunto, pero dicha teoría ha sido superada y es posible que hoy día se puede hablar de una clasificación del derecho en público y privado siguiendo la teoría de los sujetos, ya que existe una relación de supraordenación. Lo anterior sin olvidar que precisamente el Derecho Administrativo debe otorgarle medios de defensa a los particulares ya que como hay una relación de supraordenación de los gobernados frente al Estado se debe evitar que se cometan abusos en agravio de los primeros, lo anterior debido a que el Estado surge por el hombre y no al contrario, por lo cual se presenta necesario que exista un medio que los proteja no solo de las cuestiones ajenas a la sociedad sino dentro de la misma sociedad.

De lo anterior se puede definir al Derecho Público como *"el derecho del Estado, es el conjunto de reglas que organizan sus actividades y que rigen las atribuciones, facultades y relaciones de los órganos del Estado entre sí y de éstos con los particulares"*⁵. De la definición anterior y de lo antes expuesto relativo a los medios de defensa con los que cuenta el particular es posible señalar que entonces el Estado o más bien sus representantes, entendiéndose por

⁵ ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Compendio de Derecho Civil, Tomo I*. Editorial Porrúa, Vigésima Sexta Edición, México, 1995, p. 21-22.

ello a los servidores públicos, deben de limitar su actuación a las actividades que les tiene determinadas la Ley, ya que en caso contrario se estaría violando el Principio de Legalidad al cual se ve restringida la actividad del Estado.

A pesar de lo antes expresado no hay que olvidar que la división de Derecho Público y Privado se considera solamente como de uso didáctico más que filosófico, por lo cual, la discusión que pudiera generarse sobre la teoría acertada no será el tema de estudio del presente trabajo.

Tomando como base la última definición que se mencionó relativa al Derecho Público en la cual se determina que regula diversos aspectos relativos al Estado, podemos percibir que dentro del mismo existen varias divisiones de acuerdo a las diversas facultades que tiene el Estado.

Partiendo de que el Derecho Público regula diversos aspectos, es posible señalar que de una manera muy sencilla se puede definir que *"El Derecho Administrativo es la rama del Derecho público que tiene por objeto específico la administración pública"*⁶. Dicha definición tiene estrecha relación con la postulada por Santi Romano, quien define al Derecho Administrativo como *"una rama de la jurisprudencia que tiene por objeto la elaboración dogmática y reducción a sistema de los conceptos, los principios, las normas, las instituciones del derecho positivo atinente... a la administración pública"*⁷. Entendiéndose a la administración como el manejo de los recursos que se tienen a fin de lograr un fin determinado.

Mientras la administración de manera general es, el manejo de recursos de manera óptima para obtener determinado resultado. La administración pública, que es precisamente el objeto de estudio del Derecho Administrativo, se puede definir de acuerdo a lo establecido por Italo Altieri como *"un conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un organismo social"*⁸. De lo anterior es posible señalar que si bien Altieri no indica precisamente que dicha definición sea de administración pública es posible determinarlo debido a que se hace referencia a un organismo social, entendiendo como

⁶ GARCIA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, Cuadragésimo Séptima Edición, México, 1995, p. 139.

⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo, Primer Curso*. Editorial Limusa, México, 1999, p. 21.

⁸ ALTIERI, Italo. *Manual de Administración Municipal*. Instituto para el Desarrollo Técnico y Coordinado de la Hacienda Pública de los Estados Territorios y Distrito Federal, México, 1974, p.21.

ello a un órgano del Estado el cual procura cumplir con una de las finalidades del Estado, que es la justa convivencia humana, así como el bienestar de los integrantes de la comunidad. Recordando precisamente que cualquier poder que pudiera tener el Estado debe de servir para lograr un beneficio en la colectividad, ya que como mencionamos con anterioridad es el hombre el que le da origen al Estado.

Si bien dichas definiciones pueden ser criticadas por considerarse limitadas, de alguna manera dejan claro cual es el fin o el objeto de estudio del Derecho Administrativo. Por lo anterior es posible considerar cierta la concepción que se hace del Derecho Administrativo por Ignacio Galindo Garfias, en cuanto que indica "*le atañe el funcionamiento de los poderes públicos en sus distintas dependencias y organismos*".⁹

De lo anterior, es posible considerar que la definición de Derecho Administrativo que se puede estimar más amplia es la postulada por Andrés Serra Rojas la que señala que: "*El derecho administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública: sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.*"¹⁰

Si bien dicha definición puede considerarse completa para efectos de la presente tesis puede ser criticada, ya que solo hace referencia al Poder Ejecutivo Federal, lo cual deja de lado a la regulación local o en el caso del presente trabajo al Distrito Federal, con todo y la situación *sui generis* que guarda respecto a los estados. Por lo cual para evitar conflictos dicha definición debería de referirse solamente a poderes ejecutivos que en el caso de la organización de México, permitiría hablar de los tres niveles de gobierno sin ningún problema.

En virtud de las críticas que se han realizado a la definición postulada por Serra Rojas por considerarla excluyente en razón de que se limita al Poder Ejecutivo Federal, dejando fuera los demás niveles de organización política que existen en México es posible que la siguiente definición sea mucho más completa y por ello la más adecuada. Debiendo

⁹ GALINDO GARFIAS, Ignacio. *Derecho Civil*. Editorial Porrúa, Decimocuarta Edición, México, 1995, p. 85.

¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo, Primer Curso*. Editorial Porrúa, Décima Octava Edición, México, 1997, p. 140.

entender al Derecho Administrativo como *"la rama del derecho público, que se encarga del estudio de las normas y principios que regulan la actividad formal del poder ejecutivo, la actividad materialmente ejecutiva de los poderes legislativo y judicial, y las relaciones de los particulares con el Estado en dichas actividades"*¹¹.

De las definiciones anteriores, las cuales se complementan mutuamente, es posible determinar que para efectos del presente trabajo se debe de considerar al Derecho Administrativo como un sistema de normas jurídicas, Principios e Instituciones que tiene como objetivo regular la función, atribuciones y obligaciones de los poderes ejecutivos en cualquiera de los tres niveles que existen dentro del Estado mexicano, en las relaciones que hay con los particulares debido a la actividad administrativa a fin de lograr una regulación de la convivencia social, así como la consecución de los fines del Estado.

Es posible incluir en la definición anterior las ideas que sobre el Derecho Administrativo postula Margáin Manautou donde indica que también es posible incluir dentro del mismo *"el control de la legitimidad de sus actos"*¹², dentro de lo cual podemos mencionar los recursos que tiene el administrado frente a los actos del Estado, así como el fundamento en la doctrina para la existencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo como parte de la Administración Pública como un medio de autocontrol.

Como ya se mencionó en párrafos anteriores en México, el gobierno se encuentra integrado por un sistema federal que se deriva de lo dispuesto en la CPEUM, donde además se indica que existe una división de tres niveles de gobierno, a saber: federal, estatal y municipal.

Correspondiéndole al nivel federal en materia ejecutiva la administración pública en lo que indica la misma Carta Magna.

La competencia estatal o local es aquello que la propia CPEUM les indica por exclusión a las entidades federales, siendo en este nivel en donde podemos ubicar al Distrito Federal.

Siendo el tercer nivel de gobierno el municipal, mismo que tendrá como competencia lo que las leyes orgánicas de los municipios o las constituciones locales le atribuyan con fundamento en lo dispuesto por el artículo 115 de la CPEUM.

¹¹ PÉREZ DE LEÓN E., Enrique. *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*. Editorial Porrúa, Séptima Edición, México, 1986, p.139.

¹² MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 2000, p. 12.

Una definición de Derecho Administrativo en el ámbito del Distrito Federal se desprende de lo establecido por el artículo 1º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en adelante EGDF, que indica:

*"Las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público e interés general y son normas fundamentales de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."*¹³

Del artículo anterior se desprende que se debe entender al Derecho Administrativo como el conjunto de normas jurídicas relativas a la organización y al funcionamiento de las diversas dependencias de gobierno a fin de lograr establecer el orden público.

En virtud de lo anterior y debido a las formas de gobierno que existen en México y en concreto de las formas de organización política, es posible considerar que el Derecho Administrativo tiene una rama mucho más específica que es el Derecho Municipal, y que haciendo una comparación con la situación jurídica que prevalece con la organización del Distrito Federal, la cual se puede considerar *sui generis* en virtud de que no tiene todas las atribuciones de los estados, a pesar de las diversas reformas que se han realizado en materia Constitucional, sobre todo a partir de 1996 para dotarlo de una mayor autonomía frente a los poderes Federales, tampoco se pueden considerar a las delegaciones como municipios ya que de hecho son distintos tipos de organización administrativa.

De dicha rama del Derecho administrativo se podrían aplicar conceptos ya que puede servir de parámetro para realizar un análisis de legislación comparada entre el Distrito Federal y la de los municipios.

Al igual que en el Derecho, Derecho Público y Derecho Administrativo, del Derecho Municipal encontramos diversas definiciones dependiendo de los autores y de la corriente, así como de la época en que se realiza, pero en este trabajo intentaremos dar aquellas que a consideración del autor del mismo pudieran tomarse como las más representativas para de ahí analizarlas y compararlas con la regulación específica de las Delegaciones del Distrito Federal.

¹³ "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal". *Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*. Editorial Porrúa, Décimo Octava Edición, México, 1999, p. 9.

Es importante indicar que el Derecho Municipal al igual que el derecho Administrativo se considera como rama del Derecho Público Interno, la primera tiene su objeto de estudio limitado a una forma determinada de organización mientras que la segunda tiene como objeto de estudio las normas, principios e instituciones que el gobierno y en particular el poder ejecutivo, sin importar el nivel, utiliza para desarrollar sus actividades.

Una de las definiciones que existen del Derecho Municipal es la que lo define como *"el conjunto de preceptos o principios de Derecho Administrativo General aplicables a la esfera municipal. No se trata, por eso, de normas específicas que constituyan un derecho autónomo con caracteres propios y diferenciales, sino, repito de principios generales, y a lo sumo con modalidades determinadas por la aplicación especial de ellos a un organismo esencialmente administrativo, en general autárquico y no autónomo"*¹⁴, que es postulada por Rafael Bielsa, de la cual se desprende precisamente que no se le considera una rama del Derecho, sino más bien una aplicación específica de principios de Derecho Administrativo a un organismo determinado dentro de la forma de organización política de gobierno de un Estado. A pesar de ello existen autores que le confieren cierta autonomía a esta rama del derecho como se desprende de la definición que postula Teresita Rendón Huerta realizada a partir de un análisis de diversas definiciones de derecho municipal, concluyendo que el Derecho Municipal se puede conceptualizar como *"una rama del derecho, didácticamente autónoma constituida por el conjunto de disposiciones generales, abstractas y personales, que adjetiva o sustantivamente tiene vigencia y norman la organización estructura y ejercicio de la Administración Pública Municipal por lo que hace a su ámbito de gobierno, y por lo que hace al externo, su relación con el Gobierno Estatal y Federal: así como con el Sector Paraestatal y los particulares"*.¹⁵ De esta definición es importante señalar que considera al Derecho Municipal como autónomo desde el punto de vista didáctico, pero que para la presente tesis se considerara como una rama especializada que servirá para realizar análisis de derecho comparado entre municipio y delegación política del Distrito Federal a fin de que se tenga un elemento de comparación, toda vez que no se debe de olvidar que en un principio el

¹⁴ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa, México, 1985, p. 9.

¹⁵ *Ibidem.*, p. 10.

Distrito Federal o más bien la Ciudad de México también se consideraba como un Estado durante algunas etapas de la historia de México, y por consiguiente con municipios, situación que se analizará con debida atención en los puntos correspondientes.

También, es posible considerar, que existe una estrecha relación entre el Derecho Municipal y el Derecho Administrativo para efectos de esta tesis ya que se puede considerar a la Ciudad, como aquella porción de territorio parte del Municipio donde tendrá su desarrollo la actividad urbana, es decir, donde tendrán lugar las actividades de gobierno, la sede de los poderes en virtud de la infraestructura y sobre todo los servicios de comunicación, es decir, que aún dentro del Derecho Municipal se considera como una parte especial a la ciudad así como dentro de la Federación se considera especial al Distrito Federal, aún cuando no exista una regulación ni situación jurídica especial para el lugar sede de los poderes municipales tal y como ocurre con la Federación, pero ello al igual que el conjunto de facultades de las autoridades municipales y las del Distrito Federal, en concreto de las Delegaciones puede ser otro punto de comparación entre ambas ramas del Derecho Público Interno.

Otra definición de Derecho Municipal que se encontró y que nos permite vislumbrar su contenido es la que postula Otto Gonnwein quien considera que se trata de una *"ciencia que estudia, investiga y analiza y explica el conjunto de instituciones, disposiciones y normas reguladoras del municipio mexicano, a partir de su origen y evolución, pero sobre todo por la importancia y trascendencia en el desarrollo económico, político y social del país"*.¹⁶ En la cual se le confiere la importancia que debe al municipio toda vez que lo considera vital para la organización y desarrollo económico del país.

Es importante tomar en consideración la definición que reconoce la autonomía de la rama del Derecho municipal, que postula Quintana Roldan, quien indica que *"Derecho Municipal es una rama autónoma del Derecho Público, que tiene por objeto el estudio del municipio en sus aspectos políticos, administrativos, fiscales o impositivos; así como la planeación y urbanismo, en cuanto que éstos implican procesos y consecuencias jurídicas"*.¹⁷ Quizá sea esta la definición más importante para el presente trabajo ya que dentro de los aspectos administrativos, así como en la urbanización y dentro de los procesos, se pueda ubicar la

¹⁶ GONNENWEIN, Otto. *Derecho Municipal Alemán*, p. 10 citado por LÓPEZ SOSA, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*. Universidad Autónoma del Estado de México. México, 1999, p. 25.

¹⁷ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa. Segunda Edición, revisada y actualizada, México, 1998, p. 121.

facultad del Municipio para expedir el acto administrativo (permiso o licencia) que permite la operación de un establecimiento, que es precisamente dicho procedimiento el objeto de estudio del presente trabajo.

La definición de Derecho Municipal que indica la relación de las autoridades de dicho nivel de gobierno con los particulares, lo considera como *"el conjunto de normas jurídicas que regulan la constitución, formación, integración, organización y funcionamiento del Municipio: las relaciones jurídicas que se producen con motivo de la actividad que realizan sus órganos, las que se dan entre los mismos órganos municipales, entre éstos y otros órganos estatales o bien, con los particulares"*.¹⁸ Respecto de esta última definición podemos considerar que nos determina de manera precisa que el Municipio tendrá las facultades que le indique la Ley, dentro de las que podemos incluir el otorgamiento de Licencias de Funcionamiento para establecimientos mercantiles, la cual precisamente será un vínculo con los gobernados que tendrá repercusiones jurídicas y que para su obtención u otorgamiento se deberá de cumplir con lo que indique la Ley así como seguir el procedimiento que la misma indique, es decir, acatar las normas jurídicas relativas a la organización y funcionamiento municipal.

Una diferencia que es necesario establecer en el estudio de los municipios y las Delegaciones del Distrito Federal es que mientras los primeros se les puede considerar un organismo descentralizado para lograr un mejor control de las regiones: de ahí precisamente que deriva la importancia económica a la que hace mención tanto López Sosa como Gonnemwein; a las delegaciones políticas del Distrito Federal se les considera órganos desconcentrados de la administración pública. Por dicha situación las atribuciones de un órgano y otro son distintas pero de alguna manera guardan cierta similitud.

Si bien la regulación jurídica aplicable en el Distrito Federal se puede considerar de tipo local, situación que se desprende del análisis de la Constitución Política así como de las Reformas que se han realizado, se le puede relacionar con el Derecho Municipal, por las competencias que tiene en común.

Establecido un concepto de Derecho Administrativo así como de una parte auxiliar que para el presente trabajo es el Derecho Municipal, es posible comenzar a realizar una búsqueda

¹⁸ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El Municipio*. Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 2000, p. 4.

y análisis dentro del desarrollo histórico de la humanidad, toda vez que al tener una definición es más fácil determinar que tipo de ordenamiento o regulaciones pueden considerarse de Derecho Administrativo.

Respecto del Derecho Mercantil, el cual ya señalamos servirá de ayuda, podemos indicar que la definición que postula Alfredo Rocco se puede considerar bastante completa, tomando en consideración que el análisis del Derecho Mercantil no es precisamente el objeto de estudio del presente trabajo. Dicha definición nos indica que el Derecho Mercantil es *"la rama del derecho que estudia los preceptos que regulan el comercio y las actividades asimiladas a él, y las relaciones jurídicas que se derivan de esas normas"*¹⁹ lo anterior nos permitirá establecer el nexo que exista entre la regulación de la actividad del Estado así como su intervención en la economía, sobre todo en lo relativo a la actividad mercantil.

De la definición anterior podemos concluir que la relación entre el Derecho Administrativo y el Derecho Mercantil se da cuando existen normas jurídicas que implican una actividad meramente estatal pero que tiene repercusión en la regulación del comercio y las actividades asimiladas a él, como son el lugar donde se establecerá el comerciante.

1.1.2. Antecedentes Históricos del Derecho Administrativo en el Mundo

Es posible considerar que el Derecho Administrativo tiene sus orígenes desde el momento en que en cualquier forma de organización social del hombre se da la existencia del gobernante, ya sea rey, monarca o gobernador, que dicta leyes, aun sin que se cumpla con el procedimiento legislativo tal y como lo conocemos ahora, que regulan las relaciones entre el líder y los gobernados, así como entre éstos últimos. Siendo consideradas como parte del Derecho Administrativo las normas o disposiciones que los dirigentes emitan a fin de lograr un mejor funcionamiento de la sociedad o en favor de los integrantes del grupo social.

Tomando en consideración que la concepción de Estado como tal no puede ser aplicada a las primeras culturas o formas de organización de la humanidad, tampoco se puede considerar que exista un Derecho Administrativo conforme lo establecimos. Si bien tal vez no se encuentre al Derecho Administrativo como tal en las primeras sociedades de la humanidad, debemos recordar que *Ubi homo, ubi Ius* (donde hay hombre, hay derecho). Por lo cual donde

¹⁹ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Op.cit.* p. 147.

quiera que encontremos al hombre, pero sobre todo organizado en un grupo social por muy pequeño que sea, tendremos Derecho y si lo hay entonces existe Derecho Administrativo. Un ejemplo de lo anterior es que aún en épocas muy antiguas, podríamos decir, pertenecientes al periodo paleolítico, justo cuando comienza la existencia de los antecesores del hombre, para poder sobrevivir *"la cacería de los grandes animales se efectuaba en forma colectiva, fue esencial para la coordinación de las tareas, el desarrollo de idiomas primitivos, diferentes según las diversas partes del mundo. Tanto el carácter colectivo de esta cacería, como la necesidad de distribuir la carne, en caso de éxito, supone la existencia de un líder y una cierta jerarquía social, probablemente ligada a la existencia de familias primitivas."*²⁰

Del párrafo anterior se desprende precisamente el surgimiento del Derecho junto con la presencia del ser humano, pero al igual que la sociedad el Derecho ha evolucionado para dejar de ser solamente un sistema de reparto de comida para llegar a ser todo un sistema regulador de la vida social interna y externa de un Estado, o en términos del párrafo anterior, de una gran familia.

Dentro del desarrollo histórico de la humanidad tenemos diversos ejemplos de regulaciones para la forma de gobierno y que en algunos casos son regulaciones a la actividad comercial así como la presencia de permisos o licencias, que si bien todavía no es posible determinar la existencia de un establecimiento mercantil tal y como es concebido en la legislación actual.

La administración de los recursos por parte de los gobernados se presenta cuando se realiza la construcción de grandes obras arquitectónicas, que si bien no tienen relación alguna con el comercio si daban origen a diversas disposiciones de gobierno respecto a la vida diaria de donde resulta evidente que de alguna forma se debía proveer de alimentos a los obreros por lo cual el comercio queda implícito de manera indirecta y que se puede considerar era una función del Imperio el otorgarlo a todos.

Un ejemplo de la organización estatal puede encontrarse sobre todo en la construcción de las pirámides en Egipto en donde *"la construcción de una sola de las pirámides ocupó a más de 100,000 personas durante 20 años. ¿Quién dijo a cada trabajador lo que debía hacer? ¿Quién se aseguró de que hubiera piedras suficientes en el sitio de construcción para*

²⁰ MARGADANT, Guillermo F. *Panorama de la Historia Universal del Derecho*. Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, Séptima Edición, México, 2000, p. 20.

*mantener ocupados a los obreros?*²¹ ya que al ser obras del y para el Imperio, alguien debía de organizarlas y dirigir las, así como encargarse del abastecimiento de los recursos necesarios.

La concepción de Estado así como la definición de Derecho Administrativo ha variado dependiendo de la corriente que se diera en determinados países, de ahí que se encuentren diversas concepciones y contenidos del Derecho Administrativo a lo largo de la historia de la humanidad.

1.1.2.1. *Época Antigua*

1.1.2.1.1. Egipto

Un ejemplo de gobierno que estableciera regulaciones de carácter administrativo en la actividad comercial, lo podemos encontrar en la Cultura Egipcia, que se desarrolló a las orillas del Río Nilo.

Es importante señalar que su Derecho sentaba las bases de la monarquía como forma de gobierno y su fundamento filosófico se encontraba en la religión.

Dentro de la regulación de la actividad comercial que existe en la época es importante señalar el carácter estatal de la regulación ya que es el Estado o la Monarquía en términos más correctos, quien ordena y subsidia las caravanas al Medio Oriente a fin de conseguir productos para el comercio como el marfil, ébano y oro, dicho en términos actuales podemos establecer que quien deseaba realizar el comercio con el oriente mediante una caravana, requería de la licencia que le otorgara el faraón.

En el aspecto administrativo encontramos que el Faraón, a quien es posible considerar jefe de Estado, delegaba funciones en una diversidad de funcionarios que eran elegidos en su mayoría por el canciller, a quien se le considera *"el más alto personaje del Estado"*²², y quien desempeñaba funciones de jefe de gobierno. Lo anterior es posible descifrar partiendo de los jeroglíficos que existen, ya que a partir de que se descifró La Piedra Roseta se descubrió que el símbolo de bastón hace referencia al acto de dirigir.

Respecto de la situación de los funcionarios se puede establecer que se encontraban *"nombrados por decreto real, son remunerados y quedan sometidos a un riguroso escalafón, que debe comenzar en el peldaño más bajo."*²³ De esto último quizá lo más destacado es que

²¹ ROBBINS, Stephen P. y COULTIER, Mary. *Administración*. Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana S.A., Quinta Edición, México, 1996, p. 37.

²² *Historia Universal, Las grandes Corrientes de la Historia*. Tomo I, Editorial Grolier, México, 1973, p.17.

²³ *Idem*.

ya hay antecedentes del escalafón como forma de lograr ascensos y mejoras en los órganos de gobierno y que no continúa utilizándose en México, salvo en la Secretaría de Educación Pública.

Dichos funcionarios regionales se pueden considerar el equivalente a los gobernadores actuales o más bien a los delegados de las Secretarías Federales, aún cuando no tenían facultades como en la actualidad, ya que normalmente debían realizar sus actos previa consulta con el faraón, por lo que serían simples representantes por lo que sería más fácil denominarlos como Delegaciones Regionales.

Otro ejemplo del Derecho Administrativo en la cultura egipcia es la existencia de papiros que han permitido conocer algunos aspectos jurídicos como es la existencia de "*registros públicos, detallados, también contienen datos sobre la propiedad inmueble*"²⁴, de donde podemos desprender que quizá ya existía también un registro de la actividad a que se dedicaba cada propiedad inmueble, es decir, si se trataba de casas, campos agrícolas, pequeños talleres, o comercios.

1.1.2.1.2. Medio Oriente

En esta región comprendida básicamente en la rivera que forman los ríos Tigris y Eufrates y en lo que actualmente es Irán, Iraq y Siria, en la antigüedad se desarrollaron grandes imperios, los cuales tuvieron sus propias expresiones políticas y culturales, dichos imperios fueron los Sumerios, Akadios, Hititas, Asirios y Persas. También en esta región se puede ubicar al desarrollo de las culturas hebrea y fenicia las cuales sobre todo dejan como vestigios regulaciones de carácter comercial más que administrativo.

Ejemplo de las diversas regulaciones que existieron esa región en diversas etapas de la historia podemos mencionar la de los imperios sumero akkadios en donde ya existía una "*administración eficiente, preceptora de tributos y vigilante del cumplimiento de una cuidada legislación*".²⁵

Un antecedente de regulación administrativa en el Imperio Sumerio es la emitida por el Rey Urukagina, antecesor de Hammurabi, en la cual se buscaba evitar abusos por parte de los sacerdotes, es decir, se puede entender como una incipiente regulación de las actividades de

²⁴ MARGADANT, Guillermo F. *Op. cit.*, p.48.

²⁵ *Historia Universal Marín*. Tomo I, "Los Tiempos Antiguos". Editorial Marín, Segunda Edición, México, 1980, p. 132.

servidores públicos, tomando en consideración que la política estaba estrechamente ligada con la religión.

Otro ejemplo de la regulación administrativa, durante el gobierno de las dinastías Akkaidas, alrededor del año 2575 A.C., es que el Rey Sargón dividió el imperio en provincias, las cuales se encontraban al mando de gobernadores que se nombraban y removían por el rey.

Con la invasión de los pueblos amorritas a la zona sumeria y akkadia comienza la existencia de normas jurídicas más complejas, situación que se hace tangible debido a la existencia del famoso Código de Hammurabi, el cual se realizó durante el reinado del Rey del mismo nombre (1728 a 1686 a.C.) de quien toma el nombre, que contiene en su mayoría regulaciones en materia penal, sirve de referencia histórica toda vez que comienza a incluirse algo de materia mercantil; dentro de la regulación de carácter administrativo, sobre todo en lo referente a la actividad de policía del Estado podemos mencionar la existencia de multas a quienes derribasen árboles o que derramaran el agua resultado de sus desechos domésticos en la vía pública, es decir, es posible considerar que comienza la regulación de policía y buen gobierno, cuya aplicación es la principal facultad de los municipios y delegaciones.

Otras aportaciones del Código de Hammurabi, es que comienza la regulación de los contratos, así como de los préstamos y las sociedades mercantiles; de regulación administrativa se establece el pago que debe de hacer el Estado cuando los gobernados sufran un daño por acciones delictivas que el mismo no haya podido evitar, es decir, comienza la noción de responsabilidad del Estado. Dentro de antecedentes de los Principios de la actividad administrativa podemos establecer que en este ordenamiento comienza idea de la equidad en el Derecho en virtud de las Inscripciones del Código que comienza, "*dictado según el propio legislador, para que el fuerte no oprima al débil, para que se haga justicia al huérfano y a la viuda*"²⁶, es decir, de lo anterior se desprende que la legislación debe de buscar la igualdad y evitar que cualquiera sin importar su cargo abuse del poder o fuerza que tiene, aún incluidos los ministros y sacerdotes.

Con el imperio hitita durante el gobierno de el Rey Teglafalasar en los años de 1115 al 1102 a.C. encontramos otro antecedente de regulación administrativa, gracias a diversas tablillas con escritura cuniforme encontradas, por las cuales se sabe, que el poder del rey se

²⁶ *Ibidem*. p. 135.

encontraba limitado por la existencia de una Asamblea de Nobles o *pankus*, así como por un Código en donde se regula el régimen comercial y se establecen multas como forma de sancionar a conductas, consideradas erradas.

Durante el reinado de Dario I (485 al 464 a.C.) del Imperio Persa se encuentran antecedentes de la organización administrativa ya que el territorio se dividió en regiones denominadas *satrapías* las cuales llegaron a ser 41 y que eran gobernadas por los *sátrapas*, con autonomía en sus decisiones excepto en materia militar, quienes tenían archivadas copias de los documentos que se expedieran, los cuales normalmente se relacionaban con el pago de tributos.

Como ejemplos de la regulación al comercio, de organización política y de carácter administrativo en la cultura Fenicia, podemos mencionar que son un pueblo totalmente recordado por su actividad comercial sobre todo la marítima pero también se puede hablar de la existencia de caravanas que atravesaban el desierto a fin de comerciar con los Sumerios, ya que *"la pobreza del país en donde habían anclado les movió a buscar en el mar un modo de satisfacer sus necesidades primarias, y aprovecharon las fabulosas riquezas que las laderas del Líbano contenían en forma de cedros, para construir naves y exportar la madera a los países que de ella necesitaban, en primer lugar Egipto."*²⁷

Del párrafo anterior se desprende precisamente el carácter marítimo de dicha cultura así como su vocación comercial como una forma de obtener beneficios y recursos, pero no debe de limitarse su aportación histórica a ello, sino que además se les puede considerar el puente cultural entre las diversas culturas de la época que se desarrollaron en la región del Mediterráneo, es decir, que posiblemente sin los Fenicios, determinados elementos culturales no hubieran podido llegar a Grecia y por consiguiente trascender a la actualidad.

Un ejemplo de lo anterior es la escritura cuneiforme, así como expresiones y tradiciones religiosas que tiene elementos comunes con Grecia, Egipto y Persia.

Una característica de la regulación administrativa existente en esta época es la que establece la autonomía de las Ciudades pero que les permitía confederarse para defenderse de manera más eficaz en caso de guerra. En dichas ciudades gobernada un Rey el cual se

²⁷ *Ibidem.* p. 152.

encontraba sometido en muchas de sus decisiones a una Asamblea de Nobles los cuales fungían como un Senado, así que realmente nunca hubo monarquía como tal, en virtud de la existencia de un contrapeso a las decisiones tal y como lo plantea Montesquieu en su Teoría de la División de Poderes.

Respecto del pueblo Hebreo, podemos mencionar que en un principio no había regulación alguna para el comercio, ya que el mismo se realizó por medio del trueque en virtud de que no contaban con una moneda, al contrario de las demás culturas como Egipcia y Babilónica.

En virtud del fundamento religioso de la regulación comercial del pueblo Hebreo podemos considerar que sus principios se encuentran en pasajes bíblicos como son el Deuteronomio en el versículo 23, 19 y 23, 20 que indican:

"No prestarás con usura a tu hermano ni dinero, ni granos, ni otra cualquier cosa."

"Sino solamente a los extranjeros. Mas a tu hermano le has de prestar sin usura lo que necesita, para que te bendiga el Señor, tu Dios, en todo cuanto pusieres mano en la tierra que vas a poseer."²⁸

Posterior a la dominación y exilio de Babilonia el comercio Hebreo tiene un gran auge debido a que *"Filón atribuye el crecimiento del comercio judío al establecimiento de colonias judías en países extranjeros"*²⁹, de lo anterior, se desprende el inicio de la actividad comercial del pueblo Hebreo y que los llevo precisamente a ser una de las fuerzas económicas más poderosas en Europa durante la Edad Media.

Respecto de la regulación administrativa de los hebreos, podemos mencionar que el pueblo se encontraba organizado de forma comunal y que las provincias contaban con un consejo de ancianos denominado *zekenim*, que podemos considerar hacia las veces de ayuntamiento.

En algunas comunidades existía un dignatario que se conocía como *sofer* quien se encargaba de llevar el control del archivo comunal, copiaba los libros y se encarga de formalizar testamentos y contratos.

1.1.2.1.3. Cultura Griega

Como un antecedente de la Cultura Griega se ha considerado a los pueblos aqueos los cuales ya contaban con determinada organización, de donde resulta importante la relativa a las

²⁸ *Sagrada Biblia*. Editorial Herder, Sexta Edición, España, 1966, p. 225.

²⁹ *Enciclopedia Judaica Castellana*. Tomo III Editorial Enciclopedia Judaica Castellana, S. de R.L., México, 1948, p. 102.

ciudades donde existían diversos talleres como los ceramistas, los curtidores así como los forjadores que se encargaban de trabajar con bronce, debido a las influencias de los cretenses, quienes se dedicaban al culto del Dios *Hephaistos*, es decir, de alguna manera la actividad comercial se encontraba regulada por la religión ya que para desempeñar determinadas actividades había que encomendarse a determinada divinidad y contar con su propio altar en el lugar de trabajo.

Dentro de la cultura griega encontramos los primeros antecedentes del Derecho Administrativo como tal, debido a que en esta época de la historia de la humanidad se comienza a tener cierta noción de la concepción del Estado, ya que cuando se habla de Ciudades-Estado, se les concede la característica de ser soberanas pero unidas a una confederación o liga, de donde resulta precisamente la concepción de la *polis* como un centro en el cual tendrá lugar la vida política del pueblo.

La *polis* se puede definir como: "*Comunidad política que se administraba por sí misma*".³⁰ Lo anterior sin dejar de lado que para realizar la administración la *polis* o el gobernante debía de mantener relaciones con la familia, el *ghenos* y con la *fratria*, que si bien eran formas de organización entre particulares también tenían estrecha relación con la administración sobre todo la última figura ya que se trata de la unión de familias para protegerse, así como de asistencia, dentro de lo cual es posible ubicar a las actividades comerciales. La *fratria* debido a que es una forma de organización de ayuda mutua puede equipararse al municipio, si se entiende al municipio como "*un concepto social, una convivencia de personas, peculiarmente de familias, asentadas en un mismo territorio para, con plena conciencia de su unidad, realizar en común los fines de la vida*".³¹ Si bien esta definición no pareciera tener relación con la forma de entender al municipio señalada anteriormente, no se debe olvidar que el municipio surge precisamente para facilitar el contacto entre el Gobierno y los Gobernados, y en virtud de que proporcionar el bienestar de los integrantes del grupo social es obligación del Estado, se deben reconocer las formas de organización que así lo permitan.

³⁰ *El Pequeño Larousse en Color, Diccionario Enciclopédico*. Editorial Larousse, Segunda Reimpresión, México, 1996, s.d.

³¹ *Diccionario Espasa Jurídico*. Editorial ESPASA. España, 1998, p. 661.

Ejemplos de la organización política de las antiguas ciudades griegas se puede señalar a los *demos* que se pueden considerar el equivalente a los municipios en la actualidad, ya que contaban con ciertos funcionarios.

Como ya se indico con anterioridad la concepción de Estado fue cambiando dependiendo de la corriente filosófica y aún dentro de la etapa griega existieron diversas ideas.

Un ejemplo de la concepción era la que realizaba el celebre filósofo Sócrates sobre todo en la parte final de su vida ya que al aceptar tomar la cicuta reconoció de alguna manera la obligación del Estado para proporcionar la educación. Lo anterior en el Diálogo conocido como "Critón o el Deber" donde se desprende lo siguiente:

*"¿De qué te quejas ahora de la República? ¿No tomo bajo tus auspicios a tu esposa y a tus hijos? ¿No te ha hecho, acaso, como a los demás ciudadanos y te ha protegido como a todos?"*³².

Del extracto anterior se desprende que Sócrates reconoció que el Estado se hacía cargo de las personas sobre todo en lo referente a la educación, situación que se puede comprender como un servicio público, es decir, si se entiende al servicio como la actividad que realiza el Estado para satisfacer una necesidad que normalmente los particulares no pueden lograr por falta de elementos.

Es importante señalar que si bien la concepción de servicio ha ido evolucionando a través de la Historia, se puede tomar como definición la que en su momento postuló Maurice Hauriou donde nos indica que el servicio público es *"un servicio técnico prestado al público por una organización pública, en forma regular y continua, para satisfacer necesidades públicas"*³³ si bien la regulación al comercio y sobre todo a establecimientos mercantiles no se puede considerar un servicio como tal, es posible considerarla como un servicio de seguridad sin que por ello sea considerada parte de la actividad de policía que desempeña el Estado, situación que quedará debidamente analizada y explicada con posterioridad.

Dentro del pensamiento de Platón encontramos respecto de la administración pública una concepción de la misma ya que en sus obras "La República", "El Político" así como en "Las Leyes", hace mención al igual que su antecesor de la obligación del Estado de impartir justicia, la cual se deriva del cumplimiento de las obligaciones que tiene cada clase social, es

³² Platón, *Diálogos*. Editorial Joaquín Porrúa S.A. de C.V., México, 1986, p. 23.

³³ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 334.

decir, que la sociedad se encuentra regulada y vigilada para que se cumpla determinadas conductas, siendo el Estado quien dispone qué conductas o actividades debía cumplir cada estrato social.

Otro filósofo griego importante en la historia de la humanidad es Aristóteles quien dentro de sus múltiples aportaciones sobre todo en Teoría del Estado postula la condición humana como un *zōn politikon*, es decir, que el hombre decide organizarse para subsistir, lo cual le lleva a establecer una regulación.

Con Aristóteles, quien es considerado el filósofo que comienza el concepto de soberanía debido a la idea de la *autarquía*, nace el estudio de la administración pública debido a que es quien determina que el Estado (*polis* griega) debía de cumplir con tres actividades:

*"la de legislar o hacer leyes que se llevaba a cabo a través de asambleas, la consistente en realizar actividades concretas para satisfacer las necesidades colectivas de la población, de la polis griega al frente de las cuales colocó a la tarea educativa pero agregando que a lado de ésta el Estado realizaba distintas actividades para darle a la población servicios de agua, de seguridad, de comunicaciones y distintas actividades indispensables para el bienestar de la comunidad, que son el contenido de la función administrativa y consecuentemente de la Ciencia de la Administración Pública."*³⁴

De lo anterior es posible determinar que se concebía al Estado como una forma de lograr un beneficio a la colectividad para lo cual se empleaban determinadas disposiciones con lo cual se tiene un ejemplo material de la definición de Derecho que ya fue postulada con anterioridad³⁵.

Quizá la aportación más importante de Aristóteles para efectos de este trabajo, es que considera la realización de determinadas actividades por parte del Estado, primero para que el mismo exista y segundo para dar seguridad y satisfacción a sus integrantes, en otras palabras el bienestar colectivo el cual se puede entender como *"la felicidad de todos los sectores integrantes de la población"*.³⁶

³⁴ GALINDO CAMACHO, Miguel. *Teoría de la Administración Pública*. Editorial Porrúa, México, 2000, p. 18-19.

³⁵ *Ibid supra* p. 2.

³⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, Undécima Edición Actualizada, México, 1997, p. 195.

Respecto de las ideas de Aristóteles aplicadas al gobierno, encontramos que el Estado realizaba sus actividades por medio de tres *Arcontes* siendo de más importancia desde el punto de vista administrativo, el denominado *Epónimo* ya que es quien realizaba funciones de carácter administrativo.

Junto a los *Arcontes* encontramos la existencia de otros cargos conocidos como magistraturas que tienen su origen en la democracia, dichas magistraturas se encargaban de cuidar el funcionamiento de los mercados, precio del trigo, las pesas y las medidas, es decir, de supervisar condiciones de los establecimientos. "*Los magistrados duraban en su cargo un año y la mayoría de las magistraturas señaladas se repetían en cada tribu y en cada demo. La superburocratización de la ciudad se manifestaba a primera vista*"³⁷ según nos lo indica Moisés Ochoa en su obra *La Reforma Municipal*.

Un antecedente de importancia no solo para el Derecho Administrativo sino para el Derecho en general, no por las contribuciones sino por que significa un ejemplo de lo que no debe volver a suceder, es la legislación creada por Dracón, alrededor del Siglo VIII a.C. donde la mayoría de las faltas o delitos se castigaban con la pena de muerte, y es precisamente esa dureza de las leyes la que se busca evitar por cualquier estudioso del Derecho, es decir, que se preocupe no solo por el estricto cumplimiento de la norma sino por el verdadero cometido que debe tener sin importar que sea vea desde la corriente positivista o *ius* natural, lo que se traduce en evitar abusos de los gobernantes a los gobernados. Por lo anterior, es posible determinar que es en este momento se da el nacimiento de la lucha del gobernado por contar con un medio de defensa contra abusos del Estado y que se va a perfeccionar a lo largo de la Historia.

Respecto de la actividad comercial es posible establecer un aumento, el cual se debía sobre todo a la existencia del *ágora* que es precisamente la plaza donde comienzan a convivir los ciudadanos sin importar la clase social, es decir, los comerciantes comienzan a tener contacto con otras clase sociales lo cual les permite ofrecer su mercancía sin que dicha plaza se entienda como un mercado propiamente.

ESTADÍSTICAS CON
FALLA DE ORIGEN

³⁷ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. *Op. cit.*, p. 31.

* Como lo realiza el Inspector Javert en la obra de Víctor Hugo, *Los Miserables*.

Junto al pensamiento político de Aristóteles destaca el de Pericles quien gobernó Atenas del año 462 al 429 a.C. y que según algunos historiadores postula lo siguiente: *"El estado democrático debe esforzarse por servir al mayor número de ciudadanos; debe procurar la igualdad de todos ante la ley; debe conseguir que la libertad de los ciudadanos dimane de la libertad pública; debe acudir en socorro del débil; y dar el primer puesto al mérito. El armonioso equilibrio entre el interés del Estado y el de los individuos que lo componen, garantiza el desenvolvimiento político, económico e intelectual de la ciudad, protegiendo al Estado contra el egoísmo individual, y al individuo, gracias a la Constitución, contra la arbitrariedad del Estado"*³⁸.

De lo anterior se desprende precisamente la obligación del Estado de prestar determinados servicios en beneficio de la comunidad y que hoy día debido al liberalismo se quiere limitar a la administración de justicia y a la seguridad, que representa la actividad de policía así como vigilancia y cumplimiento de diversos ordenamientos de los llamados de buen gobierno; pero también, muestra ya desde entonces la preocupación por la existencia de límites al poder del Estado a favor de los ciudadanos.

En el período conocido como Helénico, posterior al Imperio de Alejandro Magno, debido a la extensión de tierra y dominio se da un gran auge de la burocracia, además de que las ciudades tienen cierta autonomía, lo que se puede considerar un antecedente del municipio; respecto a la planeación urbanística las ciudades Helenas fueron mejor planeadas que las ciudades griegas clásicas.

Ya que se ha establecido la relación que existe entre los griegos y el Imperio Macedonio de Alejandro Magno, como una forma de extensión de la cultura Helenística, se puede hacer mención de la regulación comercial que representan las Leyes Rodias es una compilación de usos y costumbres marítimos, donde se presenta por primera vez *"la echazón (reparto proporcional, entre todos los interesados en la suerte de un buque, del valor de los objetos que se echan al mar para salvarlo)"*³⁹. De esta regulación podemos concluir que se trata precisamente de compilar diversas disposiciones tomando como base las prácticas de diversas culturas y de donde podemos señalar que quizá la que más influencia tuvo fue la Fenicia.

³⁸ *Historia Universal, Las Grandes Corrientes de la Historia*, Tomo I, Op. cit., p. 146.

³⁹ MANTILLA MOLINA, Roberto L. *Derecho Mercantil, Introducción y Conceptos Fundamentales*, Sociedades. Editorial Porrúa, Vigésimo Novena Edición, Primera Reimpresión, México, 1996, p. 4.

1.1.2.1.4. Imperio Romano

Es precisamente con la cultura latina donde surge el Derecho Público en virtud de la existencia de la *rex publica*, como una forma de lograr un beneficio para los ciudadanos.

Cuando se realiza un análisis del Imperio Romano debemos aplicar la división didáctica que se ha realizado de su forma de gobierno a fin de que facilite ubicar cualquier antecedente en el tiempo, además de que dependiendo de la época o etapa de que se trata encontraremos diversos antecedentes legislativos no solo para la materia administrativa sino para el Derecho en general.

Por lo anterior es que se dividirá a Roma en tres grandes etapas históricas y que son: la Monarquía que abarca desde la fundación de Roma en el año 753 a.C. hasta el 509 a.C. momento en que se da la caída de Tarquino el Soberbio; la segunda etapa que es la República que comienza en el año 509 a.C. hasta la denominación de Octavio como emperador; la última etapa el Imperio que comienza precisamente cuando "*Octavio recibe en el año de 27 a.C. el título de Augustus*"⁴⁰ hasta el momento en que se presenta la caída del Imperio Romano de Oriente en el año de 1453 d.C.

Después de que se ha señalado cual es la división histórico didáctica que existe del Imperio Romano para su estudio, procederemos a señalar cuales son los antecedentes del Derecho Administrativo, Municipal y Mercantil que se presentan en cada época.

Durante la época de la Monarquía, un ejemplo de la regulación de los municipios en Roma lo encontramos en la legislación de Tarquino el Soberbio denominada *Lex Papiria* la cual se denomina de esa manera en virtud de que habían sido escritas en un papiro, donde se regulan aspectos de orden público. La administración de los municipios romanos le correspondía a la *Curia*, que se encontraba formada por "*los decuriones, eran la clase más elevada de la ciudad*"⁴¹.

Puede considerarse como uno de los máximos representantes de la política en esta cultura a Marco Tulio Cicerón (106 al 43 a.C.) quien vivió durante la etapa de la República y comenzó a realizar una compilación jurídica en el vasto imperio Romano.

⁴⁰ BIALOSTOSKY, Sara. *Panorama del Derecho Romano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, Tercera Edición, México, 1990, p. 36.

⁴¹ QUINTANA ROLDAN. Carlos F. *Op. cit.* p. 34.

En virtud de la vastedad del Imperio, la necesidad de establecer una forma de gobierno afin al gobierno central permite ubicar los primeros antecedentes del municipio, que se entendía como aquellas comunidades donde los habitantes no eran latinos, pero que tenían una estrecha relación con Roma. Esa relación con Roma se entiende como un sometimiento, por lo cual el municipio se considera que surge en Roma ya que el Imperio no era otra cosa más que la agrupación de una serie de comunidades, pueblos o ciudades, que con una mayor o menor autonomía se encontraban bajo el poder supremo de la Ciudad.

Por las características geográficas y económicas de las diversas zonas que comprendía el Imperio se puede hablar de la existencia de diversos tipos de municipio, sobre todo atendiendo a su ubicación así como la intervención en la política romana y que de acuerdo a la clasificación que realiza Quintana Roldán serían los siguientes: *municipia socii*, *municipia foederata*, y *municipia coercita*.

Dentro de los cargos o magistraturas que existían en el municipio podemos mencionar a los *duumviri* quienes estaban encargados de manera directa de los asuntos administrativos del municipio y quienes se auxiliaban en la realización de sus funciones en los *ediles* quienes en un principio realizaron funciones de policía, vigilancia de los mercados así como el cuidado de los edificios públicos, pero con el paso del tiempo comenzaron a adquirir más funciones administrativas.

Dicha figura del edil todavía hoy día existe en virtud de que se define al edil como "concejal, miembro de un ayuntamiento"⁴² también se puede entender como "denominación genérica de los miembros elegidos de las corporaciones municipales"⁴³, de lo anterior se puede desprender que el edil es, en un sentido general un miembro del Ayuntamiento, es decir, según la definición de Ayuntamiento de Báez Martínez "un organismo con facultades de decisión y de consulta, de elección popular directa. Se integra con el presidente municipal, los regidores, los síndicos y los órganos consultivos"⁴⁴, hoy día podemos entender al edil entonces como el miembro del ayuntamiento en general, es decir, se puede tratar del presidente municipal, de regidores o de los síndicos de manera indistinta, pero más bien al hablar de un edil se podría hacer referencia directa a los miembros de los órganos consultivos

⁴² El Pequeño Larousse, en color. Op. cit. s.d..

⁴³ Diccionario Jurídico ESPAÑA. Op. cit. p 366.

⁴⁴ BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Trillas, Segunda Edición, México, 1997, p. 259.

a que se refiere Báez, en virtud de que la primera definición que señalamos se le considera concejal.

Estrecha relación con el tema del control de permisos o licencias que otorga el Estado hay con los "*librarii o tenedores de libros*"⁴⁵, es decir, podemos hablar que existe un control de ciertos actos, los cuales se hacían constar en determinados documentos, que se encontraban al cuidado de las autoridades municipales.

Como ejemplos de la existencia de establecimientos mercantiles en Roma esta la *actio institoria*, la cual permitía que el dueño de un comercio pudiera reclamarle a la persona encargada de la administración del mismo el cumplimiento de las obligaciones que hubiera contraído.

Dentro de los diversos antecedentes de legislación municipal que existieron en Roma en la época de la República que puede considerarse como la de mayor importancia, encontramos la *Lex Julia Municipalis* promulgada por el emperador Julio César en el año 45 a.C. en donde se pretendía unificar las disposiciones administrativas. Dicha Ley indica de manera general la existencia de un consejo en cada municipio, contar con la curia, tener comicios y sus propios magistrados. Es importante recalcar que si bien, en la división didáctica dicho antecedente se ubica en la República, es precisamente con Julio César con quien comienzan los intentos de la formación de un Imperio, así que por ello es que se pretende la unificación en una sola legislación más que por cuestiones prácticas, es decir, ello ampliaría la dominación sobre las colonias y ciudades no consideradas como romanas.

En los primeros años del mandato de Julio César se encuentra que era un representante de la democracia ya que en sus primeras legislaciones se procura la repartición de tierras, y una de las que más importa para efectos de la presente tesis es aquella en la cual se ordenaba que debían fijarse en lugares públicos cual era la "*remuneración legal para los gobernadores de provincias*"⁴⁶. Dicho antecedente se puede considerar importante porque de alguna manera esta fijando los casos que podían dar lugar a que el pueblo solicitará la destitución de un gobernador, es decir, sanciones aplicables en caso de responsabilidad de los servidores públicos.

⁴⁵ QUINTANA ROLDAN. *Op. cit.* p. 35.

⁴⁶ *Historia Universal, Las Grandes Corrientes de la Historia*, Tomo I, *Op. cit.* p. 258.

Durante la época de la República la mayor parte de la regulación jurídica estaba contenida en las Doce Tablas, conjunto de leyes que estaban agrupadas para facilitar su uso, cada tabla contenía alguna materia en específico siendo la Tabla IX la que contenía la regulación del Derecho Público.

En la etapa del Imperio, como antecedentes de legislación administrativa y mercantil, podemos encontrar, que para evitar crisis, el Estado por ordenes de Augusto retomó el control de las minas a fin de mantener el control de la economía, lo cual por supuesto provocó que muchas actividades económicas realizadas por los particulares también lo fueran ya que la minería representaba la mayor fuente de ingresos, para posteriormente volver a liberar la economía evitando una intervención estatal.

Otro antecedente de regulación económica durante el gobierno de Octavio Augusto fue que debido a la disminución del número de guerras y por consiguiente del número de esclavos, comenzó el trabajo de los hombres libres, lo que dio origen a que se reunieran para trabajar dando lugar a las *collegia* que se pueden considerar el antecedente romano de los gremios medievales, y que además nos permite apuntar que si había un gremio, debía entonces existir un lugar donde desempeñaran sus actividades, es decir, un taller o establecimiento mercantil.

Dentro del derecho y las aportaciones romanas a la humanidad podemos señalar las Instituciones de Gayo, que junto con el trabajo de Ulpiano fueron la base de los compiladores para lograr el *Corpus Iuris Civilis*.

Encontramos que respecto del comercio exterior comienzan los antecedentes de las tarifas aduaneras como un medio para recuperar el control marítimo del Mediterráneo frente a los pueblos árabes.

Al final de la época imperial y una vez que se ha dividido el Imperio Romano, se presenta la famosa compilación de Justiniano alrededor del año 527.

Es importante señalar que durante el desarrollo histórico de la cultura romana realmente no puede considerarse que haya existido una regulación de la materia mercantil de forma independiente, ya que como lo indica Uria, la regulación civil era la que se ocupaba pero "a través de la actividad del pretor fue posible adaptar ese derecho a las necesidades del tráfico

comercial”⁴⁷, es decir, que el derecho civil, tan estricto, fue interpretado y aplicado como si se tratara de un derecho anglosajón a la actividad comercial.

Al final del Imperio Romano se presenta el auge del Cristianismo y es precisamente en esta época cuando se dan las ideas de San Agustín respecto del Estado las cuales fueron una gran influencia para el medievo.

Otro antecedente de pensamiento de Estado es Santo Tomas de Aquino que al igual que San Agustín tiene gran influencia en la época medieval siendo importante su principio que indica que la ley “*debe escribirse no para el interés de algún particular, sino para el bien de la comunidad*”⁴⁸. De la anterior idea se puede encontrar otra vez la concepción del Estado como un ente regulador de la vida en común, de donde podemos precisamente establecer que, entonces el Derecho Administrativo es precisamente una forma de regular la actividad del Estado a fin de que cumpla con los propósitos para los cuales se forma, de conformidad con la Teoría del Contrato Social de Rosseau, es decir, la regulación que se da para un establecimiento mercantil tiene como fin primordial permitir la actividad económica del comercio de los integrantes de un grupo social, siempre y cuando sea segura y lícita.

1.1.2.2. Edad Media

Este periodo histórico se puede dividir en Baja Edad Media y Alta Edad Media. La Baja Edad Media son los primeros siglos donde precisamente se da el feudalismo, con la limitación de los derechos del hombre así como de la actividad económica, donde la palabra del señor feudal es ley sin más restricciones que su propia voluntad, mientras que en la Alta Edad Media existe un desarrollo económico más amplio debido a la conformación de los gremios y al inicio del control de la actividad gubernamental por grupos de ciudadanos, como sería la Cámara de los Lores con Juan sin Tierra en Inglaterra.

Dentro del periodo histórico conocido como la Edad Media y que se considera abarca del Siglo V al Siglo XV, época bastante oscura desde cualquier punto de vista en virtud de que la religión sobre todo, impidió el avance en cualquier área de carácter humanístico y que por las condiciones políticas y sociales no hubo grandes avances, se pueden encontrar algunas formas de organización tanto de la economía como de la organización.

⁴⁷ DE PINA VARA, Rafael. *Elementos de Derecho Mercantil Mexicano*. Editorial Porrúa, Vigésimo Quinta Edición, México, 1996, p.7.

⁴⁸ BURGOA ORIHIELA, Ignacio. *Op. cit.* p. 197.

La principal forma de organización política en la Baja Edad Media era el Feudo, donde un señor determinaba dentro de su reino como sería el gobierno, si bien podía haber un rey, era el Señor feudal el que determinaba la forma de gobierno, contribuciones y derechos de los súbditos, por lo cual se le puede comparar al feudo como una entidad federativa sin que hubiera realmente una concepción de federación como tal, dicha forma de organización podría considerarse un antecedente de la descentralización administrativa actual.

De la época medieval en Inglaterra es importante para la materia administrativa la Carta Magna de 1215 que *"es una gran victoria de los señores feudales sobre el rey Juan sin Tierra, hijo de Enrique II."*⁴⁹ Lo anterior debido a que comienza precisamente la legalidad de las autoridades en sus actuaciones, toda vez que las actuaciones del Rey se encontraban supeditadas al Derecho.

Es importante puntualizar que si bien el comercio tuvo una etapa de estancamiento durante la mayor parte de este periodo histórico, el mismo resurgió o cobró un nuevo auge debido a la realización de las cruzadas cuyas operaciones militares daban cierta seguridad a los comerciantes y se reinició el comercio sobre todo con el Oriente.

En esta época surgen los gremios como medio de organización económica, los cuales son conjuntos de personas con el mismo oficio o actividad que se agrupan para proteger y defender sus intereses comunes, siendo su principal aportación el establecimiento de tribunales especializados que regulan la actividad comercial, aunque no aplicando un derecho que era estricto sino aplicando *"usos y costumbres de los mercaderes"*⁵⁰, es decir, podemos equiparar la función de estos tribunales a la que realizaban los pretores en Roma donde realizaban un sistema jurídico de interpretación casuístico. La importancia de dichos tribunales radica en que el resultado de su actividad daba lugar a ordenanzas o estatutos que diferían de un lugar a otro, de donde podemos concluir que si la Ciudad de México o más bien el Distrito Federal no tiene una constitución local y si un Estatuto, es debido a la situación particular que tiene, es decir, su propia forma de organización da lugar a un estatuto, así como en la antigüedad cada comunidad debido a su forma de comercio dictaba sus propios estatutos.

⁴⁹ MARGADANT, Guillermo F. *Op. cit.* p. 191.

⁵⁰ MANTILLA MOLINA, Roberto. *Op. cit.* p. 5.

La interpretación de las costumbres comerciales podemos considerarla como un antecedente de los glosadores al Corpus Iuris de Justiniano durante los años 1090 al 1230. Situación que se complementó con los posglosadores que ya realizaron una verdadera interpretación y adecuación de las normas a la vida práctica de la época.

Como resultado de las compilaciones de las costumbres comerciales surgen los *cónsules* siendo de los más importantes las "*Rooles de Olerón, que recogieron las decisiones sobre comercio marítimo en la costa atlántica francesa*"⁵¹.

También como ejemplo de la regulación tenemos a los Fueros Municipales, que concedían determinados privilegios a los habitantes, que además contenían disposiciones relativas a la responsabilidad de los funcionarios. El mayor ejemplo de este tipo de regulación lo encontramos en España, la cual conservó una gran influencia de Roma aún después de la caída del Impero. Dichos fueros podemos señalar se realizan de la siguiente manera: las ideas resultado de las cruzadas provocaron que la gente buscara poner un límite a los señores feudales, por lo cual las comunidades o comunas que realizaban una lista con una serie de derechos y obligaciones las cuales " *fueron redactadas en un acta, firmada por el señor feudal o por el rey y con su sello, a esto se le llamó fuero*"⁵².

Es importante precisar que durante la Edad Media se da un auge del comercio sobre todo después del Siglo XI, ya que la conformación de las ciudades que se originaron gracias al incipiente intercambio comercial entre los gremios, que se establecieron en un área común, comenzaron a cobrar mayor importancia. Y es precisamente debido a que la tierra comienza a ser liberalizada, que se da el comienzo de las ideas de derechos naturales y por lo tanto de propiedad.

Al momento en que se comienza a hablar de antecedentes del municipio Español debemos recordar la influencia árabe que precisamente deja el término de "*Alcaide (al 'gaid)*, que significa *Jefe de una Guarnición o fortaleza*"⁵³ además la influencia en el municipio español ya sea romana, árabe o visigoda tendrá una gran repercusión en el municipio mexicano y no solo ahí sino también en la forma de administración pública que se dará en el México independiente y aún en el actual.

⁵¹ *Ibidem.* p.9.

⁵² LÓPEZ SOSA, Eduardo. *Op. cit.* p. 49.

⁵³ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. *Op. cit.* p. 38.

Dentro de las aportaciones árabes además de las lingüísticas podemos mencionar precisamente las administrativas en donde el califa que es el gobernador o Rey ordena a los caid o alcadi (al'gaid) para que "*fungiera como jefe administrativo del gobierno*"⁵⁴.

1.1.2.3. *Época Moderna*

Podemos considerar como parte de la Época Moderna, las ideas sobre el Estado y sus funciones que se postulan por diversos autores desde el Renacimiento y hasta la época actual lo cual si bien no cumple con la división didáctica de la Historia Universal, si nos permitirá ubicar el mayor número de antecedentes relacionados con la regulación administrativa a la actividad comercial, así como a la legislación respecto de la organización administrativa para determinar qué autoridades eran competentes para ello.

Después de la Edad Media viene una etapa del Renacimiento donde el Estado domina totalmente la economía, que es precisamente la acumulación de metales y la conformación de una balanza comercial más exportadora que importadora, de donde es posible desprender que si al Estado le preocupaba la producción nacional y evitar las importaciones, la actividad comercial debía estar perfectamente regulada mediante licencias o permisos, si no como tales, sí mediante un control resultado de la realización de censos. Situación que además podemos considerar provocó que el comercio o la actividad comercial se limitara en las Colonias de las naciones europeas, existiendo además una centralización administrativa en la metrópoli.

Dentro de la regulación de carácter administrativo resalta que en Gran Bretaña bajo el reinado de la dinastía Tudor se promulga el "*Statute of Proclamation (1539) que permite una legislación sin intervención del Parlamento en momentos de emergencia*"⁵⁵ el cual permite modificar derechos de los gobernados por el Rey, esto significa un retroceso ya que permitiría a las autoridades expedir actos sin adecuarse a una ley, una situación similar sería la suspensión de garantías prevista por el artículo 29 constitucional pero la cual se encuentra limitada a tiempo y lugar, situación que no contenía la legislación inglesa.

En esta época del Renacimiento resalta que los funcionarios públicos no eran elegidos sino que, pagaban por el cargo, como es el ejemplo en Francia, del derecho denominado *Paulette*.

⁵⁴ LÓPEZ SOSA, Eduardo. *Op. cit.* p. 49.

⁵⁵ MARGADANT, Guillermo F. *Op. cit.* p. 217.

Debido a que en este apartado se hará mención a diversas etapas de la historia, un amplio número de autores, legislaciones e ideas, sólo se mencionarán aquellas que para el autor fueran trascendentes o que tuvieran una estrecha relación con el objeto de estudio del presente trabajo, sin que por ello signifique que por no ser mencionados o analizados son menos importantes unos que otros.

Es importante señalar que es precisamente en esta época de la Historia cuando surgen formas de organización política que buscan terminar con los abusos que hasta el momento se venían cometiendo por parte de los señores feudales, es decir,

“los organismos llamados ayuntamiento o cabildo de una urbe, es la historia antigua y larga de la lucha que, desde la Edad Media, emprendió el pueblo sencillo e indefenso de las ciudades europeas en contra de las arbitrariedades, la prepotencia y los abusos del poder de ipso que ejercían quienes se habían apoderado de él por medio de la fuerza y del terror, los señores feudales llamados por ello, con toda propiedad, de horca y cuchillo. Contra ello se alzaron institucionalmente los cabildos de representación popular compuestos de vecinos honestos que resultaban elegidos libremente por un período limitado.”⁵⁶

Como antecedentes de la concepción de Estado y por lo tanto de la función administrativa del Estado tenemos ideas sobre todo francesas posteriores a la Revolución Francesa como es el caso de Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu, en cuya obra “El Espíritu de las Leyes” de 1748, comienza la teoría de la división de poderes siendo precisamente al ejecutivo a quien le corresponde la función de la administración pública.

Posterior al Barón de Montesquieu tenemos a Carlos Juan Bautista Bonnin que en su obra “Principios de Derecho Administrativo” nos indica que la administración pública tiene determinadas características y que son:

“1º Que la administración nació con la asociación o comunidad.

2º Que la conservación de ésta es el principio de la administración.

3º Que la administración es el gobierno de la comunidad.

4º Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general.”⁵⁷

⁵⁶ EVERAERT DUBERNARD, Luis. *Páginas Sueltas de Coyoacán*. Delegación Coyoacán, Dirección de Fomento Cultural, Coordinación de Investigación y Preservación del Patrimonio Cultural, México, 2000, p. 27.

⁵⁷ GALINDO CAMACHO, Miguel. *Op. cit.* p. 29.

Otro teórico de la concepción del Estado fue Alexis de Tocqueville, quien se encarga de estudiar sobre todo la organización y atribuciones del Estado Francés sobre todo posterior a la Revolución Francesa, podemos considerar que su mayor aportación tiene estrecha relación con la descentralización ya que considera que el hecho de tener autoridades locales sobre todo en Argelia que fue el objeto de sus estudios en otra de sus obras, permite que las autoridades tomen decisiones más acertadas por conocer de primera mano la problemática y situación de la zona o región.

Un antecedente importante hoy día debido a que intentó la aplicación de la administración privada a la actividad estatal, tal y como podemos considerar sucede hoy día con el Estado empresarial del presidente Vicente Fox, es Henry Fayol (1841-1925) que en virtud de su método inductivo aplicado a la industria minera realizó importantes aplicaciones a la Administración pública a fin de optimizarla, de donde podemos considerar surge precisamente el lograr contar con autoridades inferiores con un poder de decisión y de mando que les permita resolver los problemas.

En Alemania también se presentan diversos antecedentes administrativos sobre todo para lograr un bienestar común basado en el orden y la disciplina por lo cual abundan reglamentos para diversas actividades. Como autores representativos en materia administrativa en este país tenemos a Juan Enrique von Justi (1717-1771) quien realiza una obra relativa a las funciones que debe cumplir el Estado, dentro de las que destaca el lograr un mejor aprovechamiento de la tierra, así como establecer un control de los oficios y las profesiones a fin de vigilar y procurar que *"los profesionistas sean hábiles en sus respectivas profesiones"*⁵⁸, es decir, podemos considerar que para ejercer la profesión ya hay un registro de quienes pueden o no; lo que hoy sería equivalente a la Dirección General de Profesiones, pero además habla de su establecimiento en las ciudades, pero como deben de controlarse se desprende que era necesaria la licencia o permiso por parte del Estado para prestar o al menos ofrecer servicios.

Al igual que en Francia con Fayol, en Alemania un Barón llamado Enrique Federico Carlos von Stein (1757-1831) a partir de su trabajo en la industria minera percibe que es necesario reformar la actividad administrativa dividiéndola en instituciones jerárquicas no

⁵⁸ *Ibidem*, p. 41.

colegiadas para la toma de decisiones. Otra de las reformas de mayor importancia para la materia administrativa es que, propone que los ministros deben asumir la responsabilidad de su trabajo, es decir, hablamos de responsabilidad de los servidores públicos. Después de la conquista Napoleónica de Prusia, el Barón regreso a los cargos públicos con una nueva idea donde considera que es necesaria *"la participación de los ciudadanos mediante la existencia de un gobierno municipal"*⁵⁹, es decir, cobran mayor fuerza sus ideas de descentralizar el poder y contar con la participación de los ciudadanos, la que estima es necesaria para mejorar el cumplimiento de las funciones del Estado, así como fortalecer el municipio.

Dentro de los diversos autores alemanes podemos considerar las ideas que postula Max Weber (1864-1920) quien señala ciertas características de los servidores públicos, las cuales se pueden resumir en que, el funcionario debe limitar su actuar a lo propio de su cargo, es decir, sólo realizará aquello para lo cual está facultado; el funcionario se ubica en una escala jerárquica; que la misma jerarquía determina la competencia; que el servidor público tiene derecho y obligaciones; que su nombramiento se debe a su calificación personal, es decir, se acaba con el nepotismo o la venta de cargos, lo anterior a fin de que la administración y por lo tanto los fines del Estado se cumplan de la mejor manera posible; que la retribución económica sea conforme a la responsabilidad; y por ultimo que la función se realice con una estricta disciplina, que mas bien podemos hablar hoy día que se cumplan con los diversos ordenamiento aplicables sin buscar obtener beneficios para sí o para sus familia. Dentro de los principios postulados por Weber encontramos que considera que los servidores públicos tienen *"la posibilidad de una carrera administrativa que signifique ascensos y promociones"*⁶⁰ lo cual si bien alguna vez funcionó mediante el establecimiento de un escalafón hoy día más que con la antigüedad en el trabajo se podría referir a las ideas del Servicio Civil de Carrera el cual se considera debe de otorgarse en virtud del desempeño, conocimientos o especialización que se adquiera en la administración pública.

Podemos también mencionar la importancia de León Duguit, ya que según su concepción del Estado, una de las características es precisamente la realización de actividades tendientes a cumplir con los gobernados mediante Instituciones, lo que da lugar a los servicios públicos.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 43.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 53

La legislación en materia mercantil de la época y cuya característica es que, implica una intervención del Estado; podemos mencionar las Ordenanzas de Colbert relativas a la regulación para el Comercio marítimo y Terrestre, además que con la aparición del Código de Comercio Francés de 1807 promulgado bajo el mandato de Napoleón Bonaparte comenzó ya la materia mercantil como tal, y que debido al carácter expansionista de la Francia Napoleónica dicho Código sirvió de modelo a toda Europa y de ahí su difusión a todo el mundo.

En un etapa más avanzada comienza el liberalismo económico lo cual implica una menor intervención del Estado en la actividad comercial, donde posiblemente las licencias para realizar actividades hayan sido relegadas a un segundo plano ya que se deja al mercado que se auto regule, es decir, la calidad del producto determina si se compra o no; por lo cual, que el estado autorice el establecimiento de un comercio no es tan importante como las ganancias que pudiera generar.

Podemos concluir que en esta gran etapa que se ha tratado se da una reforma a la actividad del Estado comenzando como tal la materia administrativa y por consiguiente el derecho administrativo.

1.1.3. Antecedentes en México de la Materia Administrativa

1.1.3.1. México Prehispánico

Dentro del México prehispánico encontramos la existencia de diversas culturas al igual que en el resto del mundo, pero en virtud del contenido del presente trabajo de igual manera se limitará a la regulación administrativa, incluida la municipal o sus antecedentes así como del comercio, siempre y cuando se refiera a la actividad del Estado como regulador de las actividades comerciales.

Si bien todas las culturas que existieron en México dejaron alguna aportación debemos de limitar su mención a las materias referidas sin que ello signifique propiamente que sean menos importantes unas que otras.

Un ejemplo importante es la existencia de ciudades-estados mayas en la península de Yucatán y en general en el sureste, las cuales al igual que en la antigua Grecia contaban con cierta autonomía debido a que se gobernaban de manera independiente por un grupo de nobles así como de sacerdotes. Esa independencia provoco conflictos entre las mismas que generaron guerras donde la ciudad vencida debía entonces pagar tributo a las vencedoras.

Respecto de esta actividad comercial encontramos que *"el intercambio a larga distancia entre diferentes regiones del área maya y con otros pueblos lo llevaban a cabo mercaderes profesionales con posibilidades económicas y una posición político social privilegiada"*⁶¹, es decir, que para desarrollar esta actividad comercial "mayor" se requería entonces contar con determinadas condiciones de donde podemos concluir que se necesitaba una licencia o permiso por parte del Estado.

Para llevar a cabo la administración de las ciudades mayas se contaba con diversos funcionarios denominados *bataboob*, nombrados por el rey y quienes realizaban sus funciones en *"las aldeas adscritas a su ciudad-estado"*⁶² quien a su vez podía ayudarse en su labor en un consejo local denominado *"ah cuch cab"* que se integraba por los jefes de barrio, es decir, que dentro de las ciudades y aún de las aldeas se presentaba la existencia de diversas formas de organización como hoy día serían las delegaciones, lo anterior es posible señalarlo en virtud de la *"división de la isla de Tenochtitlán en veinte calpulli"*⁶³.

La otra cultura que se estudiará debido a la importancia que tuvo será la mexicana o azteca ya que es precisamente sobre las bases de dicha cultura que los españoles comenzaron a conformar la nueva sociedad.

De los aztecas precisamente destaca la existencia de los *calpulli*, *"voz náhuatl que significa casa grande o caserío"*⁶⁴, considerados el primer antecedente nacional de los municipios. Lo anterior en virtud de que es posible considerarlo como una entidad administrativa que contaba con dignatarios propios, que se dedicaban principalmente el registro y distribución de la tierra así como a la supervisión de obras comunales.

Es importante señalar que si bien el *calpulli* se considera la aportación más importante de los aztecas no puede considerarse que sea solo de ellos en virtud que cuando conquistaban otras culturas o regiones lo que imponían no era el derecho sino un sistema de tributos por lo cual podemos considerar que el *calpulli* era una forma de organización común cuya organización variaba dependiendo del lugar o cultura pero que debido a la información dejada

⁶¹ *Historia de México*, Tomo 2, Salvat Mexicana de Ediciones S.A. de C.V., México, 1978, p. 316.

⁶² MARGADANT, Guillermo. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. Editorial Esfinge, Décimo Segunda Edición, México, 1995, p. 20.

⁶³ *México a través de los Siglos*. Tomo II, Editorial Cumbre S.A., Décimo Quinta Edición, México, 1981, p. 181.

⁶⁴ *Diccionario Porrúa, Historia, Biografía y Geografía de México*. Editorial Porrúa, México, 1964, p. 237.

por los aztecas se conoce su funcionamiento sobre todo debido al Códice Mendocino, "realizado por escogidos intelectuales indios, por ordenes del virrey Antonio de Mendoza. Contiene, año por año, una crónica de los aztecas desde 1325; luego, un relato de los tributos debidos al rey azteca (una copia de la matricula de tributos se conserva en el Museo Nacional de Antropología), una detallada biografía de Moctezuma II, datos de derecho procesal, penal, etcétera."⁶⁵

Se considera que el *calpulli* se formó debido a la conjunción de dos elementos, el biológico y el territorial, con lo cual podemos señalar que se asemeja a la *fratria* ya que se trata también de la unión de familias.

Es posible señalar que el *calpulli* es la base de la organización política de la cultura azteca y de otras culturas debido a la influencia que tenía la misma, por lo tanto un conjunto de éstos daban lugar a "una unidad política denominada *tlatocáyotl* (o *hueitlatocáyotl* si era más importante), mismo que era gobernado por el *tlatoani*"⁶⁶ de donde se desprende precisamente que aún dentro de la cultura mexicana existían regiones organizadas políticamente y similares a los estados actuales.

Respecto de la regulación a las actividades económicas que se desarrollaran dentro de la sociedad azteca podemos mencionar que las autorizaciones dependían de la clase social, es decir, para poder poseer determinados bienes o realizar determinada actividad se requería que el Estado reconociera la pertenencia a determinada clase social.

Quienes podían ejercer el comercio siguiendo determinados ritos religiosos eran los llamados *pochtecas* quienes por su actividad comercial se les exentaba del pago de determinados impuestos, ya que podían ejercer funciones públicas como embajadores. Es importante señalar que el comercio se encontraba reglamentado a determinados días y lugares específicos, fuera de los cuales se encontraba prohibido vender o comerciar, es decir, podemos comparar la prohibición de carácter religioso con la que actualmente se determina en virtud del uso de suelo de determinadas colonias.

⁶⁵ MARGADANT, Guillermo F. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. Editorial Esfinge, Décimo Segunda Edición, México, 1995, p. 23.

⁶⁶ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. *Historia del Derecho Mexicano*. Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1997, p. 32.

1.1.3.2. Época Colonial

De la regulación administrativa en México durante la época colonial tenemos que el “*primer ayuntamiento en la América continental fue establecido por Hernán Cortés en el año de 1519. El 22 de abril de ese mismo año fue fundada la ciudad en el sitio que ocupaba el campamento de los conquistadores que recibió el nombre de “Villa Rica de la Vera Cruz”. El ayuntamiento quedó constituido de inmediato con el nombramiento de Alcaldes, Regidores y otros funcionarios bajo la autoridad única del Rey de España*”⁶⁷.

Respecto de la ciudad de México el primer antecedente de regulación administrativa también en el Siglo XVI se debe al conquistador Cortés quien determina que en Coyoacán se establezca la sede del primer Ayuntamiento del Valle de México, una vez que se sucedió la caída de Tenochtitlan lo cual sucede “*a finales de agosto o principios de septiembre de 1521*”⁶⁸ y por ello se le considero la capital de la Nueva España, donde al igual que en la Villa Rica de la Vera Cruz se nombraron y eligieron a diversos funcionarios.

Estas dos poblaciones, representativas por ser las primeras, así como las demás ciudades que se formaron en la Nueva España eran regidas por un Ayuntamiento como forma de gobierno civil, local y popular.

Acerca de la regulación jurídica que se aplicó a la Nueva España es importante indicar que para el gobierno se creó toda una estructura paralela a la Monarquía española que es representada por el virrey, así como la existencia de un órgano consultivo que es el Consejo de Indias, además dicha regulación se fue modificando al aplicarse y tomando elementos del derecho precortesiano, dando lugar al denominado Derecho Indiano.

Dentro de las influencias castellanas a la regulación de la Nueva España podemos mencionar sobre todo en el aspecto administrativo el conocido *Fuero Real* realizado por las ordenes del Rey Alfonso X conocido como “El Sabio” que intentaba realizar una regulación única para las diversas comunidades a fin de evitar los llamados *fueros municipales*.

Todo el trabajo realizado en el reinado de Alfonso X se compilo en la obra conocida como Las Siete Partidas que contenía elementos romanos, visigodos y canónicos.

⁶⁷ ALTIERI, Italo. *Op. cit.*, p. 9.

⁶⁸ EVERAERT DUBERNARD, Luis. *Op. cit.*, p. 30.

En 1348 el Ordenamiento de Alcalá de Henares, legislación que intenta regular la organización feudal, destaca el deseo de establecer una jerarquía entre los ordenamientos lo cual "establecía en primer lugar las leyes de las Cortes (entre las que se incluía el Propio Ordenamiento de Alcalá), luego venían los fueros municipales y finalmente venían las Siete Partidas"⁶⁹

De las influencias españolas en la Nueva España podemos mencionar la existencia en la Edad Media de "las beherías, comunidades que podían ofrecerse (encomendarse) como vasallos a señores de su elección"⁷⁰, esta figura precisamente es con la que comienza la organización social en la Nueva España con el nombre de encomiendas la cual se realizaba como una forma de pago y agradecimiento a los conquistadores por los servicios prestados a la Corona, y que su importancia radica precisamente en que cada conquistador comienza a regular su porción de tierra de acuerdo a su necesidades hasta que son prohibidas las encomiendas debido al maltrato que se les daba a los indios.

En la legislación del Derecho Indiano que tiene sus fuentes en la ley, cédulas reales, provisiones, instrucciones, ordenanzas, autos acordados, reales pragmatismos, reglamentos, decretos, ordenes, cartas abiertas⁷¹ entre otras formas que podían ser promulgadas por el Rey, el virrey, audiencias, gobernadores así como cualquier otra autoridad se encuentra la Recopilación de Leyes de las Indias de 1680 la cual se formaba de nueve libros siendo los más importante para este trabajo los libros IV y V los cuales regulaban el derecho municipal, a los gobernadores, alcaldes y corregidores respectivamente.⁷²

Es posible considerar que esa cantidad de legislación tiene como objetivo delimitar la competencia de tribunales y funciones de policía, lo cual no fue posible ya que en caso de controversia podía recurrirse al Monarca, que era finalmente quien decidía la autoridad que era competente para resolver.

El territorio de la Nueva España se encontraba dividido principalmente en provincias que eran gobernadas por el corregidor quien se apoyaba en autoridades locales de los poblados.

⁶⁹ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. *Op. cit.* p. 42.

⁷⁰ MARGADANT, Guillermo F. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. Editorial Esfinge, Décimo Segunda Edición, México, 1995, p. 43.

⁷¹ Cfr. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. *Op. cit.* p. 60-61.

⁷² Cfr. MARGADANT, Guillermo F. *Op. cit.* p. 55-56.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dentro de sus funciones de los corregidores se encontraba cuidar la seguridad pública y que se puede comparar con la función de policía y buen gobierno de los municipios actuales así como de las delegaciones, además de regular el comercio.

Entre los funcionarios que apoyarán al corregidor o alcalde mayor o gobernador y que conformarán el cabildo podemos encontrar:

*"dos alcaldes ordinarios, un número variable de regidores según la importancia del Municipio, el Alférez Real, el Alguacil Mayor, el Depositario General, el Contador Mayor de Menores, un Procurador, un Procurador de Pobres, el Obrero Mayor, el Juez de Cargos, los Diputados de Fiesta, el Juez de Coltseo, el Fiel Ejecutor, el Diputado de Alhóndiga y otros puestos menores"*⁷³.

Dentro de sus atribuciones encontramos cuestiones relativas a la planificación urbana, salubridad, abastos y policía, pero quizá la más importante para el presente trabajo sea la relacionada con los gremios, toda vez que cada uno de ellos se regía por ordenanzas emitidas por el cabildo, es decir, regulaba su actividad comercial lo que puede considerarse como un antecedente de los establecimientos mercantiles ya que cada actividad debía cumplir determinadas disposiciones.

Como características del Cabildo Indiano podemos señalar que tenía autoridades de dos tipos: A) los que compraban o recibían de manos del Rey o del Virrey el cargo como una manera de agradecimiento, el cual era hereditario; y B) los que se elegían cada año, por los habitantes.

Se puede considerar que los integrantes del cabildo indiano al igual que los servidores públicos actuales ven limitadas sus actividades en virtud de la responsabilidad en que pudieran incurrir como es el abstenerse de celebrar o autorizar contratos con personas que formen parte de la administración pública⁷⁴ ya que se prohibía a los miembros del cabildo y en concreto a *"los regidores vender bienes para el abasto como pan, carne, fruta, etcétera"*⁷⁵.

Dentro de las atribuciones del cabildo se encuentran las de urbanismo, es decir, que se encargan de cuidar el desarrollo de la ciudad o población, con lo cual se puede considerar que tiene estrecha relación con los establecimientos mercantiles ya que para su instalación hoy día

⁷³ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. *Op. cit.* p. 55

⁷⁴ *Cfr.* fracción XXIII, artículo 47. "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos". *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Editorial Porrúa, Cuadragésima Edición, México, 2000, p. 1047.

⁷⁵ DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio. *Manual de Historia del Derecho Indiano*. Editorial McGrawHill, Segunda Edición, México, 1998, p. 121.

se requiere documento por el cual se acredite contar con el Uso de Suelo expedido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Otra atribución de los cabildos era la de encargarse del abastecimiento de alimentos así como enseres necesarios para la vida diaria, es decir, de alguna manera debía vigilar que se contara con suficientes proveedores de productos, para lo cual establece las *alhóndigas*, si bien dicha actividad ya no la realiza el Estado en la actualidad de manera tan directa si vigila la forma en que se instalen los establecimientos vigilando en el caso de las Delegaciones las medidas de seguridad más que las higiénicas por lo cual dicha atribución puede compararse.

Otra actividad de importancia desarrollada por los cabildos era la de registros de vecinos y de tierras disponibles, de donde podemos determinar que además del registro del vecino, debía registrarse su actividad comercial, es decir, de su establecimiento mercantil, situación que se puede equiparar a la obligación de las Delegaciones a contar con un padrón de giros mercantiles que se encuentren dentro de la demarcación prevista por la fracción V) del artículo 5º de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

Dentro de las formas de organización administrativa también encontramos las Intendencias y las Subdelegaciones, las cuales surgen como una forma de limitar la corrupción así como hacer más eficiente la administración pública, junto con estas formas se organizan las Residencias así como las visitas ya que si bien estas ya se habían aplicado con anterioridad no se encontraban reguladas ni eran periódicas, es lo que podemos señalar actualmente como las auditorias que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa en el Distrito Federal.

Respecto del comercio, este se encontraba bajo el control estatal mediante la Casa de Contratación de Sevilla, organismo que autorizaba el comercio internacional, es decir, otorgaba licencias de importación así como de exportación a la Nueva España, por lo cual tenía como función el ser el organismo fiscalizador.

Además encontramos regulación que tiene relación con los establecimientos mercantiles sobre todo en el punto de vista industrial, donde había prohibición a producir determinados productos que debían de ser traídos solamente de España, es decir, había existencia de

monopolios y por tanto las "licencias de funcionamiento" de la época se encontraban limitadas a determinadas actividades, lo anterior se puede considerar cierto en virtud de que al momento de analizar los ingresos de la Corona por concepto de impuestos al comercio destaca la existencia de derechos derivados de expedición de licencias para mesones y molinos de trigo es decir, para establecimientos mercantiles, sobre todo bajo el reinado de los Borbones.

Cuando se habla del municipio en la Colonia debemos de recordar que se le puede considerar como un precursor del movimiento de independencia ya que al tener conocimiento de la invasión Napoleónica a España y la consiguiente renuncia del Rey Fernando VII a favor de Napoleón fueron los ayuntamientos locales sobre todo el la ciudad de México cuyo síndico *"el destacado jurista Don Francisco Primo de Verdad y Ramos, secundado por algunos Integranes de aquel cabildo, como el regidor Don Juan Francisco Azacárate y por otros simpatizantes de la causa"*⁷⁶ los que después de deliberar, fueron quienes propusieron formar un gobierno provisional que representara a la Corona en tanto que el Rey Español se encontraba impedido y el nombramiento a favor de los franceses podía considerarse valido ya que no había sido realizad de manera libre, este documento es importante ya que es el primer antecedente que existe sobre la soberanía del pueblo en donde el pueblo deberá reasumir su soberanía.

Un ejemplo de regulación administrativa, del todavía México Colonial, aplicable a los municipios, es la Constitución de Cádiz de 1812 la cual estuvo vigente en nuestro país, la cual surge como resultado del pensamiento anti-napoleónico español y al imposición del Rey en la persona de su hermano José Bonaparte.

De dicha Constitución resalta el establecimiento de gobiernos interiores en los pueblos bajo el dominio de la Corona, entendiéndose las posesiones americanas e insulares. Dichos gobiernos serán los Ayuntamientos, los cuales tendrán como principales facultades la actividad de policía, conservación del orden y vigilancia del cumplimiento de las diversas Leyes.

Un antecedente importante de regulación es la llamada Constitución de Apatzingán promulgada el 22 de octubre de 1814 mediante el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina", que si bien no tuvo vigencia debido que se formó en plena lucha por la

⁷⁶ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. *Op. cit.* p. 59.

Independencia aportó muchas cosas a la materia administrativa como son la división de poderes de conformidad con la Teoría de Montesquieu, además de que determina que siga vigente la existencia de los Ayuntamientos en virtud de que en su artículo 208 determina que continuará dicha forma de organización en tanto no se determine algo nuevo.

Se mantiene la división del país en provincias siendo las de México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo León.

1.1.3.3. México Independiente

Antes de proceder al desarrollo del presente punto es necesario, recordar que en el desarrollo histórico de México el gobierno tiene la característica de haber sido ejercido de manera irregular y hasta contradictoria, situación que se debe a que diversas personas o corrientes han instaurado un gobierno en un mismo período por lo cual resulta complicado señalar todas las disposiciones vigentes y más aun las de carácter administrativo ya que algunas solo lo fueron durante días o meses y en regiones dominadas por la corriente política o caudillo que las expidiera, por dicha razón podrían llegar a omitirse diversas disposiciones lo cual no quiere decir, que sean menos significativas, además de que no siendo el tema principal del presente trabajo el análisis histórico, sino solamente marcar a grandes rasgos el desarrollo de la legislación administrativa, el presente punto deberá de ser bastante corto y por ello puede considerarse incompleto históricamente.

Después de la realización de los Tratados de Córdoba con las intervenciones de Agustín de Iturbide y el último virrey español Don Juan O'Donojú, principalmente, el 28 de septiembre de 1821, un México recién independizado se enfrentaba a tres grandes problemas: "A. *Conseguir los fondos necesarios para hacer funcionar la administración pública;* B. *Definir el tipo de Estado que se adoptaría en la Independencia;* y, C. *Lograr la pacificación del país mediante el principio de unión entre europeos y mexicanos.*"⁷⁷

Si bien el primer problema ya estaba resuelto de antemano toda vez que en ambos documentos referentes a la Independencia de México se determinaba como forma de gobierno la monarquía, por ello la Junta de Gobierno procedió a la instalación de un Congreso Constituyente, el que reconoció por presiones, como Emperador de México a Agustín de

⁷⁷ FLORES CABALLERO, Romeo R. *Administración y Política en la Historia de México*. Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 1988, p. 53.

Iturbide, quien disolvió dicho Congreso y estableció en su lugar una Junta Nacional Instituyente, organismo que aprobó el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* de fecha 18 de diciembre de 1822, documento en el cual se buscaba establecer las bases sobre las cuales debería de funcionar el Imperio que había sido proclamado por Iturbide, documento que se complementaba con el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, expedido el 8 de noviembre de 1821 y que fue aplicado también por el gobierno del presidente Victoria, lo cual nos permite suponer que dicho ordenamiento es equiparable con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente.

Dicho documento contiene reglas generales para el desarrollo del país dentro de las que destacan la prohibición de la aplicación de cualquier otro documento, que en caso concreto se refería a la Constitución de Cádiz, dentro de lo establecido por el artículo 9º destaca que el gobierno deberá de proteger el derecho de propiedad así como de libertad en tanto se cumplan los deberes recíprocos, es decir, al igual que en nuestra Constitución vigente en su artículo 5º permite que los gobernados elijan su actividad, dentro de la cual se incluye poseer y operar un establecimiento mercantil (derecho de trabajo, que además lleva implícito el derecho de propiedad) para su beneficio siempre y cuando no afecte a terceros (interés público). Derecho que requiere un reconocimiento expreso por parte de la autoridad en algunos casos, el cual es la Licencia de Funcionamiento, acto administrativo objeto de estudio en el presente trabajo.

También se refiere a la organización política que debería de seguirse para el gobierno de los asuntos de carácter local, manteniendo la existencia del ayuntamiento, desarrollado en la colonia, situación que queda debidamente señalada en el artículo 87 del mencionado Reglamento, donde se indica:

*"Art. 87. Permanecerán las diputaciones provinciales con las atribuciones que hoy tienen, y que seguirán desempeñando con arreglo á la instrucción de 23 de junio de 1813."*⁷⁸

En este documento destaca la importancia que se le daba al comercio, así como la regulación del mismo, ya que en el artículo 52 del citado Reglamento se determina que en los puertos que no fueran cabecera de las provincias se podrá nombrar una autoridad, misma que

⁷⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leves Fundamentales de México, 1808-1979*. Editorial Porrúa, Décima Edición, México, 1981, p. 142.

se encargaría de regular las entradas y salidas, es decir, se establece la regulación del comercio con una figura que hoy día podría equipararse a la capitania de puerto, la cual emite permisos para que los gobernados puedan ejercer el comercio, que si bien se trata de comercio marítimo y terrestre es posible equiparar a los establecimientos mercantiles en cuanto a que se requiere el reconocimiento del Estado para ejercerlo.

De esta época destaca el señalamiento de que *"la administración se haría a través de cuatro ministerios: Interior y Relaciones Exteriores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Hacienda y Guerra y Marina."*⁷⁹ de lo anterior podemos indicar que entonces la mayor parte de la administración pública la seguirían haciendo los ayuntamientos, mismos que como ya establecimos continuaban vigentes, por mandato del Reglamento Provisional referido, los que elegían por elecciones y que se encontraban subordinados a los Jefes políticos que nombraba el emperador, ya que los primeros *"debían exigir a los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones (art. 54)"*⁸⁰.

El siguiente ordenamiento jurídico de tipo constitucional en México es precisamente la Constitución Federal de 1824 (que toma como modelo a la Constitución de los Estados Unidos de América así como la de Cádiz); constitución resultado del Congreso Constituyente formado el día 7 de noviembre de 1823, ordenamiento donde comienza el establecimiento del Distrito Federal en la Ciudad de México, como un reflejo de las ideas de corte federalista encabezadas por Ramos Arizpe y Valentín Gómez Farías, aún cuando con anterioridad esta cuestión se había determinado mediante en el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana del 31 de enero de 1824.

Por lo anterior y mediante el Decreto del 20 de noviembre de 1824 publicado por el presidente Guadalupe Victoria por medio del cual el Congreso, en ejercicio de las facultades que la fracción XXVIII del Artículo 50 de dicha Constitución le otorga, designó como sede de los Poderes de la Unión a la Ciudad de México, razón por la cual se le denominó Distrito Federal, con una superficie de alrededor de 8,800 metros de radio, para comprender mejor cual era la superficie del Distrito Federal en comparación de la actual podemos tomar como referencia que *"la ley del 18 de abril de 1826 dispuso, que los pueblos cuya mayor parte de su población quedase fuera del círculo que enmarcaba al Distrito Federal (Coyoacán,*

⁷⁹ FLORES CABALLERO, Romeo R. *Op. cit.*, p.54-55.

⁸⁰ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El Municipio*. Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 2000, p. 107.

Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpan), seguirían perteneciendo al Estado de México⁸¹, la cual precisamente se expidió como una forma de resolver las controversias que entre el Distrito y el Estado de México existían sobre los límites de cada uno.

Podemos considerar que las razones que sirvieron para determinar la ubicación del Distrito Federal en el naciente país son de carácter histórico ya que desde la época precolombina en este lugar era la capital del imperio Azteca, centro ceremonial, económico y político, situación que continuó durante la Colonia, por lo cual las discusiones sobre en el Congreso Constituyente no se centraron en donde debía de establecerse el Distrito Federal sino en si debía o no establecerse.⁸²

El establecimiento del Distrito Federal trajo consigo disputas con el Estado de México acerca de los límites entre uno y otro, situación que continuó por espacio del mucho tiempo, primero por la convivencia de autoridades locales del Estado de México y autoridades Federales en un mismo ámbito ya que cada gobierno aumentaba la extensión del mismo, situación que se resolvió en 1827 cuando se acordó que las autoridades estatales salieran de la ciudad.

De la Constitución de 1824 en materia administrativa y municipal podemos considerar las siguientes aportaciones: la libertad que tienen los municipios para organizarse interiormente en materia administrativa sin que se opongan a la Constitución, de donde resulta surgen las primeras constituciones estatales así como leyes orgánicas de municipios y la división de poderes en la Federación, lo cual es resultado de la llegada de las ideas de la Revolución Francesa, en concreto de Montesquieu, así como la influencia de la Constitución Norteamericana.

En lo que a la materia Administrativa se señalaba en beneficio de los gobernados, podemos mencionar el artículo 50 de dicha Constitución que en su fracción XXIII nos señala:

*"Art. 50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes: XXIII. Crear o suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones"*⁸³

⁸¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*. Editorial Porrúa, México, 1996, p. 295.

⁸² Las condiciones de ser considerado centro político, económico y cultural perduran hasta nuestros días ya que desde la definitiva reinstauración del Federalismo en 1846 la Ciudad de México ha sido la sede de los Poderes de la Unión, situación que solo se ha visto modificada por causas extremas o en casos extraordinarios.

⁸³ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. cit.*, p. 175.

Donde se desprende precisamente que comienza la regulación a las facultades del Poder Ejecutivo y que no es otra cosa más que el reflejo del descontento de los abusos que se habían cometido por los gobernantes ya que es importante recordar que antes la Corona Española podía vender puestos públicos con el carácter de hereditarios, y que era una de las razones del descontento de los criollos para sublevarse y que a fin de cuentas sirvió para lograr la independencia del país.

De este periodo destaca dentro de la administración pública del Distrito Federal que el gobierno del mismo se ejercía por un Gobernador, y que se eligió por designación provisional del Presidente, situación que por no haberse regulado se mantuvo durante mucho tiempo en la Legislación y es hasta finales del Siglo XX que se reformó la Constitución permitiendo la elección del mismo.⁸⁴

Respecto de la Administración y facultades de los municipios relacionadas con la regulación de los establecimientos mercantiles podemos mencionar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México del 14 de febrero de 1827, que en su artículo 170 establece que es obligación de los Ayuntamientos *"acordar las medidas de buen gobierno para asegurar las personas y bienes de sus habitantes"*⁸⁵, ello debido a que es posible considerar que las disposiciones relativas a los establecimientos mercantiles por ser de utilidad y orden público son con el fin de mantener el buen gobierno.

1.1.3.3.1. México como República Centralista

Después de una serie de problemas de carácter económico y político, tanto al interior como al exterior, se dan diversos cambios en el país, formándose diversos grupos que se definían principalmente por la forma de gobierno que solicitaban, de las ideas centralistas que hasta ese momento habían estado funcionando de "facto" sobre la misma Constitución de carácter federal que regía al país, a las cuales es posible se les considere como factor para la independencia de Texas de México, esos cambios se plasmaron en las Bases Constitucionales de 1835 y que después dieron origen a las Siete Leyes Constitucionales de 1836, pero también de igual manera hubo otros intentos de separación en Guadalajara y Oaxaca, así como en 1838 cuando *"otro grupo de federalistas del noroeste aprovechó la situación apurada de la*

⁸⁴ Decreto por el que se reforman diversos artículos de la CPEUM publicada en el Diario Oficial el 22 de agosto de 1996, en donde en el artículo 122 establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es autoridad local, quien será el encargado del Ejecutivo y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal libre, secreta y directa.

⁸⁵ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *Op. cit.*, p. 118.

*República y organizó una convención en Laredo, que declaró establecida la República de Río Grande*⁸⁶

Antes de la Constitución de carácter centralista se realizaron algunas reformas de carácter liberal durante el gobierno de Gómez Farias y sobre todo dirigidas a acotar el poder de la Iglesia, a fin de promover la economía lo que provocó descontento y por consiguiente la vuelta al poder de los llamados conservadores.

De las Siete Leyes Constitucionales de 1836 de carácter centralista y por consiguiente conservadores, destaca que *"la Sexta de esas leyes, del 29 de diciembre de aquel año, se destinó a regular la División del Territorio de la República y el Gobierno Interior de los Pueblos"*⁸⁷, de donde se desprende que se dejaba sin efecto la Constitución de 1824 y por consiguiente el Federalismo, dando como resultado que los estados se transformaron en Distritos, además de que se incluían los departamentos así como los partidos, que se pueden equiparar a los municipios ya que seguía manteniéndose la organización de ayuntamientos, que *"se integrarían como máximo con seis alcaldes, doce regidores y dos síndicos que se encargarían de la policía, seguridad, beneficencia, hospitales, educación, construcción de caminos, puertos y calzadas, la promoción de la agricultura, el comercio y la industria"*⁸⁸. Se desprende de lo establecido en el artículo 25 de dicha Ley, que los municipios tenían como atribuciones ejercer funciones de policía en cuanto a la promoción del comercio y de la industria, de donde podemos considerar que si existe un antecedente de la expedición de licencias para establecimientos mercantiles, ya que además se encargan de mantener el orden público, es decir, de regular las actividades en la circunscripción del ayuntamiento evitando que hubiera irregularidades, dentro de las que entrarían los establecimientos irregulares, ilegales o sin autorización.

Con la desaparición de la Federación se presenta una situación análoga respecto del Distrito Federal, el cual se tuvo que incorporar al Departamento de México, es decir, al anterior Estado de México, situación que se presentó en febrero de 1837, al igual que le sucedió al entonces territorio de Tlaxcala.

⁸⁶ *Historia de México. Op. cit. Tomo 8, p. 1820.*

⁸⁷ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. *Op. cit. p. 66.*

⁸⁸ FLORES CABALLERO, Romeo. *Op. cit. p. 78.*

Característica de esta Constitución es la conformación del Cuarto Poder, conocido como el Supremo Poder Conservador, cuyas principales atribuciones eran las siguientes:

"1.- Decidir sobre la nulidad de leyes o decretos anticonstitucionales si se lo pide el poder ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia o cuando menos 18 miembros del poder legislativo.

2.- Decidir sobre la nulidad de actos anticonstitucionales del poder ejecutivo a petición del poder legislativo o de la Suprema Corte.

3.- Decidir sobre la nulidad de actos de la Suprema Corte, "nacidos en usurpación" a petición de uno de los otros poderes. Así, en forma muy imperfecta, se cumplía con una fracción de la enorme tarea, poco después asumida por el juicio de amparo"⁸⁹.

Lo anterior es un antecedente del juicio de amparo, así como de la regulación a la actividad administrativa del poder ejecutivo, toda vez que representaba un medio de control de la legalidad de la actividad autoridad, pero sobre todo del poder ejecutivo, pero que se criticó porque representa una verdadera violación al espíritu de la división de poderes, sobre todo por todas las facultades que tenía dicho poder y que por ende dominaba y controlaba a los otros tres.

Respecto del manejo de la Administración pública bajo las constituciones centralistas destaca el artículo 24 de la Sexta Ley ya que en su fracción IV establecía que para poder formar parte del ayuntamiento se requería tener una forma de ingreso de por lo menos 500 pesos anuales, con lo cual podemos considerar que el Congreso buscaba de alguna manera evitar actos de corrupción, toda vez que si el funcionario tenía un ingreso mínimo promedio no había razón para buscar beneficiarse de un puesto público y de sus facultades, pero también significa que no había un control respecto de la responsabilidad o uso que diera en beneficio de su fuente de ingreso, de la información que de su puesto obtuviera, tal y como se regula hoy día en la fracción XVI del artículo 47 de la LFRSP.

La principal aportación de la Constitución centralista de 1836 es la regulación que hace del Municipio, así como de la administración local, como ya lo mencionamos principalmente en la Sexta Ley, de donde podemos señalar que de las atribuciones que tenían los municipios en esa época se mantuvieron en el Distrito Federal aun cuando se reinstaló, es decir, es el antecedente

⁸⁹ MARGADANT, Guillermo F. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. Editorial Esfinge. Décimo Segunda Edición, México, 1995, p. 154.

de la similitud entre las Delegaciones y los municipios en cuanto a la competencia y la forma de gobierno.

Derivado de los problemas de la aplicación de las Siete Leyes, el Supremo Poder Constitucional procedió a realizar un proyecto de reforma a la Constitución en 1939, las que se publicaron el 9 de noviembre de 1939, en las cuales se procura aumentar la autonomía de los departamentos a fin de resolver los problemas que la ineficaz centralización del poder había traído a la nación.

Con un nuevo levantamiento contra el gobierno el cual se puede considerar de importancia toda vez que del mismo se derivan las Bases de Tacubaya de 1841 se pretende convocar a un nuevo Congreso Constituyente, el cual sin embargo no pudo hacer nada relativo a la forma de gobierno excepto "*un voto particular, suscrito por Mariano Otero, Espinoza de los Monteros y Muñoz Ledo, que se manifiesta a favor de que el gobierno de la nación fuese republicano, representativo, popular y federal*"⁹⁰, pero sobre todo por la presión del gobierno centralista, situación que continuó generando levantamientos.

Después de controlar los levantamientos el presidente Nicolás Bravo designó a diversas personas o notables con quienes se conformó un nuevo Congreso, del cual resultó que el 12 de junio de 1843 se sancionara lo que se conoce como las Bases Orgánicas, mismas que mantienen el carácter centralista en la forma de gobierno, reservando el nombramiento por parte del presidente, del gobernador del Departamento de México, y a la Ciudad de México como capital del mismo.

Durante esta época destaca que la Ciudad de México se convirtió no sólo en la capital de la República sino también del Departamento de México.

En cuanto a la garantía de seguridad jurídica, aplicable a la materia Administrativa, prevista en el artículo 9º de las Bases de Organización Política de la República Mexicana (Bases Constitucionales), podemos señalar que su importancia fue que comenzó una discusión en el Congreso para desarrollar "*un mecanismo jurídico para dar eficacia a la constitución, si esta es violada por actos legislativos o administrativos*"⁹¹, es decir, el amparo que si bien no prosperó a nivel federal si se desarrolló en Yucatán gracias a las ideas del ilustre jurista

⁹⁰ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa, Historia y Perspectiva*. Editorial Porrúa, México, 2001, p.87.

⁹¹ MARGADANT S. Guillermo F. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. Editorial Esfinge., Décimo Segunda Edición, México, 1995, p. 156.

Crescencio Rejón, facultad que ya antes se le había otorgado, aunque no con dicho carácter, al Supremo Poder Constitucional.

A nivel constitucional encontramos que el fundamento de las licencias de Funcionamiento en las Bases Orgánicas se encuentra en el artículo noveno el cual indica:

"Art. 9o.- Derechos de los habitantes de la República:

*XIII.- La propiedad es inviolable, sea que pertenezca á particulares ó á corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes, ya consista en cosas, acciones ó derechos, ó en el ejercicio de una profesión ó industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley."*⁹²

Del artículo anterior se desprende, que al igual que en Leyes anteriores la libertad de trabajo se permitía, siempre y cuando se cumplieran las disposiciones que la Ley indicara para casos concretos, además de que se menciona claramente la facultad del Estado por medio de los Departamentos de regular el establecimiento de comercios así como su funcionamiento (artículo 134 fracciones VIII, X y XI), ya que se menciona que se deberán de reglamentar establecimientos de beneficencia donde podemos ubicar hospitales y hostales, así como el mantener la salubridad mediante el cumplimiento de las leyes que se expidan para tal efecto.

1.1.3.3.2. Restauración de la Federación

Después de un periodo de relativa calma y con las Bases Orgánicas como Ley Fundamental del país, el presidente Paredes convocó a un nuevo Congreso con la idea de restaurar las tendencias de monarquía en la nación, ideas que no prosperaron gracias a diversos levantamientos armados en toda la República, destacando el de la Ciudadela del 4 de agosto de 1846 bajo el mando del General Mariano Salas, el cual triunfó y convocó al Congreso, mismo que restituyó el federalismo como forma de gobierno mediante Manifiesto del 22 de agosto de 1846, ya que se restablecía la vigencia de la constitución de 1824, lo cual también tuvo como *"consecuencia que se restituyera la calidad de los Estados de la Federación, a los departamentos previstos por las constituciones centralistas"*⁹³. Con lo cual el Distrito Federal

⁹² TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. Cit.* p. 406 y 408.

⁹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa. Décimo Segunda Edición Actualizada, México, 1995, p. 309.

fue nuevamente erigido, aun cuando su carácter de centro político, económico y social del país no sufrió variaciones en la época centralista.

Además del restablecimiento de la Constitución de 1824, al nuevo Gobierno se debe, la convocatoria de un nuevo y sexto Congreso constituyente en el país en el que también se determinaba por el Decreto de fecha 22 de agosto de 1846, que el Congreso estaría "*plenamente autorizado para dictar leyes sobre todos los ramos de la administración pública que sean de su competencia y tengan por objeto el interés general*"⁹⁴. De lo anterior se desprende que el Congreso comenzaría a dictar disposiciones para el restituido Distrito Federal en la Ciudad de México ya que este no contaría con organismo legislativo propio de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 49 fracción XXVIII de la Constitución de 1824.

Sobre la administración del Distrito Federal destaca que se le consideraba como un estado, toda vez que se le permitió contar con Senadores, manteniéndose la elección de su gobernador por designación presidencial y así como la organización municipal.

Después de estas disposiciones es cuando el ejército norteamericano bajo el mando del general Winfield Scott, entra en la Ciudad de México el día 14 de septiembre de 1847, lo que propicia la salida de los poderes Federales del mismo y que la ciudad se viera bajo control militar extranjero.

A la salida del ejército invasor -previa firma del Tratado de Guadalupe y la pérdida de territorio que el mismo significó para el país- y restablecida la paz al exterior se designó presidente constitucional al General José Joaquín Herrera el cual fué de los primeros en terminar su período completo, el cual comenzó el 30 de mayo de 1848 a enero de 1851.

De esta época destaca que se elaborara un proyecto de Ley Orgánica del Distrito Federal, donde se preveía el establecimiento de una diputación propia que legislara, la cual se mantendría bajo control del Congreso General y del Presidente, desafortunadamente dichas ideas no prosperaron debido al clima de inestabilidad que reinaba en el país.

En 1853 mediante el Plan del Hospicio regresa a la presidencia el General Antonio López de Santa Anna, el cual proclama las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, con lo cual regresa el centralismo, pasando de ser Distrito Federal a Distrito de México.

⁹⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. Cit.* p. 439.

En esta etapa se presenta la legislación que facultaba a la Administración Pública a realizar el cobro de contribuciones por el número de puertas y ventanas en las casas, así como por tenencia de perros, además de la desaparición del Ayuntamiento, lo cual se puede considerar como el establecimiento de las Delegaciones, nombradas por el Ejecutivo Federal.

Mediante un acta realizada en Guadalajara se le otorgaba poder absoluto al presidente a fin de que se lograra un "*completo arreglo de los ramos de la administración*"⁹⁵, en el cual además se le daba el tratamiento de Alteza Serenísima.

El 16 de febrero de 1854 se determina que el Distrito de México se conformará de "*ocho cuarteles, y tres prefecturas: la del Norte, con cabecera en Tlanepantla; la de Occidente con cabecera en Tacubaya y la del Sur, con cabecera en Tlalpan.*"⁹⁶ dicha situación afecta la extensión territorial del Estado de México el cual se vio disminuido a favor del Distrito Federal.

De la última presidencia del General Santa Anna, destaca en materia mercantil la realización de un Código de Comercio el cual se conoce normalmente como Código Lares, realizado por "*don Teodosio Lares, encargado por Santa Anna del Ministerio de Justicia*"⁹⁷. Dicho ordenamiento regulaba la actividad comercial en el país. También a Don Teodosio Lares se le atribuye la primera Ley que establece un control de los actos de la administración pública, fuera del control judicial, toda vez que promueve la promulgación de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo el 25 de mayo de 1853, antecedente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En 1854 la organización política de México tuvo un cambio en virtud de un nuevo orden constitucional resultado del levantamiento en contra del presidente Santa Anna previsto por el Plan de Ayutla el cual se transformó en el Plan de Acapulco por las reformas que le realizó Ignacio Comonfort.

Durante la presidencia provisional de Juan Álvarez, al Distrito Federal se le amplía su territorio mediante la inclusión del partido de Tlalpan, de nuevo en perjuicio del Estado de México.

⁹⁵ QUIRARTE, Martín. *Visión Panorámica de la Historia de México*. Editorial Porrúa. Vigésima Cuarta Edición, México, 1992, p. 132.

⁹⁶ *Diccionario Porrúa, Historia, Biografía y Geografía de México. Op. cit. p. 477.*

⁹⁷ MANTILLA MOLINA, Roberto. *Op. cit. p. 15.*

Antes de la promulgación de la Constitución el entonces presidente Comonfort expidió diversas Leyes para la administración de la República dentro de las que destaca el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana que por su carácter centralista, en cuanto a la forma de elegir a los gobernadores, fue duramente criticado y que solo estuvo vigente hasta que apareció la nueva Constitución, la cual determinaba en el artículo 62 que cualquier habitante de la República podría emplear su trabajo o capital al giro que deseara, siempre que lo someta a las disposiciones para mantener un buen servicio público, de donde resulta que para ejercer el comercio y tener un establecimiento mercantil se requería cumplir con diversos requisitos, por lo cual es posible considerar la existencia de Licencias otorgadas por el Estado, situación que se complementa precisamente con lo dispuesto por el artículo 117 de dicho ordenamiento que en sus fracciones XIV y XV establecía:

"Art. 117. Son atribuciones de los gobernadores:

XIV. Cuidar de la salubridad pública y reglamentar lo conveniente para conservarla.

XV. Fomentar la agricultura, industria y demás ramos de prosperidad, protegiendo eficazmente las fincas y establecimientos, y proponiendo al Gobierno Central los medios más a propósito para su adelanto y mejora."⁹⁸

También del mencionado artículo es importante la fracción XIX, ya que es un antecedente de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que establecía la facultad para imponer multas así como suspender o remover a los funcionarios.

De la administración del Distrito Federal, bajo el mandato del presidente Comonfort encontramos un Decreto de fecha 31 de octubre de 1856, por el que se expide un Reglamento de la Secretaría de Gobierno, el cual establece las bases para el funcionamiento del Ayuntamiento de la Capital.

Dicho Reglamento establece que la Secretaría se dividirá en secciones para llevar a cabo la administración, siendo la cuarta sección la que se encargará de lo relativo a establecimientos peligrosos, escuelas de esgrima, pulquerías, vinaterías, así como casas de expendio de licores (art. 6°); de lo anterior se desprende que existía una autoridad encargada de regular lo relativo a establecimientos mercantiles, y del estudio de diversos Bandos y Ordenanzas vigentes en la

⁹⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. cit.* p. 514 y 515.

época se puede desprender que dicha sección de la Secretaría era la encargada de la expedición de dichas licencias de funcionamiento para los establecimientos que se mencionan en dicho numeral del Reglamento referido. Lo anterior queda de manifiesto en lo dispuesto en el artículo 18 de dicho ordenamiento toda vez que en el mismo se dispone que el Secretario (titular de la sección) será el funcionario que podrá autorizar con su firma entera los documentos que se expidan por el Ayuntamiento, conforme a sus atribuciones.

De los Bandos y Ordenanzas referidos en el párrafo anterior podemos mencionar, los expedidos los días 30 de mayo de 1856, que regula los establecimientos que se dediquen a la venta de vinos y que establece se debía solicitar por escrito la licencia al Ayuntamiento (art. 2); 29 de abril del mismo año que regula a las pulquerías, que en su artículo 4º establece que para poder instalar pulquerías nuevas se deberá se solicitar por escrito la licencia respectiva.

En ambos Bandos no se determina el procedimiento a seguir pero si establecen las condiciones físicas del local para que se pueda otorgar reconocimiento del Estado para realizar la actividad comercial.

Bajo el mandato del presidente Comonfort se reunió un nuevo Congreso Constituyente que aportó la Constitución de 1857, el mismo había sido convocado por el Presidente Alvaréz el 16 de octubre de 1855, de dicho ordenamiento Legal resalta en materia administrativa, así como del Distrito Federal lo siguiente:

- a) Divide al país para su organización política en Estados y Territorios;
- b) Prevé la existencia del Estado del Valle de México siempre y cuando los Poderes de la Unión se trasladen a otro lugar mientras tanto será Distrito Federal;
- c) Establece un Título de Responsabilidad de Servidores Públicos, en donde solo prevé a los Secretarios de Despacho dentro de la administración pública dejando fuera a los demás servidores.

Sobre la Constitución de 1857 en cuanto a la materia Administrativa de los estados, podemos decir que comenzó la que se conoce como competencia residual, ya que lo no previsto por la Constitución en cuanto a los funcionarios federales se entendía correspondía a los estados, lo cual se puede considerar cumple con el inicio del principio de legalidad aplicado a los funcionarios públicos, ya que su competencia se encontraba limitada expresamente.

A pesar de los avances que pudiera tener la Constitución de 1857 el mismo presidente Comonfort, rechazó su aplicación por las presiones que el clero y los conservadores ejercían; situación que originó nuevos conflictos, periodo que se conoce como la Guerra de los Tres Años, en el desarrollo de la misma se organizó un gobierno provisional que tenía como presidente a Miramón, mismo que *“expidió la Ley Orgánica de la Municipalidad de México y de sus Fondos, mediante la cual se otorgaba la administración de los fondos de la Ciudad de México a una junta de propios y arbitrios, fundamentalmente”*⁹⁹, la cual se puede considerar como el equivalente a la Tesorería del Distrito Federal.

El presidente Miramón formó un nuevo Congreso Constituyente. De manera alterna Don Benito Juárez en su carácter de Sucesor del Presidente, como Presidente de la Suprema Corte formó un gobierno que se apegaba a la Constitución del 57, el cual se instaló en Veracruz, lugar donde se expidieron las Leyes de Reforma.

En 1859 se puede encontrar otro ejemplo de legislación encargada de la regulación de la actividad de los establecimientos mercantiles, que es la Ordenanza para el Ramo de Carnes de fecha 1° de abril, donde se establece que para poder tener un local que se dedique al comercio al menudeo o directamente al comprador, se requiere contar con patente según lo establece el artículo 30 de dicho Bando (patente que se puede equiparar a la Licencia de Funcionamiento actual), misma que se solicitará por escrito y que pagará derechos conforme al número de puertas que tenga el local o establecimiento.

Durante el año de 1861 después de terminado el conflicto de los Tres Años y con el triunfo de Don Benito Juárez se reinstala en la Ciudad de México el Distrito Federal, quedando su gobierno a cargo de *“la municipalidad de México y los partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya”*¹⁰⁰ cuyos titulares eran designados por el Ejecutivo en virtud de las atribuciones extraordinarias que el Congreso la había concedido a fin de mantener el país unido y bajo control así como para evitar mayores enfrentamientos.

⁹⁹ GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elias y SOLÍS ACERO, Felipe. *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1985, p. 64.

¹⁰⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*. Editorial Porrúa, México, 1996, p. 296.

1.1.3.3. Segundo Imperio en México

Utilizando como pretexto la suspensión del pago de la deuda externa ordenada el día 17 de julio de 1861 por el gobierno del presidente Juárez, el gobierno francés invadió México, lo que junto con ideas de tinte monárquico de algunos nacionales originaron el establecimiento de un Imperio, segundo en la historia nacional independiente.

Durante el Imperio encabezado por Maximiliano de Habsburgo, que inició el día 10 de abril de 1864, se promulgó el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, del Emperador y de la Forma de Gobierno*, el 10 de abril 1865, en el cual se mantiene la existencia del municipio como forma de organización, y conforme al cual el "*Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de México*"¹⁰¹, por lo cual podemos considerar que la Ciudad de México volvía a tener el carácter que durante el Gobierno Centralista tuvo, ya que fué capital del Departamento. También de la regulación administrativa promulgada bajo el Imperio destaca el "*Decreto sobre organización General de los Ministerios, así como a la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su Reglamento del 1º de noviembre de 1865, que retomó los principios de la Ley Lares de 1853*"¹⁰². Es importante señalar que las disposiciones jurídicas emitidas durante el Segundo Imperio (31 de mayo de 1863 al 15 de julio de 1867) no tuvieron mayor eficacia en la República, pero debido a que la Ciudad de México fué sede del Imperio si estuvieron vigentes. De dicha regulación destaca la existencia de un Reglamento de fecha 29 de julio de 1863 relativo a las contribuciones a cargo de giros mercantiles y establecimientos industriales.

En virtud del retiro de apoyo de las tropas francesas, la terminación de la Guerra Civil en los Estados Unidos de América, así como por el carácter liberal de la legislación Imperial, el presidente Don Benito Juárez pudo triunfar, lo que provocó el restablecimiento del gobierno presidencial, liberal y federal por lo que en 1867 se restauró definitivamente el Distrito Federal con las características que la Constitución de 1857 le atribuía.

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Angel. *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 48.

1.1.3.3.4. La República Restaurada

Con un período de relativa calma (denominado por Daniel Cossío Villegas de la República Restaurada) y sin que se presentara un cambio drástico en la legislación administrativa durante el gobierno del Presidente Don Benito Juárez (1867-1871), período donde resalta el impulso a la educación pública; respecto del Distrito Federal es posible considerar que existía un auge del comercio toda vez que la Ciudad fue la segunda fuente de ingresos a la federación, por el cobro de diversas contribuciones, entre las que se ubica las de carácter municipal, es decir, los municipios debían de obtener ingresos tal como sucede hoy con las Delegaciones por conceptos de licencias para ejercer el comercio.

Cuando se presentan las elecciones presidenciales de 1871 Juárez resultó ganador frente a Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, lo que origina la realización del Plan de la Noria, levantamiento que fue sofocado por el ejército del gobierno constitucional, pero el presidente Juárez no concluiría su mandato, ya que falleció el día 28 de julio de 1871, pasando a ser presidente provisional Sebastián Lerdo de Tejada en su carácter de presidente de la Suprema Corte de la Nación, conforme lo disponía el artículo 79 de la Constitución de 1857, mismo que a letra indicaba:

*"Art. 79.- En las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta mientras se presenta el nuevamente electo entrará a ejercer el poder, el presidente de la Suprema Corte de Justicia."*¹⁰³

Posteriormente Lerdo de Tejada ganaba las elecciones, pasando a ser presidente constitucional. Dentro de su administración destaca que en el año de 1873, *"inició un proyecto de ley que procuraba incentivar a la industria de la ciudad capital, e incluía a los territorios, exentando durante tres años del pago de contribuciones directas a todos los establecimientos nuevos de cualquier industria no explotada en la república"*¹⁰⁴, también es de destacarse que, el Distrito Federal tuvo representación en el Senado una vez que éste fue reinstaurado, por iniciativa presentada por el presidente, pero la relevancia a nivel nacional es la aplicación de las Leyes de Reforma, con lo cual la separación Estado-Iglesia se hace completa.

¹⁰³ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. cit.* p. 620.

¹⁰⁴ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. *Op. cit.*, p. 141.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al acercarse el término de su periodo constitucional el presidente Lerdo buscó la reelección, situación que no se presentó debido al Plan de Tuxtepec, encabezado por Porfirio Díaz, lo que lo llevó al poder en 1876.

El Plan de Tuxtepec, posteriormente de Palo Blanco, indicaba en el artículo 7º que el Congreso debería de reunirse a fin de que se promulgue la Ley que dé organización al Distrito Federal, lo cual nos hace suponer que el Distrito Federal seguía funcionando a su interior con municipios.

1.1.3.3.5. Periodo 1877-1928

Bajo el régimen de Porfirio Díaz- el cual se divide en dos periodos de 1877 a 1880 y de 1884 a 1910 – el país se encontraba bajo las ideas de los positivistas, quienes buscaban *“desarrollar un programa para abatir la anarquía y lograr la reconstrucción social. Para ello, consideraba necesario sacrificar las libertades políticas, asegurar la paz y el orden, ejecutar planes para desarrollar la infraestructura económica y fomentar la industria”*¹⁰⁵ razón que permite encontrar una gran cantidad de disposiciones sobre todo las de carácter administrativo, de donde resulta la frase de *“poca política y mucha administración”*, desafortunadamente para la mayor parte de la población dichas normas pocas veces se aplicaron, debido a que el gobierno normalmente funcionó como un *“mecanismo de manipulación política que sólo tenía en cuenta el amiguismo y el compadrazgo”*¹⁰⁶.

Respecto del gobierno de Manuel González, entre periodo del porfirismo, destaca que el 3 de octubre 1882 se reformó la Constitución en su artículo 79 para que en caso de ausencia del titular del Ejecutivo fuera el presidente del Senado quien lo supliera y no el presidente del poder Judicial como había venido sucediendo.

Ya en el segundo periodo del Porfiriato es importante mencionar la Ley sobre Despacho de los Negocios en las Secretarías de Estado de fecha 13 de mayo de 1891.

La reforma a la Constitución en 1901 determina que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, situación que se mantuvo hasta el establecimiento de la Asamblea de Representantes mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, que reformó el artículo 73 fracción IV sección 3ª.

¹⁰⁵ FLORES CABALLERO, Romeo R. *Op. cit.*, p.125.

¹⁰⁶ *Historia de México*. Salvat Mexicana de Ediciones S.A. de C.V., México, 1978, Tomo 10, p. 2220.

Es posible considerar que la extensión actual del Distrito Federal se debe a dos Decretos de 1898 en los cuales se señalaban los límites de la Ciudad, mismos que se respetaron en 1917; el primero de estos decretos del 15 de diciembre indicaba límites con el Estado de México, mientras que el segundo del 17 de diciembre los establecía con el Estado de Morelos.

En 1903 el día 26 de marzo se expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal: "*dividió a la entidad en 13 municipalidades. El jefe del ejecutivo federal ejercía el poder por medio de la secretaría de gobernación, de la que dependía el gobernador de la capital.*"¹⁰⁷ Dichas municipalidades "*fueron: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa*"¹⁰⁸.

Estas municipalidades carecían de valor administrativo, toda vez que a los Ayuntamientos se les retiró la personalidad jurídica, pasando a ser órganos de consulta, siendo los verdaderos encargados de la administración los prefectos políticos quienes eran nombrados por el ejecutivo federal, pero subordinados al gobernador, situación que es un antecedente del Departamento del Distrito Federal y los Delegados políticos, que se instituyó en 1928 bajo el mandato de Álvaro Obregón. Dichos prefectos eran la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de la regulación de establecimientos mercantiles que existía en la época, ya que estaban facultados para "*vigilar el cumplimiento de leyes, decretos, reglamentos y bandos*"¹⁰⁹.

Con la Revolución de 1910, que tuvo como principal motivo el combate a las desigualdades, así como evitar la reelección presidencial, provocó que el Presidente Díaz presentara su renuncia el 25 de abril de 1911, lo cual dio lugar a un total descontrol de la administración pública, situación que empezó a regularizarse hasta 1917 con el establecimiento de un Gobierno Constituyente por el Plan de Guadalupe, encabezado por Venustiano Carranza, a quién se le atribuye la nueva organización administrativa de México, debido a que fué él quién fortaleció al Municipio Libre con su Ley del Municipio Libre del 26 de diciembre de 1914 expedida en Veracruz, la cual se considera antecedente del artículo

¹⁰⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo. 1er y 2º Cursos*. Editorial Harla, Tercera Edición, México, 1996, p. 100.

¹⁰⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, Décimo Segunda Edición, México, 1995, p. 311.

¹⁰⁹ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. *Op. cit.* p. 157.

115 Constitucional toda vez que indicaba: "*Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por ayuntamiento de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre éstos y el gobierno del Estado. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residiesen habitual o transitoriamente*".¹¹⁰ Texto e ideas que se respetan en la Constitución actual, a pesar de las reformas a dicho artículo, en las fracciones I párrafo primero y VII.

Sobre el Congreso Constituyente reunido en Querétaro resaltan las discusiones sobre la situación del Distrito Federal, donde de nueva cuenta la mayoría del Congreso buscaba suprimir los municipios en el Distrito Federal, en virtud de la idea de que no era posible la coexistencia entre autoridades municipales y federales, lo cual según consideraba el Diputado Heriberto Jara no era cierto, toda vez que entonces "*se estaría frente a la imposibilidad de existencia del pacto federal en la república*"¹¹¹, además se considera un peligro el mando de la policía metropolitana en una persona distinta lo cual, de acuerdo a la Ley Municipal que mencionamos en el párrafo anterior, la administración de la policía dependería directamente del Presidente por lo tanto la ideas de cuestiones de seguridad no eran un argumento válido.

Por ello de la Constitución de 1917 podemos mencionar que establece como características del Distrito Federal las siguientes:

1. *El carácter del Distrito Federal como parte integrante de la federación.*
2. *El gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador que dependía directamente del Presidente de la República.*
3. *El Congreso de la unión legislaba en todo lo relativo al Distrito Federal.*
4. *Se componía de municipalidades con Ayuntamientos de elección popular directa en cada una de ellas.*
5. *Los magistrados y jueces de primera instancia eran nombrados por el Congreso de la unión.*"¹¹²

¹¹⁰ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *Op. cit.* p. 124.

¹¹¹ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. *Op. cit.* p. 166.

¹¹² CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. *Régimen Jurídico del Distrito Federal*. Editorial Porrúa, México, 2000, p. 32.

Respecto de la organización del Distrito Federal bajo el mandato del presidente Carranza podemos señalar la Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios Federales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 1917, que tenía el carácter de provisional ya que la decretaba el presidente Carranza en tanto el Congreso de la Unión cumplía con la facultad que le confería el artículo 73 de la Constitución de 1917, lo anterior como una forma de permitir la debida conformación de la República Federal que se postulaba en dicha ordenamiento jurídico.

De dicha legislación podemos señalar algunos artículos que tienen relación con la organización administrativa del Distrito Federal como son el 1º, 45, 54, 76 y 77.

Dentro del artículo 1º se establece que en el Distrito Federal habrá un gobernador, nombrado por el Presidente de manera directa, situación que se conservó por muchos años, es posible decir que hasta nuestros días ya que es hasta el año de 1997 cuando se celebran las primeras elecciones para jefe de Gobierno, es decir, que el nombramiento ya no recaería en el Presidente de la República.

El artículo 45 indica que la forma de organización dentro del Distrito Federal será en municipios, los cuales se encontrarán gobernados por Ayuntamientos, es decir, se conserva la misma organización administrativa.

Respecto del artículo 54 es posible considerarlo el antecedente histórico de los subdelegados, ya que determina que en aquellos municipios que se encuentren formados por varias poblaciones y en aquellas donde no tenga su residencia el municipio se podrá nombrar un delegado para que auxilie en el ejercicio de las labores administrativas, el cual deberá de ser nombrado por el Ayuntamiento.

En los artículos 76 y 77 se establece que los Ayuntamientos serán encabezados por un presidente municipal, el cual tendrá dentro de sus facultades lo relativo a los establecimientos donde se expendan bebidas embriagantes así como fondas, es decir, se indica de manera precisa la facultad de dichos presidentes municipales, los cuales debido a la conformación del Distrito Federal pueden ser comparados con los actuales jefes delegacionales, para encargarse de los establecimientos mercantiles, es decir, la existencia de un permiso otorgado por el

Estado para desarrollar dicha actividad de carácter mercantil. También se comienza a establecer una regulación referente a la responsabilidad de los servidores públicos sin que se determinen cuales son las faltas en que pueden incurrir.

1.1.3.3.6. México Post Revolucionario

Mediante reforma a la fracción VI del artículo 73 de la CPEUM del día 28 de agosto de 1928 se suprimió el régimen municipal en la Ciudad de México, lo cual es el antecedente para el establecimiento del Departamento del Distrito Federal, en adelante DDF, lo cual es precisamente una nueva limitación a los derechos políticos de los ciudadanos, situación que como ya habíamos indicando prevaleció hasta el Decreto por el que se reforma la Constitución en el artículo 122 publicada en el DOF el día 22 de agosto de 1996, donde se prevé la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como la de los titulares de los órganos político administrativos, que de acuerdo con el artículo Décimo Transitorio estuvo vigente hasta el 1º de enero del 2000.

Con motivo de dicha reforma constitucional se expidió la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, publicada en el DOF el día 31 de diciembre de 1928, en la cual se suprime a los ayuntamientos del Distrito Federal, así como del Gobierno del mismo para pasar a ser un departamento administrativo.

Dicha Ley establecía en el Capítulo III la facultad del Departamento para aplicar las Leyes y disposiciones que dictarán el Presidente y el Congreso de la Unión.

A nivel federal encontramos que el 25 de agosto de 1936 se expidió la Ley de Justicia Administrativa, con la cual se creaba el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual surgía para resolver controversias sobre lo contencioso fiscal, pero se le puede considerar importante toda vez que los gobernados comienzan a tener más medios de defensa para protegerse de la actividad del Estado, sobre todo cuando no se tratara de cuestiones jurisdiccionales, y que se apoyó en la tres consideraciones derivadas de jurisprudencias, siendo importantes las siguientes:

- a) *"que la jurisprudencia mexicana, a partir de 1929, habia consagrado que las leyes generales podian establecer un recurso o medio de defensa para el particular, cuyo*

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

conocimiento podía encomendarse a una autoridad distinta de la judicial y en un procedimiento diverso del juicio de amparo"¹¹³. Sobre esta interpretación de los tribunales federales de las leyes generales podemos considerar entonces que surge la idea que después se trasformará en el recurso de inconformidad así como al Juicio de Nulidad, y que se encuentran previsto a nivel federal en los artículos 83 de la LFPA, 108 de la LPADF y 95 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero del 2000 en adelante LFEMDF2000, así como en el artículo 95 del Proyecto de Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal aprobado por la Asamblea Legislativa II Legislatura el día 29 de diciembre del 2001, en adelante LFEMDF2001.

- b) La segunda consideración era una interpretación del artículo 14 constitucional respecto de la garantía de audiencia, en el sentido de que la misma no era indispensable se tramitara ante autoridades jurisdiccionales, sino que podían ser autoridades administrativas.

Dicha Ley estuvo vigente hasta el año de 1939, ya que el 1º de enero entro en vigencia el Código Fiscal de la Federación, ordenamiento en el cual se incorporaron las reglas del procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En 1970 el Distrito Federal se integra por 16 Delegaciones por una Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación, en adelante DOF, el día 29 de diciembre las cuales se designan por primera vez como órganos desconcentrados, además de que en la misma se establece el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para resolver cuestiones jurisdiccionales de carácter administrativo. Siendo en el año de 1971 cuando se expidió la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En la última Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1978 se establecía que los titulares de las Delegaciones serian nombrados y removidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

¹¹³ CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel. *Op. cit.*, p. 51.

1.2. Antecedentes de la Regulación para Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal

Como ya mencionamos en el punto inmediato anterior en el Distrito Federal han existido diversas regulaciones relativas a los establecimientos mercantiles, como fueron las Ordenanzas de 1861 a que hicimos alusión, pero en el presente punto se hará un análisis de las legislaciones que han existido, sobre todo una vez que el Distrito Federal así como el gobierno de la República ha tenido una estabilidad, por lo cual en el presente punto se analizarán las leyes sobre establecimientos mercantiles a partir de 1928 y hasta la Ley anterior a la actualmente vigente, desafortunadamente la falta de una compilación de la legislación del Distrito Federal y sobre todo su difícil acceso pueden hacer incompleto el siguiente punto, pero aún así queda de manifiesto la regulación que existía para los establecimientos mercantiles.

1.2.1. Antecedentes anteriores a 1981

De la búsqueda que se ha realizado de la legislación en materia administrativa en el Distrito Federal que tenga relación con la regulación de los establecimientos mercantiles se encontró la existencia de diversas Leyes casi siempre con el carácter de Reglamentos, en virtud de lo establecido por el artículo 89 fracción I de la Constitución, aplicable en el Distrito Federal.

El 3 de marzo de 1928 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió un Reglamento de la Ley de Alcoholes y aguardientes, tequilas, mezcales y sotesos. Dicha regulación establecía las obligaciones fiscales de dichos establecimientos, así como las condiciones de operación de los mismos, lo que podemos equiparar a las Normas Oficiales Mexicanas para la producción y a las Disposiciones Complementarias que establece el Capítulo III de la LFEMDF2000 así como el Capítulo VI de la LFEMDF2001.

Si bien el ordenamiento anterior es de carácter federal, en el Distrito Federal encontramos el Reglamento para la Producción, Introducción, Transporte y Venta de Pulque de fecha 2 de marzo de 1928, en donde se establece que los establecimientos dedicados al comercio de pulque debían de contar con autorización que se les otorgaba por medio del Departamento de Salubridad.

Durante el año de 1928 el 23 de noviembre, el C. Primo Villa Michel, Secretario General, quien se encontraba encargado del Gobierno del Distrito Federal en ejercicio de la facultad expresada en la fracción IX del artículo 70 de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, expidió un "Reglamento para expendios de Cerveza", de donde se establece que se requiere autorización para abrir dicho establecimiento, el cual se puede comparar con un bar ya que se puede vender sólo la cerveza para su consumo, así como con alimentos (artículo 8º), es decir, encontramos que es necesaria una licencia otorgada por el Estado al igual que hoy en día.

Sobre dicha venta de alimentos también encontramos precisamente la duplicación de procedimientos ya que para ello dicha Ley indicaba que se requería la autorización del Departamento de Salubridad.

Algo que resulta importante es que para realizar la apertura del establecimiento se requería dar una fianza o un depósito, lo cual de alguna manera podemos indicar podría utilizarse para el pago de los gastos del procedimiento así como por concepto de expedición de la licencia como se encuentra previsto actualmente en el Código Financiero del Distrito Federal.

De este Ordenamiento destaca el artículo 3º que nos indica:

"Artículo 3º.- por ningún motivo podrán establecerse expendios de cerveza a menos de cincuenta metros de distancia unos de otros, o de establecimientos de beneficencia o escolares, o en sitios en que por motivos o razones de moralidad u orden público sea inconveniente su establecimiento, a juicio del Gobierno del Distrito Federal".¹¹⁴

Del artículo anterior destaca lo referente a la distancia la cual ha aumentado, sobre todo en lo que se refiere a instituciones educativas, así como también la prohibición de que establecimientos del mismo género pudieran ubicarse juntos, lo cual puede considerar negativo, ya que de alguna manera impide el libre comercio y por lo tanto la competencia que permitiera mantener la calidad en la prestación de servicios, pero desde el punto de vista social es una medida de control para evitar que poco a poco se fueran formando lo que conocemos como zonas rojas, sobre todo debido a la extensión que en ese momento histórico tenía la Ciudad de México.

¹¹⁴ "Reglamento para Expendios de Cerveza". *Diario Oficial de la Federación*, México, 23 de noviembre de 1928.

Sin embargo las disposiciones que significan una prohibición para establecer comercios de una misma especie en virtud de la distancia ya se declaró como inconstitucional según el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación:

"DISTANCIA, REQUISITO DE. LAS LEYES QUE LO FIJAN SON VIOLATORIAS DE LOS ARTICULOS 4o. Y 28 DE LA CONSTITUCION FEDERAL. (REGLAMENTO DE EXPENDIOS DE LECHE EN EL MUNICIPIO DE TORREON, COAHUILA). Son anticonstitucionales los reglamentos y leyes que fijan el requisito de distancia para establecer comercios o negocios de la misma clase, porque según el artículo 4o. constitucional el ejercicio de esa libertad sólo puede vedarse por determinación judicial cuando ataca los derechos de terceros, o por resolución gubernativa cuando se ofenden los derechos de la sociedad, dictados en los términos que marque la ley; esto es, que las propias leyes sólo pueden limitar esa libertad cuando su ejercicio acarrea perjuicio a la sociedad, como sucede, entre otros casos, cuando se instalan expendios de bebidas alcohólicas o centros de vicio en general cerca de las escuelas o de los centros de trabajo. Pero el establecimiento, en una misma calle o lugar, próximos unos a otros, de comercios o locales de prestación de servicio de la misma especie, de ninguna manera lesiona los derechos de la sociedad, antes bien se ejercita la libertad de comercio establecida por el artículo 4o. de la Constitución Federal, y se obtiene el evidente beneficio social de la libre concurrencia garantizada por el artículo 28 constitucional. En tal virtud, los artículos 4o. y 8o. del Reglamento a que deben sujetarse los expendios de leche pasteurizada y sus derivados, en el Municipio de Torreón, Coahuila, son inconstitucionales."¹¹⁵

Del criterio anterior se desprende, que prohibir el establecimiento de un comercio en razón de la distancia por la existencia de uno similar es inconstitucional, pero si se hace como forma de proteger los centros educativos, por considerarse de bien común no se le considera que lesiona la libertad de trabajo contenida en el artículo 5º constitucional.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹¹⁵ Séptima Epoca, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 42 Primera Parte, Página 53, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2000, México.

Merece ser mencionado respecto de dicho Reglamento el artículo 16, en el que se prohíbe se contraten para realizar las actividades de meseros a menores de edad al igual como se establece hoy día en la Ley Federal del Trabajo pero además prohíbe que se les otorgue empleos a las mujeres, lo cual si bien es un reflejo de la discriminación que existe en dicha época también puede considerarse como una medida de seguridad ya que de esa manera también se controla la aparición de prostíbulos o las llamadas casas de cita, lo cual además se complementa con las disposiciones referentes a que el local no debe de contar con entradas a habitaciones o locales interiores o ajenos (art. 4°).

Algo que se encuentra establecido en dicho Reglamento y que se traduce en una verdadera ilegalidad en contra del titular o dueño del establecimiento es que no se indicaban de manera cierta cuales eran las cuestiones que podrían dar lugar a la cancelación de la licencia, ya que en el artículo 18 sólo se determina que el Gobierno del Distrito Federal puede retirar la licencia cuando a su juicio así lo requiera la moral y el orden público, lo cual puede llegar a considerarse como vulgarmente se dice, un *cheque en blanco* para la autoridad ya que por cuestiones que bien podrían ser calificadas de triviales se podría perder la licencia, por lo que es una puerta abierta a la corrupción por parte de las autoridades, situación que además no cumple con el principio de precisión a que debe de sujetarse la actividad administrativa del Estado. Además dicha situación totalmente arbitraria intenta ser legitimada mediante el siguiente artículo que establece que en caso de controversia sobre alguna disposición o cumplimiento del Reglamento el Gobierno del Distrito Federal gozara de amplias facultades para resolver el conflicto como mejor convenga a los intereses públicos.

Del anterior ordenamiento destaca desde el punto de vista procesal, el cual es precisamente el que más interesa para el presente trabajo, la inexistencia de un procedimiento para obtener la autorización a que se refiere el artículo 1° de dicho ordenamiento, por lo cual se puede presumir que hasta ese momento no se tenía un ordenamiento que se encargará de regular la actividad de la administración pública en lo relativo al acto administrativo.

Es en el año de 1928 cuando el entonces Presidente de la República Emilio Portes Gil emite mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre así como en días posteriores hasta el día 5 de enero de 1929 la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De dicho ordenamiento podemos considerar importantes para el presente trabajo los artículos 1º ya que ahí se determina que el Distrito Federal tendrá como límites territoriales los que se indican en los decretos del día 15 y 17 de diciembre de 1898, durante el Gobierno de Porfirio Díaz.

En el artículo 2º se indica que para la organización del Distrito Federal se dividirá en un Departamento Central y en 13 delegaciones.

El artículo 21 indica que el gobierno del Distrito Federal se encuentra a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá a través del Departamento del Distrito Federal, dicho departamento de conformidad con el artículo 23 se encuentra conformado por el Jefe de Departamento, los Delegados y los Subdelegados así como los demás servidores.

Se considera que los departamentos surgen como una manera de descentralización administrativa por región, con la peculiaridad de que precisamente el Departamento del Distrito Federal se aleja de dicha forma de organización debido a que los titulares no se eligen por los pobladores de la región debido a razones de conocimiento de la problemática.¹¹⁶

Del ordenamiento referido publicado entre 1928 y 1929 el artículo 24 indica las atribuciones del Departamento del Distrito Federal.

El 15 de enero de 1929 se publica en el DOF el Reglamento de la industria del Pan en el Distrito Federal, que en el artículo 2º establece que para poder establecer una fábrica de pan, es necesario contar con el permiso expedido por el Departamento del Distrito Federal, siempre y cuando se cuente con el Visto Bueno de la Secretaría de Salubridad Pública, lo cual podemos comparar un poco con Visto Bueno que entregaba el Cuerpo de Bomberos, además de que dicho permiso se le puede considerar un antecedente de la Licencia de Funcionamiento.

En el Diario Oficial de la Federación del 22 de mayo de 1944 encontramos el Reglamento para Expendios de Pulque, Aguardiente o Tlachique, que en su artículo 3º establece la necesidad de contar con Licencia para poder realizar alguna de las actividades anteriores.

También se publica en el mismo Diario Oficial el Reglamento para la Venta de Cerveza en el Distrito Federal. Ordenamiento que podemos considerar es el primero que establece un procedimiento para la expedición de la licencia requerida para el establecimiento de alguno de

¹¹⁶ Cfr. BAEZ MARTINEZ, Roberto. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Trillas. Segunda Edición, México, 1997, p. 221-222.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

estos giros (artículo 2º), ya que el artículo 4º se establecen los requisitos que deberá de contener la solicitud por escrito al Departamento del Distrito Federal para que la expida, siendo el plazo de la Oficina de Licencias del Departamento del Distrito Federal para la expedición de la misma el de 30 días, siempre y cuando se cumplan con las condiciones que fija el artículo 5º y 7º del Reglamento. De lo anterior destaca que antes las licencias de funcionamiento no las expedía la Delegación como sucede en la actualidad, sino que era el Gobierno Central por medio de una oficina creada *ex profeso* para ello.

Ese mismo día también se expidió en el DOF el Reglamento de Cafés Cantantes o Cabarets y Salones de Baile, que en su artículo 3º establece la necesidad de contar con licencia Expedida por el DDF para su funcionamiento.

Posteriormente encontramos que el 13 de octubre de 1944 se publicó en el DOF un Reglamento de Tintorerías y Planchadurías en el Distrito Federal, que en su artículo 3º establecía que para abrir alguno de los giros mencionados se requería Licencia expedida por el DDF.

Durante el año de 1945 el 7 de diciembre se publica en el DOF el Reglamento para Salones, Clubes o Casinos de Billar o de Boliche en el Distrito Federal que en el artículo primero establece que para la apertura de los giros mencionados se requiere contar con licencia, que era expedida por el Departamento del Distrito Federal, misma que debía solicitarse por escrito y la cual debía revalidarse cada año.

Sobre dicho Reglamento destaca que es el primero en que se encontró que dicha licencia debía estar en el establecimiento y a la vista, toda vez que en el artículo 6º se determina: *"El propietario o encargado del negocio colocará en lugar visible la licencia de explotación del establecimiento, o bien, copia certificada o fotostática debidamente autorizada de ella, así como del último recibo de pago de contribuciones y un ejemplar del presente reglamento."*¹¹⁷ Situación que podemos considerar similar a la obligación del Titular que establece el artículo 9 fracción II de la LFEMDF2000 y el artículo 9 fracción II de la LFEMDF2001.

¹¹⁷ "Reglamento para Salones, clubes o Casinos de Billar o de Boliche en el Distrito Federal". *Diario Oficial de la Federación*, México, 7 de diciembre de 1945.

En el Acuerdo que Fija los Requisitos para la Expedición de Licencias para el Funcionamiento de los Restaurantes con Servicio de Cantina publicado el día 15 de noviembre de 1951 en el DOF y que se aplica de manera supletoria al Reglamento de Expendios de Bebidas Alcohólicas del 14 de abril de 1944, se establece que junto con la solicitud por escrito de la misma deberá de presentarse un Visto Bueno expedido por la Comandancia del Cuartel General de Bomberos, antecedente más claro y preciso del Visto Bueno de seguridad y operación a que se refiere la fracción VII del artículo 18 de la LFEMDF y 25 fracción VII de la LFEMDF2001 que se realiza mediante el formato AU-19 que entrega la Ventanilla Única Delegacional.

Como último antecedente especializado mencionaremos el Reglamento para la Venta y Consumo de Cerveza en el Distrito Federal, publicado en el DOF el día 21 de diciembre de 1951 que en su Capítulo II Cervecerías, Sección II Expedición de Licencias, en el artículo 15 se determina que para poder abrir una cervecería será necesaria la Licencia Expedida por la Oficina de Licencias, mientras que en los artículos 16 y 17 se indican los requisitos que deben de cumplirse al presentar la solicitud de expedición por escrito. De donde destaca que la distancia que debía existir entre el establecimiento y *"planteles educativos, templos, cementerios o fábricas con más de veinte obreros, instituciones de beneficencia, clubes deportivos, oficinas públicas y de sindicatos, hospitales, cuarteles y colonias residenciales"*¹¹⁸ debía ser de 100 metros radiales.

De este ordenamiento destaca que a fin de comprobar la distancia que señala el interesado la Oficina de Licencias contaba con un término de 15 días para que la Dirección de Obras Públicas realice un plano donde constara lo anterior, además se facultada a la Oficina de Licencias, para que una vez con el plano respectivo pueda realizar una visita de verificación para comprobar que se reunían los requisitos indicados en la fracción IV del artículo 16, después de realizada la visita y si se reunían los requisitos marcado por el Reglamento la Oficina de Licencias contaba con quince días para expedir la Licencia de Funcionamiento.

Sobre las disposiciones anteriores se puede criticar que no establece un término para que la Dirección de Obras Públicas entregara el plano, lo que significa un estado de inseguridad para el gobernado ya que su trámite podía alargarse por dicho plano, además de que en dicho

¹¹⁸ Artículo 16 inciso f). "Reglamento para la Venta y Consumo de Cerveza en el Distrito Federal". *Diario Oficial de la Federación*. México, 15 de noviembre de 1951.

Reglamento no se encontró la forma en que debía desarrollarse la visita de verificación ni la aplicación de una Ley o Reglamento de aplicación supletoria para su realización, con lo cual el solicitante estaba sujeto a las formas en que la Autoridad lo decidiera, pero podemos considerar que por considerarse el Distrito Federal una dependencia de la Administración Pública Federal debía cumplir por lo menos con lo establecido en la CPEUM en el artículo 16.

Respecto de dicho Reglamento destaca la definición de licencia del artículo 21 donde se establece que se trata de un acto administrativo subordinado al interés público, siendo la primera mención que encontramos de dicho concepto, razón por la cual se determina que se podrán cancelar cuando ofenda a la moral o las buenas costumbres.

1.2.2. Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal

De este tipo de ordenamiento tenemos la existencia de dos Reglamentos distintos que son publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 26 de enero de 1981 y el día 31 de julio de 1989, el cual tiene características diferentes al primero toda vez que se expide por el antecedente más cercano del organismo legislativo actual y que es la Asamblea de Representantes.

En esta etapa el Distrito Federal se considera como un organismo de la administración centralizada, con el carácter de Departamento Administrativo, pero con determinadas características que lo hacen especial frente a otros organismos, los cuales surgen de acuerdo a lo que postula Gabino Fraga para facilitar el acceso del gobernado con las autoridades así como para lograr una mejor administración basado en la cercanía de la autoridad con los problemas.

El Distrito Federal se encuentra conformado en organismos desconcentrados que son las delegaciones.

Los Reglamentos son una fuente formal del Derecho Administrativo, además de que los mismos se realizaron de conformidad a lo establecido en la CPEUM en el artículo 89 fracción I, así como cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 92 del mismo Ordenamiento Jurídico, por lo cual cumplen con las características de ser normas obligatorias, generales e impersonales, y que fueron expedidas de manera unilateral, ya que solo interviene el Poder

Ejecutivo, en virtud de que lo hacía en el ejercicio de sus atribuciones, toda vez que dicha facultad no se le considera al Congreso de la Unión, que en esa fecha era el órgano legislativo para el Distrito Federal.

1.2.2.1. Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1981

Este Reglamento se expidió por el Presidente constitucional José López Portillo en ejercicio de la facultad prevista por el artículo 89 constitucional así como con fundamento en el artículo 73 del mismo ordenamiento jurídico y en el artículo 17 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, con el propósito de renovar la legislación aplicable, así como para proporcionar a los gobernados un procedimiento que facilitara la respuesta a las peticiones y evitara los problemas que en materia administrativa surgían.

De dicho ordenamiento desde el punto de vista procesal es importante señalar que en el artículo 4º se establece que para el funcionamiento de los establecimientos en general se requerirá la licencia de funcionamiento sin que existiera una separación entre los giros y por lo tanto no se presenta la existencia de las Declaraciones de Apertura. Dichas licencias las otorgarán las Delegaciones, destacando que diversos giros podían funcionar con la misma licencia sin la necesidad de solicitar una nueva, ya que solo se harán las anotaciones respectivas, lo cual podemos considerar benéfico para el particular, ya que actualmente si algún giro o más bien actividad no se puede considerar de los complementarios el gobernado deberá de solicitar una nueva licencia de funcionamiento.

Si bien lo anterior puede resultar benéfico también representa un alto grado de inseguridad jurídica para los vecinos, ya que se podían realizar anotaciones, conocidas como ampliaciones, sin que se cumplieran con todos los requisitos, es decir, lo anterior era una verdadera puerta abierta a la corrupción ya que en ningún artículo se indica cual es el procedimiento que deberá de seguirse para obtener la anotación respectiva ni los requisitos para ello.

Un requisito importante dentro del procedimiento para obtener la licencia de Funcionamiento es el fijado en el artículo 5º donde se indica que realmente el procedimiento administrativo comienza con la inscripción del interesado en el padrón de la Tesorería del

Distrito Federal, así como con la obtención del comprobante de uso de suelo a que se hace mención en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de conformidad con lo establecido en el artículo 7° del Reglamento objeto de estudio en el presente capítulo.

En el artículo 8° podemos encontrar el fundamento para las visitas de verificación administrativa toda vez que dicho numeral nos indica:

*"ARTÍCULO 8°.- Para el otorgamiento de licencias a que se refiere este ordenamiento, deberá comprobarse el cumplimiento de las normas que sobre el particular establezcan el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos y sus Reglamentos."*¹¹⁹

De la lectura del artículo anterior es posible y por medio de una interpretación encontrar el fundamento o al menos la mención de la visita administrativa para verificar las condiciones del local así como la aplicación de diversas normas tal y como sucede hoy día.

Además en dicho artículo encontramos de manera expresa las consideraciones de salud por las cuales se puede actualmente revocar de oficio una licencia, de conformidad con lo previsto por la fracción IV del artículo 85 de la LFEMDF2000, causal que ya no se encuentra prevista en el artículo 85 de la LFEMDF2001.

Una de las obligaciones de los propietarios, administradores o encargados que menciona el artículo 10 del mencionado ordenamiento es la de contar con un libro de vistas de inspección el cual de alguna manera puede ser un medio de defensa del particular ya que en el mismo los inspectores deberán anotar una síntesis de la visita, es decir, que al momento de establecer una sanción mediante una resolución, los motivos debían coincidir lo cual se puede considerar evita abusos por parte de la autoridad en contra de los gobernados, pero también el presente artículo es importante para el autor del presente trabajo toda vez que la obligación no se limita al titular sino también al administrador o encargado lo cual nos permite señalar que se considera como obligado solidario, es decir, se vigila tanto al titular así como al establecimiento, sin que ello sea ilegal toda vez que dicho Reglamento vigila precisamente al funcionamiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹¹⁹ "Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal".
Diario Oficial de la Federación, México, 26 de enero de 1981.

Esto precisamente de que la obligación no solo es del titular, es decir, que el Reglamento en cuestión tiene un carácter objetivo, refiriéndonos a que no se limita una sola persona, se puede sustentar con el siguiente criterio jurisprudencial:

*"INSPECCION ADMINISTRATIVA, VISITA DE. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS FRACCIONES II Y VII DEL ARTICULO 137 DEL REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL. El encargado de un establecimiento es la persona que por disposición del titular, se encuentra al frente del negocio, pues lo tiene precisamente bajo su encargo, por lo que se encuentra capacitado para que se entienda con él una diligencia de inspección, en la que únicamente se va a comprobar el cumplimiento de las obligaciones consignadas en el reglamento tildado de inconstitucional. En tal virtud, resulta intrascendente que se requiera la presencia del titular de la licencia o de su representante legal para llevar a cabo una diligencia de inspección, puesto que la actuación del visitado se reduce al nombramiento de los testigos de asistencia, lo que obviamente puede realizar el encargado y estampar su firma al final de la visita, de acuerdo con lo que disponen las fracciones IV y V del artículo 137 del reglamento combatido de inconstitucional."*¹²⁰

Del presente ordenamiento que se esta estudiando destaca la posibilidad del gobernado de obtener una licencia de Funcionamiento Provisional previo el cumplimiento de ciertos requisitos como son la existencia del local por un término de noventa días, quedando obligado el particular a en ese término cumplir con las demás obligaciones.

Este punto de las licencias provisionales es de discutirse por los beneficios en materia de trámites administrativos y la simplificación que conlleva, lo que pudiera significar que le permite al gobernado comenzar a operar su establecimiento, con la consecuente ganancia de llevar a cabo la actividad económica elegida sin que se cumpla totalmente con las disposiciones administrativas pero sin que se infrinja la ley por falta de dicha licencia.

Esa licencia provisional puede ser un acierto ya que facilita el funcionamiento de los establecimientos, pero a la vez puede considerarse como todo un peligro o al menos una amenaza al orden público ya que puede comenzar la operación provisional y nunca continuar

¹²⁰ Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Abril de 1991, Página 191, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2000, México.

el trámite y para cuestiones de un amparo se podría conseguir la protección de la justicia de la unión en virtud de que se cuenta con un documento por parte de la autoridad.

De hecho el siguiente criterio jurisprudencial nos permite observar que no es necesario contar con licencia de funcionamiento vigente, es decir, no debe ser renovada y por ello podría considerarse que no basta con que sea provisional.

*"GIROS MERCANTILES REGLAMENTADOS. LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO. PARA QUE OPERE LA SUSPENSION PROVISIONAL NO SE REQUIERE QUE ESTE VIGENTE. Si bien es cierto que para demostrar el interés jurídico tratándose de juicios de amparo promovidos en contra de actos que consistan en la clausura de giros mercantiles reglamentados, se requiere de la existencia de la licencia correspondiente, también lo es que para efectos de conceder la suspensión provisional solicitada de esos actos no se exige que esa autorización se encuentre vigente, que ésta es una cuestión que deberá ser materia de análisis en el fondo de amparo, en virtud de que aquella medida incluso puede otorgarse en términos del artículo 130 de la ley reglamentaria del juicio de garantías con la sola presentación de la demanda, si existiese peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para los quejosos."*¹²¹

Si bien dicho criterio antes citado, establece que no es necesario que la licencia este vigente para comprobar el interés jurídico, ya que el deseo del gobernado de operar su establecimiento se desprende de que a pesar de estar sin revalidar la licencia se continua operando, lo cual no debe confundirse con la debida validez de la licencia de funcionamiento en virtud del tiempo toda vez que estamos hablando de una licencia provisional, la cual tiene un término determinado y que no es prorrogable por lo cual su vigencia termina en determinada fecha, para ello podemos recurrir al siguiente criterio establecido por los tribunales federales:

"REGLAMENTO GENERAL PARA ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL. AUTORIZACION POR TIEMPO DETERMINADO. Cuando el quejoso acude al juicio de amparo, acreditando su interés jurídico con una autorización temporal y ésta deja de surtir sus efectos durante el procedimiento, y no presenta otra autorización o licencia de

¹²¹ Octava Epoca, Semanario Judicial de la Federación, Tomo IV, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1989
Página 266, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2000, México.

funcionamiento vigente, por tener la autorización presentada carácter de provisional y ser por tiempo determinado, al estar limitada su validez a cierto tiempo, deja de surtir efectos a la conclusión del término fijado, sin necesidad de revocación, la cual sólo procede durante su vigencia por violaciones al reglamento o por así requerirlo el buen gobierno de la ciudad; en esas condiciones procede decretar el sobreseimiento por sobrevenir durante el juicio la causal de improcedencia prevista por la fracción V, del artículo 73, de la Ley de Amparo."¹²²

Como se puede observar la licencia provisional puede llegar a ser un acierto pero para que realmente funcionará se requeriría que las autoridades, que en el presente caso podríamos circunscribir a las Delegaciones, contarán con el personal suficiente para realizar visitas de verificación a todos los giros.

De la lectura y análisis del Reglamento así como de la comparación con las disposiciones actuales podemos considerar que dicha licencia provisional se puede equiparar con la Autorización prevista por la Ley publicada en la GODF el día 27 de enero del 2000, a que se refiere la fracción II del artículo 2º, así como los artículos 65 al 67 donde se indica que la Delegación podrá autorizar por un periodo de tiempo determinado o por una sola ocasión la realización de actividades que requieren Licencia de Funcionamiento, situación que tiene su similar en los artículos 2º II, 15, 16, 17 y 18 de la LFEMDF2001. Lo anterior por que en el artículo 21 del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal solo define a la Licencia y a la Autorización, la cual define con el carácter de provisional.

Respecto de lo establecido en el Reglamento objeto de estudio en cuanto al procedimiento administrativo para la obtención de la licencia encontramos una diferencia respecto de la información que el interesado debía de dar a la autoridad y que en la actualidad ya no se encuentra prevista, es la de proporcionar el monto del capital invertido en muebles y enseres. Lo anterior es posible considerarlo como intrascendente toda vez que normalmente cuando se inicia un negocio su equipamiento ira aumentando con el paso del tiempo dependiendo del éxito comercial, es decir, ¿quién no conoce pequeños locales sobre todo dedicados a la venta de alimentos que en su inicio eran apenas algunos bancos y un mostrador donde se prepara y

¹²² Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo V. Primera Parte, Enero a Junio de 1990. Página 125, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2000, México.

se venda el producto y que hoy día son verdaderos restaurantes que tuvieron que cambiar de Declaración de Apertura a Licencia de Funcionamiento, por los mismos requerimientos del negocio.

Además podemos considerar que dicha fracción IV del artículo 22 del citado Reglamento es totalmente inconstitucional ya que esta limitando el derecho de trabajar a cuestiones que realmente no representan una ofensa a los derechos de la sociedad.

También destaca de dicho reglamento el término que tenía la autoridad para resolver cuando se le presentaba una solicitud para obtener Licencia de Funcionamiento ya que contaba con 10 días para integrar el expediente, término dentro del cual se podía realizar la visita y ya integrado contaba con 10 días más para resolver, lo cual da un total de 20 días.

Lo relativo a las Visitas de Verificación en dicho Reglamento reciben el nombre de inspecciones y se encontraban reguladas por los artículo 30 al 32.

Destaca del aspecto procedimental que la inspección no tiene previsto, la entrega de citatorio en caso de que no se encuentre el titular del establecimiento, lo cual desde luego da lugar a un estado de indefensión del particular, es decir, si bien las obligaciones dentro del establecimiento deben también de cumplirse por los encargados o administradores, situación que ya fue analizada anteriormente; esto debido a que precisamente el titular y a quien se dirige la orden de visita es el titular, lo cual puede considerarse lesiona la garantía de Audiencia a que se refiere el artículo 14 Constitucional en su segundo párrafo.

Respecto de dicho Reglamento también destaca que existen errores en la redacción los cuales podían ser usados en contra del gobernado tal y como se desprende de la lectura y análisis del artículo 31 del ordenamiento que se está analizando el cual regula la forma en que deberá de desarrollarse la visita de verificación y que en la fracción III indica:

*"El Inspector deberá identificarse con el propietario, encargado o su representante y mostrar la orden de inspección;"*¹²³

Sobre dicha fracción el poder Judicial de la Federación estableció el siguiente criterio:

"ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL, INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FRACCION III DEL ARTICULO 31 DEL REGLAMENTO GENERAL PARA LA ORDEN DE VISITA

¹²³ "Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal". *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de enero de 1981.

DEBE SER ENTREGADA Y NO SOLAMENTE MOSTRADA AL VISITADO. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales, todo gobernado goza de las garantías de audiencia y de seguridad jurídica frente a la actuación del poder público. Gracias a la primera, el particular tiene un derecho a ser oído antes de la realización de un acto de privación, a la vez que tiene un derecho genérico a la defensa que se manifiesta comunmente en la promoción de recursos, juicios ordinarios o inclusive del juicio de amparo. Por efecto de la segunda, todo acto de molestia debe estar precedido de un mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. Tratándose particularmente de las visitas domiciliarias, las garantías de seguridad jurídica son más intensas pues comprenden requisitos adicionales a las que se observan en cualquier acto de molestia, en aras de la protección al domicilio, los que consisten en la orden de visita escrita que exprese el lugar que ha de inspeccionarse, y los objetos que se buscan, y en el levantamiento de un acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar visitado o, ante su negativa, por la autoridad que practique la diligencia, así como las demás formalidades que prevean las leyes aplicables. En este último supuesto, la formalidad perseguida por el Constituyente al disponer la existencia de un mandamiento escrito que contenga la causa legal del procedimiento (en este caso la orden de visita) no puede entenderse satisfecha con la simple exhibición del documento ante el administrado afectado por el acto de molestia, sino que es indispensable que tal documento se le entregue para que pueda decirse que se han acatado debidamente las garantías de seguridad y de audiencia. Para comprender esta afirmación, es preciso considerar que las garantías individuales -entre las cuales se incluyen las de audiencia y seguridad jurídica-, se consagraron no en favor de la autoridad sino en favor del gobernado, por cuanto limitan la actuación de los órganos del poder público para garantizar así el respeto a los derechos subjetivos públicos de los individuos. Admitiéndose entonces que las garantías individuales conceden a los gobernados derechos oponibles a la autoridad, en beneficio de sus libertades públicas, en este caso el domicilio, y que la existencia de un mandamiento escrito que contenga la causa legal del procedimiento es, sin duda, una garantía individual, resulta evidente que esta exigencia no puede consistir

simplemente en la exhibición de la orden de inspección al visitado, pues ello no le produciría ningún beneficio ni le aseguraría el ejercicio de sus libertades. La actitud de mostrar la orden de visita no permite que el afectado conozca con certeza el contenido del documento y, por ende, la causa legal del procedimiento, ni tampoco le proporciona los medios para hacer efectivo su derecho genérico a la defensa pues al desconocer con detalle el contenido de la orden, mal puede impugnarlo en lo que se refiere a la competencia de la autoridad que lo emite, a la fundamentación y motivación del acto o a los datos que deben aparecer insertos, dado que para hacerlo tendría que confrontarlo con todo cuidado con las normas jurídicas aplicables al caso. De este modo, si el documento no tuviera por destino ser entregado al particular, carecería de sentido la exigencia de que constara por escrito, ya que la única utilidad que podría tener sería la de obrar como constancia escrita en los expedientes administrativos de los archivos de la administración, lo que resultaría a todas luces ilógico, pues seguramente el Constituyente no estuvo interesado en consagrar, con tal rango, una regla de eficacia puramente operativa o de trámite administrativo interno. Por el contrario, la finalidad de los preceptos constitucionales es la de que el documento trascienda al exterior de la administración en favor del particular, en forma que éste pudiera conocer detalladamente su contenido y, por consiguiente, estuviera apto para combatir el mandamiento a través del recurso o medio de defensa procedente, por incompetencia, por falta de fundamentación o motivación o bien por vicios de forma. En mérito de lo anterior, resulta claro que el artículo 31, fracción III, del Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal que autoriza a la autoridad administrativa a mostrar simplemente la orden de visita, sin obligarla a entregarla, es inconstitucional por desconocer las garantías de audiencia y de seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales. Por último, cabe aclarar que no desvirtúa esta conclusión la circunstancia de que el artículo tildado de inconstitucional, en su fracción V, otorgue al visitado un plazo para que alegue y ofrezca las pruebas que a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sus intereses convengan, pues de esa manera no se alcanzan los propósitos del Constituyente, según ha quedado demostrado con antelación."¹²⁴

Del criterio anterior se desprende que la Autoridad Administrativa, en este caso la Delegación, aprovechaba en perjuicio del particular la redacción de la Ley, con lo cual disminuía las formas de defensa del segundo lo cual precisamente dejaba en estado de indefensión al particular, en un estricto sentido de la norma, pero que debido al Poder Judicial dicha situación cambió ya que entonces la Autoridad debía reconocer derechos constitucionales del ciudadano durante las visitas de verificación.

Otro punto que destaca del presente Ordenamiento objeto de estudio es la obligación así como el derecho que tiene el titular de contar con un libro de Visitas en el cual al finalizar la inspección se deberá realizar una síntesis de la misma lo cual puede servir como un medio de defensa del particular.

Este Reglamento es muy extenso debido a que hace una regulación expresa para cada tipo de establecimiento, indicando cuestiones relativas al funcionamiento y requisitos de cada tipo de establecimiento como son el equipo físico y características del establecimiento.

Este exceso de regulación se puede constatar en la fracción VIII del artículo 312 que establece la obligación de las Tiendas de Autoservicio de contar con suficientes carritos de mano o canastas para la clientela.

1.2.2.2. Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, del 31 de julio de 1989

Este Reglamento fue expedido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el cual de conformidad con el Artículo Tercero Transitorio deroga las disposiciones anteriores al mismo, es decir, el Reglamento de enero de 1981, mismo que se analizó en el punto inmediato anterior del presente capítulo.

Este ordenamiento tiene como característica que ya no lo emite la autoridad ejecutiva sino la legislativa que se instituyó para el Distrito Federal, es decir, que a partir de ese momento la actividad legislativa local comienza a tener su propio Congreso, el cual al igual que el mismo Distrito tiene características *sui generis* que no lo hacen del todo un Congreso pero si le otorgan determinada libertad.

¹²⁴ Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo 205-216 Sexta Parte, Página 209, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2000, México.

De este nuevo Reglamento destaca la existencia de diversas definiciones de términos incluidos en el mismo, dentro de las que destacan la de establecimiento Mercantil, Licencia así como la inclusión de la declaración de apertura. De este último término se desprende que de verdad comienza una nueva etapa de simplificación administrativa, ya que a partir de este momento se determina que no todos los establecimientos mercantiles van a requerir licencia de funcionamiento, lo cual también podemos considerar significa una aplicación del principio de simplificación a que actualmente se refiere la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en adelante LPADF.

De la definición de licencia, haciendo referencia al anterior reglamento destaca que la misma se va a expedir una vez cumplidos los requisitos establecidos en el Reglamento, esto último podría considerarse obvio, pero de alguna manera podemos considerar que al ser indicado de manera mucho más precisa que en el ordenamiento anterior es más fácil que se configure una responsabilidad de los servidores públicos y por lo consiguiente que es más difícil que se cometan actos de corrupción ya que debía comprobarse plenamente el cumplimiento de los requisitos fijados por el Reglamento antes de expedir una licencia de Funcionamiento, lo cual debería de constar en el expediente respectivo, de acuerdo a lo que dispone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en adelante LFRSP.

Desde el punto de vista del procedimiento destaca la necesidad de contar, antes de iniciar en la Delegación el Trámite correspondiente, con una resolución expedida por el Departamento del Distrito Federal en la cual se indique que se está cumpliendo con lo dispuesto por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, también es necesario cumplir con las condiciones sanitarias que se fijan por la Ley de Salud para el Distrito Federal.

Otro de los requisitos previos es la presentación de la evaluación de impacto ambiental que se indicaba en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

El procedimiento para la expedición de la licencia se regula por los artículos 119 al 128 de dicho Reglamento, mientras que las declaraciones de apertura en los artículos 131 al 135.

Sobre el procedimiento destaca el plazo para la expedición de la licencia que es de 30 días hábiles como máximo, plazo que se puede prorrogar por noventa días en caso de que no se cumplan los requisitos y no se hayan entregado todos los documentos necesarios, es decir, es el antecedente de la prevención por escrito, pero con la diferencia de que no se encuentra

debidamente establecido en el artículo 122 la forma en que deberá de notificarse esa ampliación de plazo al interesado.

1.2.3. Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal (LFEMDF) de 1996

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de mayo de 1996, en virtud del decreto enviado al Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

De aquí se desprende la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como el órgano facultado para legislar en lo relativo al Distrito Federal.

Dicha Ley consta de 103 artículos así como de nueve artículos transitorios.

Sobre esta Ley en particular podemos considerar que sobresale la existencia de un procedimiento especial para cuando se considere que procede la clausura inmediata, lo cual se encontraba regulado por los artículos 85 y 86 del ordenamiento jurídico analizado, dicho procedimiento podemos llamarlo sumario en virtud de que los términos son muy breves, de las causales para la clausura inmediata destaca la falta de revalidación anual a que se hace referencia en los artículos 23 de la misma Ley así como en el artículo 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Asimismo dicha Ley establece un capítulo dedicado en especial a las notificaciones (Capítulo V) que comprende los artículos 98 al 102 y que de su lectura podemos considerar se trata de una síntesis de los artículos 78 al 84 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Algo importante que indica esta Ley y que desde el punto de vista del autor del presente trabajo es un verdadero ejemplo de la simplificación administrativa a que se refiere precisamente el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en adelante LFPA, en cuanto al principio de economía así como su similar en la LPADF en el artículo 5º que nos refiere:

*"Art. 5º.- El procedimiento administrativo que establece la presente Ley se regirá por los principios de simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y buena fe."*¹²⁵

¹²⁵ "Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal". *Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*. Editorial Porrúa, Décima Octava Edición, México, 1999, p. 520.

La existencia del manifiesto bajo protesta de decir verdad presentado por el interesado, en el cual se debe indicar de que se cumplen diversos ordenamientos aplicables al funcionamiento como son la Ley de Protección Civil del Distrito Federal, Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y otras, el cual se realiza de acuerdo a lo que lo establece el artículo 18 en la fracción VIII, lo cual cumple con el principio de buena fe previsto por el artículo 5º de la LPADF antes citado, lo cual esta claro no exime a la autoridad de que en las visitas de verificación se compruebe además de que se impusieran las sanciones administrativas conducentes que en el presente caso sería la revocación de oficio de la licencia de funcionamiento por su incumplimiento en virtud de lo señalado en el artículo 87 fracciones XI y XX, lo anterior en virtud de que la licencia se expidió en base a un documento emitido de mala fe, es decir, el interesado realiza el manifiesto sin que se cumpliera lo establecido en dichas disposiciones y además la visita no se realizó conforme a derecho toda vez que se pasó por alto el cumplimiento de diversas disposiciones.

Para lo anterior es necesario precisamente definir lo que deberá de entenderse como mala fe y que de acuerdo al Código Civil para el Distrito Federal, en adelante CCDF, en su artículo 1815 determina:

*"ART. 1815.- Se entiende por dolo en los contratos, cualquiera sugestión o artificio que se emplee para inducir a error o mantener en él a alguno de los contratantes; y por mala fe, la disimulación del error de uno de los contratantes."*¹²⁶

De lo anterior entonces podemos considerar que la mala fe del interesado al momento de realizar el manifiesto bajo protesta de decir la verdad se puede traducir en su deseo de engañar a la autoridad administrativa (Delegación) de que se cumplen con diversos ordenamientos, cuando se sabe que no es cierto, pero ello sería también una consideración temeraria ya que se esta presuponiendo un deseo de engañar cuando es posible que de verdad existiera un desconocimiento de la norma, pero que eso no puede ser alegado precisamente como una causal para su eximente, tal y como lo indica el artículo 21 del Código Civil para el Distrito Federal, es por ello que se crean las Ventanillas Únicas Delegacionales las cuales tiene como

¹²⁶ "Código Civil para el Distrito Federal". *Agenda Civil del distrito Federal 2001*. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001, s.d.

atribuciones precisamente el dar asesoría sobre los trámites administrativos y requisitos de los mismos, incluido, el necesario para obtener la licencia de funcionamiento según el artículo 7 de la Ley en cuestión.

Además respecto a la falsedad de los datos que se proporcionen en una estricta aplicación del artículo 32 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el interesado que lo realice podrá ser acreedor a las sanciones administrativas que en el presente caso sería precisamente la revocación de oficio de la Licencia, si la misma ya se otorgó o la realización de la prevención por escrito.

También el mencionado artículo refiere que independientemente de las manifestaciones realizadas a la Autoridad, estas deberán de estar sujetas a control y verificación por ésta última.

Respecto del procedimiento para obtener la licencia de funcionamiento, dicha Ley establece además de la necesidad de presentar el referido manifiesto bajo protesta de decir la verdad, las reglas sobre las cuales deberá de desarrollarse la visita de verificación administrativa, en los artículos 72 al 74 que si bien se refiere a la vigilancia del funcionamiento de establecimientos, también es posible que se apliquen para el trámite para la obtención toda vez que no se encuentra ninguna disposición en contrario, pero existe la que indica que la visita en el procedimiento para la obtención de la misma deberá de realizarse en apego a los dispuesto por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

De lo anterior se desprende, que las facultades de vigilancia de los artículos 72 al 74 también son aplicables para la obtención de licencia toda vez que las reglas de las visitas son las mismas que las referidas en el Ley de Procedimiento con la única diferencia que el primer ordenamiento indica que el verificador administrativo deberá indicar al visitado que tiene 5 días para realizar las observaciones o alegar lo que a su derecho convenga, mientras que en el caso de obtención de licencia en lugar de ello se aplica la Prevención por escrito a fin de que se completen los datos ya que en caso contrario se dará por no presentada la solicitud de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

1.2.4. Reformas a la LFEMDF publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal

Dentro de las reformas la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles podemos mencionar las que se publicaron el día 23 de diciembre de 1996 en virtud del decreto enviado al Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de donde resultan reformas a los artículos 12, 16, 27, 33, 35 y 65 así como la adición de un nuevo artículo transitorio que es aplicable sobre todo en lo referente a la colocación de enseres en la vía pública.

De dicha reforma quizá lo más importante desde el punto de vista procedimental sea la inclusión de los establecimientos con servicio de gimnasios dentro de los que requieren licencia de funcionamiento, lo cual podemos considerar de utilidad pública en virtud de que pueden llegar a significar un peligro para la salud, por lo cual es que se reforma el artículo 33 adicionándole la fracción VII estableciendo como obligación de los titulares de dichos establecimientos que tengan a la vista los certificados que acrediten la capacitación del personal.

Así como lo relativo a la distancia que debe de existir entre los establecimientos con juegos de video y los centros de educación básica, es decir, primaria y a partir de la Reforma constitucional al Artículo 3º actualmente el nivel de secundaria; la cual deberá de ser de 500 metros en lugar de los 200 establecidos originalmente. Esto se puede considerar de verdadera utilidad pública, o en términos de la Ley sería de Impacto Social¹²⁷ ya que de alguna manera lo que tiene previsto esta disposición es evitar un ausentismo en las escuelas así como un bajo rendimiento en la mismas, y las influencias negativas que pudieran tener dichos juegos en los menores, pero eso realmente tiene más relación con la educación y los valores que se pudieran inculcar en la casa y en la educación formal que proporciona la escuela, por lo que dejaremos cualquier discusión sobre el tema de lado en el presente trabajo, para solamente enfocarnos en el aspecto del procedimiento, es decir, que dicha situación realmente se verifique en la visita administrativa.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹²⁷ Artículo 2º. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por: Fracción VIII.- Impacto Social: La actividad que por sí naturaleza puede alterar el orden y la seguridad pública, o afectar la armonía de la comunidad.

1.2.5. Nota sobre la vigencia de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal

Es importante señalar que, pese a que en el presente punto se están analizando los antecedentes que existen en el Distrito Federal, de regulación a los establecimientos mercantiles no se ha incluido la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 27 de enero del 2000, por la entonces Jefa de Gobierno Rosario Robles Berlianga, en virtud del Decreto enviado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura.

Producto de un análisis muy estricto se podría considerar antecedente histórico a la Ley publicada en el 2000, debido a que dicho ordenamiento jurídico ya se modificó por la II Legislatura de dicho organismo legislativo para el Distrito Federal, toda vez que aprobó el día 29 de diciembre del 2001 una nueva Ley a partir de la iniciativa presentada sobre todo por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional a través del diputado Miguel Angel Toscano, dentro de la cual se incluyeron algunas aportaciones de la iniciativa presentada por la Diputada Perredista Susana Manzanares, así como del *"Foro relativo a establecer mecanismos para regular el legal funcionamiento de Establecimientos Mercantiles de alto impacto en el D.F."*¹²⁸ donde acudieron Jefes de las Delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, así como catedráticos de la UNAM, legisladores, empresarios y representantes de comités vecinales.

A pesar de lo anterior dicha Ley no se puede considerar vigente en virtud de que en el texto de su artículo Tercero Transitorio se establece que entrará en vigor el día siguiente de ser publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, situación que no se ha presentado.

Sobre el momento de la publicación de dicho Decreto de Ley es importante indicar que el artículo 48 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal faculta al Jefe de Gobierno para que realice observaciones a los decretos expedidos por la Asamblea Legislativa que le sean remitidos para su publicación, dichas observaciones deberán de hacerse en un plazo no mayor a diez días hábiles, lo cual se si presenta en este caso obliga a la Asamblea a discutir

¹²⁸ "Preparan Reformas para Regular Giros Negros". *La Esperanza de Coyoacán, Publicación Mensual del Módulo de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas Distrito XXXI Local*. Mensual, México, Distrito Federal, Año I, Número 1, Abril 2001, pág. 6.

¹²⁹ Dicho ordenamiento se publicó el día 28 de febrero del 2002, sin que se le hicieran cambios al texto aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, por lo cual la LFEMDF2000 ya es un antecedente histórico.

nuevamente esta Ley con los cambios que se propongan, lo cual en virtud de los periodos previstos por el artículo 39 del mismo ordenamiento referido le da a los diputados para discutir hasta el día 31 de diciembre del presente año (2001) a menos que se llame a un periodo extraordinario, en caso de que no suceda, la nueva discusión se podría realizar hasta el periodo que inicia el 15 de marzo del año venidero.

Además basta recordar que el Jefe de Gobierno ejerció su derecho de realizar observaciones a dicha Ley, por medio de la Consejería Jurídica del Distrito Federal, de conformidad a las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en el artículo 35.

Podemos considerar que las observaciones al texto de la Ley se realizaron debido a las siguientes consideraciones de carácter político:

- a) Que la iniciativa de Ley no se aprobó por los diputados del grupo parlamentario del PRD, quienes desde días antes indicaron que su postura sería el votar en contra de dicha Ley, a pesar de los cambios que se le hicieron, además de que le pueden solicitar al Jefe de Gobierno que le realice cambios, sobre todo debido a la cercanía que han mantenido Partido y gobierno en el Distrito Federal.
- b) La inconformidad tanto de empresarios, sobre todo en el ramo de estacionamientos y centros nocturnos, como de comités vecinales y organizaciones de padres, en virtud del contenido de la Ley lo cual a originado que se le conozca como "Ley de Antros".

Además de las consideraciones jurídicas que se indican en el Boletín número 954 de la Dirección General de Comunicación Social del Gobierno del Distrito Federal (Anexo 6), en el cual la Consejera Jurídica del Distrito Federal, María Estela Ríos Granados, da a conocer las observaciones realizadas a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, dichas consideraciones que hizo valer el Gobierno del Distrito Federal para no publicar inmediatamente la LFEMDF aprobada por la Asamblea Legislativa el día 29 de noviembre del 2001, son que, solicitan se incluya la realización de la consulta vecinal y su debido acatamiento a la decisión que de la misma resulte en lo relativo a los establecimientos con venta de bebidas alcohólicas, así como a los horarios de funcionamiento, "además, la

*administración no ésta de acuerdo con la decisión que tomaron los Diputados locales, de que se permita la venta de bebidas alcohólicas en cines, teatros y auditorios*¹²⁹.

Por lo anterior no se consideró conveniente incluir en este punto a la LFEMDF del 2000 como antecedente histórico, además de que el análisis del procedimiento, así como de las propuestas de modificación se basan en dicho texto y el mismo se va a comparar con la nueva Ley, en virtud de lo anterior, durante el desarrollo del presente trabajo cuando se haga referencia a algún artículo de la Ley publicada en el 2000 se indicara LFEMDF2000, mientras que la abreviatura LFEMDF2001 se aplicara cuando hagamos referencia al texto de la Ley aprobada por la Asamblea Legislativa el día 29 de noviembre del 2001.

1.3. Conclusiones

- A. El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que se encarga de la regulación y de los principios a los que se debe de apegar la actividad Administrativa del Estado a fin de que éste logre su objetivo, que es el mantener una regulación de los integrantes así como satisfacer sus necesidades que de manera individual no puedan. Así como el control de la legitimidad de los actos de las Autoridades.*
- B. El Derecho Administrativo tiene una relación muy estrecha con diversas ramas del Derecho como son; el Derecho Constitucional, el Mercantil, el Municipal (mismo que se puede considerar una rama más especializada del primero), entre otras, sobre todo debido a que el Estado se encarga de regular diversas actividades humanas sobre todo en los municipios y en las Delegaciones Políticas ya que son los encargados de vigilar las actividades referentes al buen gobierno, la policía, seguridad y salubridad pública.*
- C. La regulación de los establecimientos mercantiles ha existido a través de la historia y se ha modificado de acuerdo a la época, siendo hasta hoy más libre que antes pero sigue buscando que se mantenga el orden público, respetando el derecho de los particulares a trabajar.*
- D. El Distrito Federal se debe considerar tiene una regulación de tipo local, la cual guarda una situación sui generis frente a otras entidades por su carácter de sede de los Poderes de la Unión.*

¹²⁹ BORDON, Alejandra. "Solicita Gobierno del DF cambios a la ley mercantil". *Reforma*, diario, México, Distrito Federal. 15 de diciembre del 2001, Sección B, p. 1.

- E. *Las leyes para la regulación de establecimiento mercantiles se han ido modificando en beneficio de los gobernados ya que se han hecho más concretas y señalan de manera precisa que atribuciones tienen las autoridades así como el procedimiento que debe de seguirse, pero ello no significa que no pueden modificarse para hacerlas más claras, precisas, eficientes y seguras.*
- F. *En el momento de elaboración del presente trabajo, la Ley para regular los establecimientos mercantiles vigente va a dejar de serlo en un término no mayor a 120 días, en virtud de la iniciativa aprobada en la Asamblea Legislativa, pero que por los cambios que se integraron en dicha legislación y por los problemas generados, así como por las características políticas que se viven actualmente no consideramos se publique e inicie su vigencia pronto. Por ello es que además de propuestas se realizará un comparativo entre la Ley anterior y la aprobada incluyendo las propuestas que se hubieran realizado.*
- G. *A efecto de que las leyes sean más claras y precisas es que se determina la existencia o la definición de ciertos conceptos de carácter general que existirán en la regulación administrativa, mismos que son resultado del avance legislativo así como de la necesidad de una regulación especializada y más completa, lo cual se desprende del análisis de las diversas Leyes y Reglamentos que en el presente capítulo se ha realizado.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO 2

MARCO CONCEPTUAL

2.1. Conceptos Generales

Siempre que se va a realizar un trabajo, no importa el tipo o la materia de que se trate el mismo, un punto que es importante desarrollar y que facilita su realización y entendimiento del tema, será el establecimiento de definiciones de algunos conceptos que serán utilizados en todo el trabajo, por ello es importante que en el presente capítulo se haga una breve explicación del alcance doctrinario de dichas ideas de carácter general, las cuales se aplican en la materia administrativa, además de la interpretación que se les puede dar, de acuerdo a lo que establecen la Ley (tanto a nivel local, federal y constitucional) y la Jurisprudencia ¹³⁰.

De lo establecido en el párrafo anterior se desprende que el análisis a la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, ordenamiento que incluye y determina de manera general conceptos que deben de observarse por la Administración Pública, se hará mediante un comparativo con la Legislación Federal y en su caso con la de alguna entidad federativa.

Al igual que en cualquier campo del Derecho, la rama Administrativa presenta la existencia de múltiples conceptos, por lo cual en el presente Capítulo sólo se procederá a realizar un estudio de aquellos de carácter general, mismos que son aplicados por las autoridades administrativas (que para efectos del presente trabajo debemos considerar a los órganos desconcentrados del Distrito Federal, mismos que de conformidad con la reforma al artículo 122 constitucional se denominan órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales), de los diversos niveles de gobierno que existen en el país al momento de llevar a cabo su función de administradores públicos.

Es importante indicar que, además del estudio de las fuentes formales del Derecho que mencionamos en el párrafo anterior, que existieran sobre los conceptos generales y que son el objeto de estudio, se intenta en el presente capítulo realizar análisis de los mismos, aplicándolos al procedimiento administrativo para obtener la Licencia de Funcionamiento en

¹³⁰ Es importante señalar que existen criterios de Jurisprudencia que la hacen obligatoria para las autoridades administrativas (JURISPRUDENCIA, ES OBLIGATORIA PARA LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN ACATAMIENTO AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE DIMANA DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. Tesis XIV.10.8 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Diciembre de 1998, Página 1061), además que es muy común que las Autoridades se apoyen en las mismas para dar sustento jurídico a sus resoluciones, situación que puede complementar la fundamentación de los actos administrativos a favor del gobernado.

el Distrito Federal, por lo cual los conceptos se ejemplificarán y se realizará su análisis desde el punto de vista de la autoridad encargada de su aplicación, o al menos el que consideramos debería seguir para la debida substanciación del procedimiento.

Sobre el estudio de los conceptos conviene recordar que algunos de los mismos, en virtud de la amplitud de actividades que se encuentran reguladas por el Estado, tienen diversos significados ya que se han "*formado a partir de terminología jurídica, técnica, económica y contable*"¹³¹ de donde podemos definir que muchos conceptos de derecho administrativo surgen primero de la Doctrina así como de la Legislación. De ahí que la interpretación de los conceptos muchas veces puede variar de una Ley a otra, pero en virtud del carácter general de los que vamos a estudiar, encontraremos que casi en todas las Legislaciones tienen las mismas condiciones y características, por lo que en caso de que se presentara alguna diferencia, en virtud de que se realizará el análisis a partir de la Ley, la misma nos permitirá establecer las diferencias con lo que establece la Doctrina.

2.1.1. Acto Administrativo

Cuando se hace alguna referencia a la actuación de los órganos del Estado y en particular los que pertenecen al Poder Ejecutivo también conocidos como de la administración pública, se debe de tener en cuenta que por mandato constitucional, las autoridades o servidores públicos que los representen deben de dar sustento jurídico a todas y cada una de sus actuaciones, además de que deben de observar para su realización ciertos requisitos expresamente fijados por la Ley y que la doctrina se ha encargado de estudiar y clasificar. Dichas actuaciones tienen la denominación didáctica de Actos Administrativos, ya que de manera general los podemos considerar como actos de autoridad, pero dentro de éstos últimos, también es posible encuadrar a las actuaciones jurisdiccionales y legislativas.

Dicha denominación nos permite realizar un mejor estudio de las mismas, así como de las características de ellos, frente a otras figuras jurídicas.

Para llegar a un mejor entendimiento de ¿qué es el Acto Administrativo? es necesario realizar el análisis de las diferentes definiciones que sobre él mismo existen. Dichos postulados cambian de un autor a otro, pero dentro de las múltiples concepciones siempre

¹³¹ MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 2000, p. 8.

vamos a encontrar un o unos elementos en común, lo que nos permitirá establecer una sola definición del Acto Administrativo.

Antes de definir al Acto Administrativo, procederemos a establecer que debe de entenderse de manera general como un acto de carácter jurídico, o lo que es lo mismo, un acto jurídico. El acto se entiende como *"hecho o acción: acto de bondad. Hecho público o solemne: acto inaugural"*¹³², es decir, se le considera las actividades en general que desarrolle el hombre.

El Acto Jurídico lo podemos entender de conformidad con lo postulado por la Teoría Francesa de los Actos y los Hechos Jurídicos; la cual es utilizada en nuestro país de manera general, sobre todo debido a la herencia napoleónica que tiene nuestra Código Civil; como una de las dos formas principales que se utilizan para originar las obligaciones, siendo la otra figura los Hechos Jurídicos.

Los Hechos Jurídicos para la Teoría mencionada en el párrafo anterior, son definidos como aquella *"manifestación de la voluntad que genera efectos de derecho independientemente de la intención del autor de la voluntad para que esos efectos se produzcan, o un hecho de la naturaleza al que la ley vincula efectos jurídicos"*¹³³. De lo indicado en la definición anterior resulta que cuando se realiza un hecho jurídico el individuo no quiere las consecuencias jurídicas, es decir, realiza una acción pero sin querer que se presenten las obligaciones inherentes a su acción, para que quede más claro podemos indicar al hecho jurídico como una conducta que realiza una persona conforme a las buenas costumbres, con lo cual puede estar dando cumplimiento a la Ley de una manera espontánea, pero sin que el individuo quiera que dicha situación le genere consecuencias jurídicas, quizá el ejemplo más claro de lo anterior sea la llamada gestión de negocios, ya que una persona atiende un negocio ajeno sin estar obligado a ello, pero lo hace conforme a la Ley, es decir, lo hace de manera voluntaria pero sin querer las consecuencias jurídicas del mismo, o al menos no para su persona.

De lo anterior podemos considerar que en un *"sentido amplio, el hecho jurídico es todo acontecimiento, ya se trate de un fenómeno de la naturaleza o de un hecho del hombre, que el ordenamiento jurídico toma en consideración, para atribuirle consecuencias de*

¹³² *El Pequeño Larousse en Color*, Editorial Larousse, México, 1996, p.39.

¹³³ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*. Editorial Porrúa, Décima Primera Edición, México, 1996, p. 157.

*Derecho*¹³⁴, es decir, se encuadra toda actividad que dé lugar a consecuencias jurídicas sin importar la voluntad, pero en un sentido estricto los hechos jurídicos los podemos considerar solo de dos tipos:

- Aquellos fenómenos de la naturaleza, en los cuales no hay ningún tipo de intervención del hombre y por lo tanto hay una falta total de voluntad;
- Y en los cuales interviene el hombre pero no hay voluntad para que se presenten las consecuencias, de ahí que normalmente los delitos se consideren hechos jurídicos, siempre y cuando sean culposos y no premeditados, como podrían ser lesiones o hasta el homicidio imprudencial.

Mientras que los Actos Jurídicos -que son los que mayor importancia revisten para efectos del presente trabajo, por los elementos que tiene en común con los Actos Administrativos- son considerados como la manifestación de la voluntad, la realización de una conducta o actividad por parte de un sujeto con el debido reconocimiento y aceptación de las consecuencias jurídicas que pudiera tener. Dicha concepción es bastante simple, así como una interpretación que realiza el autor del presente trabajo a partir de las diversas definiciones que del Acto Jurídico existen.

Dentro de las definiciones que la doctrina ha postulado del Acto Jurídico encontramos la de Bonnecase, la cual nos indica que el mismo debe entenderse como *"la manifestación exterior de voluntad que se hace con el fin de crear, transmitir, modificar o extinguir una obligación o un derecho, y que produce el efecto deseado por su autor, porque el Derecho sanciona esa voluntad"*¹³⁵.

En virtud de la definición de Acto Jurídico indicada en el párrafo anterior es posible señalar que una de sus principales características es la existencia de una manifestación de la voluntad la cual tiene la particularidad de encontrarse *"dirigida expresa y deliberadamente a producir efectos previstos en la norma jurídica"*¹³⁶.

Otra característica del Acto Jurídico según al Teoría Francesa es la existencia de una voluntad de las partes o de un sujeto de crear determinadas consecuencias cuyos efectos de las mismas ya se encuentran debidamente reglamentados.

¹³⁴ GALINDO GARFIAS, Ignacio. *Derecho Civil*. Editorial Porrúa, Décimo Cuarta Edición, México, 1995, p. 204.

¹³⁵ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Op. cit.*, p. 155.

¹³⁶ GALINDO GARFIAS, Ignacio. *Op. cit.*, p. 211.

La definición de Acto Jurídico postulada por León Duguit determina que *"es acto jurídico todo acto de voluntad que interviene con la intención de que se produzca una modificación en el ordenamiento jurídico, tal como existe en el momento en que se produce, o tal como existirá en un momento futuro dado"*¹³⁷. En esta definición podemos considerar está el fundamento doctrinario para el Principio de irretroactividad de la Ley, ya que se refiere a que los actos deberán ser presentes o futuros pero no aplicarse para regular situaciones pasadas.

Para complementar las definiciones postuladas por Bonnacase y Duguit se podría agregar que la manifestación de la voluntad podrá tener el carácter de *"bilateral o unilateral, cuya función directa es engendrar, fundándose en una regla de derecho, en contra o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica permanente, o al contrario, de efecto limitado que conduce a la formación, a la modificación o a la extinción de una relación de Derecho"*¹³⁸.

Una vez que hemos establecido de manera general que debe entenderse por Acto Jurídico y realizado algunas consideraciones respecto del mismo, podemos proceder al estudio de la definición de Acto Administrativo.

De acuerdo a lo postulado por Rafael Bielsa *"puede definirse el acto administrativo como decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de la entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos"*¹³⁹; otra definición donde se encuentra la mención de la autoridad o acto unilateral es la postulada por Manuel María Díez que nos indica que *"sólo serán considerados actos administrativos aquella declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos"*¹⁴⁰. Respecto de esta definición es posible indicar que entonces el Acto Administrativo no puede ser comparado con el Hecho Jurídico en virtud de que éste último no presenta la existencia de una voluntad tendiente a generar una situación de Derecho concreta, ya que de acuerdo a las definiciones anteriores la característica del Acto Administrativo es que, se busca producir efectos jurídicos.

¹³⁷ ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Compendio de Derecho Civil. Tomo I Introducción, Personas y Familia*. Editorial Porrúa, Vigésima Sexta Edición, México, 1995, p. 117.

¹³⁸ GALINDO GARFIAS, Ignacio. *Op. cit.*, p. 211.

¹³⁹ BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo. Tomo II. La Ley*, Sexta Edición, Argentina, 1964, citado por MARTINEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo. Primer y Segundo Cursos*. Editorial Harla, Tercera Edición, México, 1996, p. 202.

¹⁴⁰ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis. *Elementos de Derecho Administrativo, Primer Curso*. Editorial Limusa, Décima Reimpresión, México, 1999, p. 169.

Como una definición más completa del Acto Administrativo podemos estar a la que postuló Jean Rivero y en la cual señala:

*"el acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general."*¹⁴¹

A fin de precisar que debe de entenderse como acto Administrativo para la legislación administrativa mexicana a nivel local podemos estar a la definición que nos establece el Artículo 2º de la LPADF en su fracción I y que nos indica:

"Art. 2º.-Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

- I. *Acto Administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general."*¹⁴²

Esta definición de la Ley concuerda en su mayoría por lo postulado por Jean Rivero ya que también se establece que los actos jurídicos siempre deberán de cumplir con la Ley de manera estricta, lo cual podemos considerar una diferencia con los actos jurídicos, toda vez que si bien los particulares también deben de sujetar la emisión de su voluntad a la Ley (art. 1795 fracción III CCDF) tienen un margen de acción mucho más amplio que la autoridad, lo cual es una característica del Acto Administrativo que se establece en estricto apego a la Ley y en cumplimiento al Principio de Legalidad.

Del estudio de las diversas definiciones de Acto Administrativo establecidas por la Doctrina, podemos establecer que tiene como característica ser considerado con el carácter de unilateral debido a que para su realización solo interviene el Estado.

¹⁴¹ SERRA ROJAS, Andres. *Derecho Administrativo, Primer Curso*. Editorial Porrúa, Décima Octava Edición, México, 1997, p. 238.

¹⁴² "Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal". *Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*. Editorial Porrúa, Décima Octava Edición, México, 1999, p. 518.

A pesar del carácter unilateral del Acto Administrativo encontramos que para su formación, si se presenta la intervención de más voluntades, ya que el procedimiento administrativo (que es el medio idóneo para su formación) puede iniciarse a petición de parte, situación que se cumple en el presente caso de conformidad a lo dispuesto por los artículos 18 de la LFEMDF2000, 25 de la LFEMDF2001 y 32 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, situación que tiene su equivalente en el ámbito federal en el artículo 14 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Dicha intervención de los gobernados en el Acto Administrativo puede considerarse como indirecta ya que se limita a ofrecer, aportar o corroborar los datos que necesita la autoridad para la toma de decisiones, es decir, los elementos que se tomarán en cuenta por la autoridad para verificar que se cumplen las condiciones previstas por la Ley para emitir determinado acto, situación que además no puede ampliarse de manera discrecional por la Autoridad ya que sería contrario al principio de Legalidad¹⁴³ y se podría incurrir en una responsabilidad (penal o administrativa) por parte de los servidores públicos.

Otra forma en la que puede intervenir el particular en la actividad administrativa y por consiguiente en la formación de un Acto Administrativo, es cuando considera que la solicitud de expedición se ha negado por la autoridad en su perjuicio de manera discrecional o por incumplimiento de la Ley, pudiendo inconformarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en apego a lo dispuesto por el artículo 95 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal del 2000 y 95 de la LFEMDF2001; o intentar el recurso de inconformidad regulado por el Título Cuarto de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el cual muchos gobernados no utilizan por considerarlo, sin fuerza o ineficaz, ya que es la misma Delegación la que revisa la decisión, que si bien no es la misma instancia toda vez que se trata del superior jerárquico, si es desde un punto de vista estricto la misma Autoridad. El mencionado recurso de inconformidad lo encontramos regulado a nivel federal en los artículos 83 de la LFPA bajo el

¹⁴³ Podemos considerar que como complemento de lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la CPEUM, en Materia Administrativa es aplicable lo dispuesto en la Fracción III del artículo 109 del mismo ordenamiento, el cual indica: "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones". Toda vez que impide que se soliciten requisitos extras a los señalados en la Ley ya que se estaría actuando contra el precepto señalado, además de que dicha situación se encuentra regulada en el artículo 35 de la LPADF.

nombre de recurso de revisión y 116 del Código Fiscal de la Federación que regula el recurso de revocación.

De las diversas definiciones así como del análisis de las mismas podemos considerar que el acto administrativo tiene ciertas características dentro de las cuales podemos mencionar:

- que se trata de un acto jurídico, ya que va a generar, modificar, extinguir o transmitir derechos y obligaciones tanto a los gobernados como a la misma administración;
- que es emitido por un organismo del Estado, perteneciente al poder ejecutivo en cualquiera de sus niveles de organización;
- que se realiza conforme al derecho público ya que la voluntad de la autoridad emisora se encuentra restringida a lo dispuesto por las leyes;
- que persigue ya sea indirecta o directamente el interés público.

Es posible, a partir del estudio de las diversas definiciones de Acto Administrativo que hasta ahora hemos señalado, establecer la existencia de similitudes con el Acto Jurídico, sobre todo con lo postulado por la Teoría Francesa, dentro de las cuales podemos mencionar principalmente la expresión de la voluntad y que ambos van a producir efectos jurídicos, en otras palabras podemos considerar que el Acto Administrativo es la especie y el Acto Jurídico el género, y por lo tanto el primero tendrá respecto del último *"características propias, que lo distinguen del género y de otras especies como los civiles, penales, laborales o mercantiles"*¹⁴⁴.

Al iniciar el estudio de las similitudes a que nos hemos referido, es necesario establecer al menos una definición de lo que debe de entenderse como acto jurídico, para lo cual estaremos a lo que establece la legislación en materia civil:

*"Artículo 1792. Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones".*¹⁴⁵

Si bien en el precepto legal anterior no se encuentra la denominación de actos jurídicos, del estudio de sus elementos de existencia y de validez (artículos 1794 y 1795 del CCDF) podemos establecer que un convenio cumple con lo dispuesto por la doctrina respecto de los

¹⁴⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Comentadas*. Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 2000, p. 15.

¹⁴⁵ "Código Civil para el Distrito Federal". *Agenda Civil del D.F.* Grupo ISEF, México, 2001.

actos jurídicos, ya que tienen la característica de estar regulados por el Derecho y referirse a hechos concretos y posibles.

Pero también del precepto del Código Civil destaca una de las diferencias entre el acto jurídico y el Acto Administrativo, ya que el primero tiene la particularidad de ser unilateral, mientras que los Actos Jurídicos pueden ser unilaterales o bilaterales, dentro de los que ubicamos a los plurilaterales y que normalmente se denominan convenios.

Sobre este último punto es importante recalcar precisamente el carácter unilateral de los actos administrativos ya que cualquier declaración o decisión que tomen las autoridades siempre deberán ser expedidos de conformidad con lo establecido por los ordenamiento jurídicos, que le otorgan competencia y facultades; por lo cual la voluntad del particular no afecta el sentido de la determinación. Por ello en un sentido estricto no se puede hablar de voluntad en el Acto Administrativo, además de que como sabemos son pocos los actos discrecionales de la Autoridad, es decir, que por voluntad del sujeto que representa a la Institución u organismo se tome alguna decisión.

Aún cuando la actividad de la Autoridad se encuentra limitada por la Ley, la cual siempre deberá de ser de orden público en beneficio del interés general, es posible considerar desde un punto de vista más amplio que desde el momento en que el gobernado presenta ante las Ventanillas Únicas de las Delegaciones el formato para solicitar la licencia de Funcionamiento (anexo I), el particular ya manifestó su voluntad¹⁴⁶ o más bien el motivo que determina el Acto Administrativo; el cual no siempre puede tener una finalidad lícita, ya sea por que se esta pretendiendo legitimar un giro irregular o de los llamados "negros" manifestando un giro mercantil distinto al que realmente se tiene, siendo la Autoridad quien decidirá de conformidad a la Ley.

De la cita anterior, podemos comprender que entonces los actos que realiza la autoridad y que generan derechos, reconocen o modifican la esfera jurídica de los gobernados, son actos administrativos, nombrados así en virtud del sujeto de quien emanan, pero en un sentido estricto podemos afirmar que se trata de actos jurídicos que se pueden considerar de carácter unilateral.

¹⁴⁶ Es importante indicar que más que voluntad para efectos de producir consecuencias jurídicas el gobernado dentro de los actos administrativos solo realiza una petición ante los órganos de gobierno y que es la "voluntad" de la Autoridad la que deberá de resolver siempre y cuando se cumplan con todas las condiciones que la Ley establece para emitir el acto que se solicita.

Lo anterior queda debidamente ejemplificado con la definición de acto administrativo que realiza el Dr. Báez Martínez y que nos postula que:

*"el acto administrativo es una declaración de la voluntad, conocimiento y juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, emanada de un sujeto, la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa y que crea, reconoce, modifica, transmite y extingue una situación jurídica subjetiva, cuya finalidad es la satisfacción del interés general"*¹⁴⁷.

Se puede considerar al Acto Administrativo como una especie del acto jurídico en virtud de que presenta una declaración de la voluntad, la cual como ya se había analizado con anterioridad se considera unilateral, cuya característica que es la de ser concreta, es decir, *"debe referirse a situaciones particulares, en contraposición a las disposiciones normativas, cuyo contenido es general y abstracto, y no produce consecuencias jurídicas individuales, como sucede con los actos administrativos"*¹⁴⁸, esta característica de ser concreto se puede considerar como la debida materialización del principio de precisión el cual será analizado con posterioridad en el presente capítulo.

De las similitudes y diferencias que existen entre los Actos Jurídicos y Administrativos podemos mencionar que mientras en el *"contrato, la voluntad de las partes forma la obligación: es la fuerza creadora de ella y quien determina a la vez su objeto y su extensión; el legislador no interviene sino para sancionar la obra de las partes, dándoles una acción, o para vigilarla, estableciendo límites a su libertad por medio de prohibiciones y de nulidades"*¹⁴⁹; en el acto administrativo encontramos que su forma y sus alcances se encuentran limitados por lo que dispone la Ley para las autoridades, en virtud de que la Autoridad Administrativa solo en casos excepcionales puede emitir actos discrecionales, mismos que aún así deberán de estar debidamente motivados, situación que es un poco más amplia para los particulares pero que también esta restringida.

Otra característica y quizá la de mayor importancia, y que le dá precisamente a los actos jurídicos el carácter de actos administrativos es la de quien realiza la declaración de voluntad, ya que si bien es el Estado por medio de alguno de sus organismos, no debe de olvidarse que

¹⁴⁷ BAÉZ MARTÍNEZ, Roberto. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Trillas, Segunda Edición, México, 1997, Pp. 262-263.

¹⁴⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Op. cit.*, p. 170.

¹⁴⁹ BORJA SORIANO, Manuel. *Teoría General de las Obligaciones*. Editorial Porrúa, Decimacuarta Edición, México, 1995, p. 86.

debe de ser un organismo del poder ejecutivo o de la administración pública, ya que si no se delimita ello podría generar confusiones respecto de los actos que emitieran el poder legislativo y el poder judicial.

Sobre las consideraciones anteriores podemos indicar que un acto administrativo es una declaración de carácter unilateral realizada por un órgano de la administración pública, ya que de esa manera se incluye a los organismos desconcentrados, como son las Delegaciones (art. 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal), en el cual *“ejerce, de manera general o particular, las facultades que los ordenamientos le otorgan para satisfacer las atribuciones de que esta investida su unidad administrativa y puede exigir su cumplimiento”*¹⁵⁰ y por medio del cual están originando una situación jurídica que tiene consecuencias en la esfera de los gobernados, consecuencia que se puede traducir en la creación o reconocimiento, extinción, modificación o transmisión de un derecho.

En virtud de que el acto Administrativo requiere que lo realice un órgano de la Administración Pública de conformidad con lo que le indica una o algunas disposiciones legales es posible comparar la definición que hemos presentado de Acto Administrativo con lo que se debe de entender por Acto de Autoridad, siendo éste último *“cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo, imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas, y que se impongan imperativamente, unilateralmente o coercitivamente”*¹⁵¹.

De lo anterior podemos considerar que algunos actos de autoridad pueden ser actos administrativos y viceversa, ya que como vimos existen actos administrativos que se realizan dentro del un procedimiento o proceso y que no se imponen por ninguna de las circunstancias mencionadas en la definición anterior.

El acto administrativo se puede dividir en unilateral y bilateral podemos señalar que los actos administrativos de acuerdo a la definición que postula Jean Rivero, misma que ya mencionamos, se pueden dividir de acuerdo a los efectos que producen en la esfera jurídica de

¹⁵⁰ MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. *Op. cit.*, p. 91.

¹⁵¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa, Trigésima Quinta Edición, México, 1999, p. 203.

los gobernados de donde resulta que tenemos actos que van a ampliar los derechos de los particulares, los que limitan sus derechos del gobernado y los que hacen constar alguna situación, por lo que también se conocen como manifestaciones de reconocimiento.

Los Actos que amplían la esfera jurídica de los gobernados se clasifican en la concesión; la licencia, autorización o permiso, términos que se aplican como sinónimos; la dispensa o condonación y la admisión. Siendo para efectos del presente trabajo el más importante la Licencia.

Dentro de los actos que limitan la esfera de los gobernados, podemos mencionar las ordenes, actos traslativos de derechos y la más importante es la sanción ya que para efectos de los establecimientos mercantiles puede llegar a dar lugar a la clausura del establecimiento, las cuales se imponen por infracción a las leyes; la expropiación; la ejecución forzosa; las ordenes administrativas, que son "*aquellas que imponen al administrado la obligación de hacer, dar o no hacer, llamándose, según el caso, mandatos o prohibiciones*"¹⁵².

La clasificación anterior no quiere decir que en un solo acto la autoridad no pueda establecer diferentes criterios sobre una situación, es decir, al otorgar una Licencia esta ampliando los derechos del gobernado, pero a la vez se puede considerar le impone una limitación, consistente en no realizar actividades distintas a las que le tiene prevista la Licencia y en el caso de los establecimientos mercantiles de acuerdo a la LFEMDF también les impone una orden administrativa en el sentido de que no deben colocar enseres en la vía pública.

De los actos por los cuales se realiza una manifestación de reconocimiento tenemos las certificaciones, el registro, así como las notificaciones y las publicaciones.

Otra clasificación que existe de los actos administrativos es la que se hace en virtud de la voluntad, que si bien los actos administrativos se consideran de manera general como unilaterales tenemos que para su conformación pueden intervenir dos o más funcionarios públicos con lo cual encontramos que hay actos plurilaterales. Dentro de este tipo de actos encontramos actos colectivos o colegiados y complejos.

¹⁵² OLIVERA TORO, Jorge. *A Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. Quinta Edición, México, 1988, p. 184.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Los actos complejos los podemos definir como aquel que *"resulta o se forma del concurso de dos o más voluntades, públicas o privadas, varios órganos y personas que se unen en una sola voluntad"*¹⁵³. Mientras que los actos colegiados son *"los actos emanados de diversos consejos o comisiones, juntas o cuerpos que colaboran con la Administración pública."*¹⁵⁴

Respecto de la existencia y regulación de los actos plurilaterales de la administración pública encontramos lo dispuesto por la fracción I del artículo 6° de la LPADF que establece como requisito que:

*"tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieran presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;"*¹⁵⁵

Esta situación tiene su equivalente en la fracción I del artículo 3° de la LFPA.

También encontramos que los actos de la administración pública los podemos clasificar atendiendo a la voluntad en: obligatorios o reglados y discrecionales, siendo para efectos del presente trabajo más importantes los primeros ya que son los que se emiten de acuerdo a lo que dispone la Ley, es decir, *"constituyen la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho"*¹⁵⁶. Mientras que los actos discrecionales como su nombre lo indica surgen a criterio de la Autoridad, mismos que poco a poco han ido desapareciendo por considerárseles como pocos defendibles para la Administración y como lesivos desde el punto de vista del Administrado.

Sobre los actos discrecionales podemos considerar que se trata de *"una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o, si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, por que la decisión se fundamenta en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc), no incluidos en la ley y remitidos al juicio subjetivo de la administración."*¹⁵⁷ Lo cual solamente tiene como garantía de seguridad jurídica para el particular que dicho acto debe de estar debidamente motivado pero por ser emitido en virtud de apreciaciones subjetivas implica una mayor incertidumbre.

¹⁵³ SERRA ROJAS, Andrés. *Op. cit.*, p. 247.

¹⁵⁴ *Idem.*

¹⁵⁵ "Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal". *Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*. Editorial Porrúa. Décima Octava Edición, México, 1999, p. 520.

¹⁵⁶ OLIVERA TORO, Jorge. *Op. cit.*, p. 180.

¹⁵⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. España, 1978 citado por MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Op. cit.*, p. 275.

Conforme a las definiciones y similitudes que hemos postulado tanto del Acto Jurídico como del Acto Administrativo podemos indicar que se debe de entender a la Licencia de Funcionamiento para Establecimientos Mercantiles como un acto (similar al Acto Jurídico, en virtud de que se encuentra dirigido a crear una situación de Derecho que esta debidamente regulado por la Ley) que emite la autoridad (que en este caso sería el poder ejecutivo a nivel municipal o su equivalente en el Distrito Federal) de manera unilateral -lo cual podemos poner a discusión ya que en el caso de los establecimientos regulados por el artículo 16 fracción III de la LFEMDF2000 y 24 de la LFEMDF2001 interviene el Comité vecinal mediante una consulta con efectos vinculatorios, situación que como ya indicamos se analizara con más detenimiento en el punto correspondiente el análisis del Procedimiento Administrativo- en donde se da el reconocimiento de un derecho, que es la libertad de trabajo, al particular o particulares, la cual se realiza una vez que se han observado diversas disposiciones que protegen el interés y el orden público; a fin de que puedan desarrollar ciertas actividades, normalmente de carácter comercial, en un lugar debidamente determinado (establecimiento mercantil), misma que se realiza limitada a la debida satisfacción del orden público, como uno de los requisitos necesarios para su emisión. Siendo dicho reconocimiento de realizar actividades comerciales un incremento en la esfera jurídica de los gobernados.

Podemos considerar del estudio de la Legislación que la Licencia de Funcionamiento es el acto administrativo por el cual la autoridad, es decir, las Delegaciones según las facultades que se encuentran debidamente señaladas en el artículo 38 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en adelante LOAPDF; reconocen el derecho de los particulares para realizar una actividad comercial en un espacio determinado, lo que va a generar determinados efectos jurídicos.

También es posible considerar la expedición de una licencia como un negocio jurídico de conformidad con lo establecido por la Teoría Italiana del acto jurídico, la cual considera que como fuente de las obligaciones tenemos los hechos, que son exclusivos de la naturaleza; los actos jurídicos y los negocios respecto de los cuales considera que "*se busca producir las*

*consecuencias jurídicas por que las partes pretenden deliberada y libremente la protección de su interés jurídico a través de la declaración de voluntad, si tiene una finalidad lícita*¹⁵⁸.

De lo anterior podemos considerar que los actos jurídicos por encontrarse limitados a finalidades lícitas y en el caso de la Licencia de Funcionamiento el interés jurídico que se busca preservar sería la libertad de trabajo. Además de que dicho acto debe de ser libre, es decir, no puede haber vicios en la voluntad, situación que sabemos afecta la validez tanto del acto administrativo como del acto jurídico.

2.1.2. Requisitos del Acto Administrativo

Una de las características que se mencionaron en el punto anterior del acto administrativo es, que se encuentra limitado por la Ley, es decir, para que su emisión no sea combatida por el gobernado o la misma autoridad de nulidad o ineficacia debe de cumplir con ciertas formalidades para que sea completamente válido. Dichas formalidades además de ser estudiadas y definidas por la Doctrina, normalmente las encontramos establecidas en la legislación o en la Jurisprudencia por lo cual resultan obligatorias para la Autoridad.

Esas formalidades no son otra cosa más que los elementos que debe de contener todo acto administrativo.

Dentro de los elementos, también llamados requisitos del acto administrativo, se puede establecer una clasificación de los mismos de acuerdo a la Doctrina del Derecho Administrativo, es decir, podemos considerar que el acto administrativo tiene o requiere para su existencia, así como para su validez, de diversos elementos que una vez conjuntados dan lugar a un acto administrativo totalmente eficaz. De lo anterior podemos señalar que se hace referencia a la conjunción de determinadas circunstancias, las cuales se encuentran expresadas por la Ley en virtud de que como ya fue mencionado el mismo sigue un interés público, de ahí que la autoridad vea limitada su facultad potestativa sobre todo en lo referente al otorgamiento de licencias de funcionamiento, toda vez que en el ordenamiento respectivo se mencionan todas y cada una de las características que deben de cumplirse por el particular para poder obtener el reconocimiento de su derecho a trabajar mediante la operación de un establecimiento mercantil; de ahí que el presente tema se denomine como requisitos del acto

¹⁵⁸ GALINDO GARFÍAS, Ignacio. *Op. cit.*, p. 211.

administrativo y mismo que una vez cumplidos dan lugar a una manifestación de la voluntad por parte del Estado, en la cual va a reconocer un derecho, tal como es el caso de la Licencia de funcionamiento, que sirve para ampliar la esfera jurídica de los gobernados o para establecer determinada situación jurídica.

El cumplimiento de dichas circunstancias no solo se deben de cumplir en el acto final del procedimiento administrativo- que en el presente caso sería la licencia de funcionamiento- sino en todos y cada uno de los actos que emita la Administración durante el desarrollo del procedimiento administrativo -como son la orden de la visita de verificación, la solicitud de consulta vecinal, la prevención por escrito a que se refieren los artículos 21 de la LFEMDF2000, 28 de la LFEMDF2001 y 45 de la LPADF, situación que tiene su equivalente en el artículo 43 de la LFPA, también en el ámbito federal encontramos que los actos administrativos se regulan por lo dispuesto en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, que si bien dichos actos se consideran como parte del Derecho Fiscal, desde un punto de vista estricto se les debe de considerar como una especie de acto administrativo, especializado en una rama o actividad encargada de regular las actividades que desarrolla el Estado a de fin de poder allegarse de recursos para desarrollar las otras actividades propias del Estado.

Los elementos del acto administrativo podemos clasificarlos en tres tipos y que son: subjetivos, objetivos y los formales.

Es importante indicar que además la doctrina hace otra distinción sobre los elementos del Acto Administrativo, dividiéndolos en: de existencia y de validez; sobre dicho punto se encuentran ideas encontradas, ya que mientras algunos autores los limitan otros incluyen algunos distintos que los primeros consideran de validez y no de existencia, pero de un análisis de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se desprende que en el artículo 7º se indican de manera clara los elementos de validez, mientras que a nivel federal la Ley no hace ninguna distinción, lo cual mantiene la confusión que la doctrina plantea, pero además debemos recordar que en materia administrativa existe una diversidad de disposiciones *"no es uniforme al disponer el tratamiento que debe de darse a los actos administrativos irregulares, ya que la diversidad de ordenamientos administrativos contiene*

*diferentes disposiciones al respecto o son omisos de su regulación*¹⁵⁹ y es precisamente esa razón lo que obligó a la Autoridad a expedir una legislación aplicable a todos los actos administrativos.

Sobre los elementos del acto administrativo que pueden ser considerados como de validez podemos estar a lo que dispone en la doctrina, Serra Rojas primero por la importancia que tiene al estudiar el Derecho Administrativo y segundo por que a consideración del autor del presente trabajo los elementos que el autor enumera son los que pueden dar lugar a la invalidez del acto administrativo, situación que puede declarar la misma autoridad administrativa o el tribunal correspondiente así como el Poder Judicial Federal vía Juicio de Amparo.

El primer elemento de validez consiste, según Serra Rojas, como lo señala en su obra *Derecho Administrativo*, en que la voluntad de la administración debe estar libre de vicios dentro de los que menciona el error, el dolo o la violencia, que como ya vimos en la LPADF, se sigue dicho criterio, en lo que dispone la fracción IV del artículo 7o.

Algunos otros autores consideran que los elementos de existencia del acto administrativo o esenciales son: la voluntad, el objeto, la competencia y que se cumpla con la forma requerida por la ley para su emisión, es decir, que algunos elementos formales del Acto Administrativo son de validez.

2.1.2.1. Elementos Subjetivos del Acto Administrativo

Como elementos subjetivos dentro de la Doctrina Administrativa podemos encontrar la mención de los siguientes: *"administración, órganos, competencia e investidura legítima del Titular del órgano"*¹⁶⁰, de los cuales así como la denominación que reciben podemos señalar se refieren a las características del ente (sujeto u órgano colegiado) que emite el acto, es decir, al sujeto activo de los que intervienen en el acto administrativo, que recibe dicha denominación en virtud de que es quien lo realiza en el ejercicio de sus facultades y lo ejecuta.

Por administración debemos entender al Estado, ya que si se trata de un acto administrativo estamos hablando de un acto jurídico que emite el Estado, pero debido a que el Estado se

¹⁵⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*. Editorial Limusa, Décima Reimpresión, México, 1999, p. 185.

¹⁶⁰ SERRA ROJA, Andres. *Op. cit.*, p.256.

puede considerar una ficción jurídica o más bien una figura de derecho que requiere de un sujeto que lo represente o que realice los actos que precisamente le están otorgados por los gobernados, y que en la actualidad podemos considerar se encuentran limitados a la seguridad y a la administración de justicia, situación que podemos considerar se encuentra debidamente fundamenta en las ideas expresadas por Juan Jacobo Rosseau en su obra *El contrato social*, donde nos indica precisamente que para poder ayudar a una causa común sin perjudicar sus propios intereses el hombre debe "*encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes*"¹⁶¹, características del gobierno que, también se mencionan en la clásica obra de política del ilustre autor florentino Nicolas Maquiavelo, *El Príncipe*, donde determina que, para poder ser un buen gobernante debe de otorgarse cierta seguridad a los gobernados, es decir, en palabras del autor italiano, no ser odiado lo cual plasmó en su obra de la siguiente manera: "*Hace odioso, sobre todo, como ya he dicho antes, el ser expoliador y el apoderarse de los bienes y de las mujeres de los súbditos, de todo lo cual deberá abstenerse.*"¹⁶² de donde resulta importante para la materia Administrativa que el Estado deberá de ejecutar sus actos, justificándolos a los ojos del gobernado, lo cual se puede apreciar sobre todo en la Expropiación, ya que por medio de dicha figura el Estado limita las posesiones del gobernado por utilidad pública debiendo indicarla de acuerdo a lo que establece el artículo 27 de la CPEUM en el párrafo segundo y en relación con el artículo 16 del mismo ordenamiento jurídico.

Asimismo también le aconseja a los príncipes preocuparse por defender a su pueblo de los ataques provenientes de potencias extranjeras, la cual se realizará contando con buenos ejércitos, es decir, debe de ser su preocupación la seguridad de su país, situación a la cual se enfrenta toda Nación.

Respecto de los órganos podemos mencionar que, deben de ser entendidos como aquel sujeto que se encuentra debidamente facultado para producir el acto, es decir, es competente para emitir el acto administrativo de que se trate.

¹⁶¹ ROSSEAU, Juan Jacobo. *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. Editorial Porrúa. Novena Edición, México, 1992, p. 9.

¹⁶² MAQUIAVELO, Nicolas. *El Príncipe*. Editores Unidos, Quinta Reimpresión, México, 1993, p. 113.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

En otras palabras podemos entender al órgano emisor del acto administrativo como *"aquel órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre"*¹⁶³.

Como ya vimos, el órgano es quien realiza la representación del Estado en virtud de estar debidamente facultado para ello de ahí se desprende el siguiente elemento subjetivo del acto administrativo que es, precisamente la competencia y que no es otra cosa mas que la atribución que le otorga la Ley a una persona para realizar determinada actividad, en virtud de que el órgano al cual representan esta debidamente posibilitado para conocer de determinados asuntos.

El siguiente elemento subjetivo que encontramos es, la Competencia, la cual desde el punto de vista del Derecho Administrativo se entiende como *"el poder legal para ejecutar determinados actos constituye la medida de las facultades que corresponden a cada órgano de la administración."*¹⁶⁴

Una mejor definición de, qué se entiende por competencia, es la establecida en el siguiente criterio judicial, que si bien se trata de una tesis aislada, bien puede utilizarse para determinar que es la competencia:

"COMPETENCIA. SOLO DERIVA DE LA LEY NO DE UN CONTRATO. La competencia de las autoridades estatales, es uno de los elementos esenciales del acto administrativo; que encuentra su fundamento constitucional, en el artículo 16 de la Carta Magna. Entre sus características más importantes, destacan las siguientes: a) Requiere siempre un texto expreso de la ley para poder existir; b) Su ejercicio es obligatorio para el órgano a quien se le atribuye; esto es, no es un derecho del titular del propio órgano; c). Participa de la misma naturaleza que los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos; su ejercicio es permanente, es decir, que no se extingue al ser aplicada; sólo puede ser modificada por otro acto jurídico general y abstracto; d). Únicamente puede tener como finalidad el interés social o el orden público; y, e). La competencia no puede ser objeto de contratos porque no es algo que esté dentro del comercio. En cambio, la naturaleza del contrato es

¹⁶³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. cit.*, p. 183.

¹⁶⁴ BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. *Op. cit.*, p. 270.

esencialmente contraria a la competencia, ya que los derechos y obligaciones que se derivan del mismo, son individuales y concretos, es decir que sólo existen para personas determinadas; su ejercicio es temporal e inmodificable por un acto jurídico general y abstracto; y, la cosa objeto del contrato debe estar en el comercio (artículo 1825, del Código Civil para el Distrito Federal). Por otro lado, las características de la competencia, encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual las autoridades del estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos en que la misma determina. En efecto, si el estado sólo puede tomar determinaciones respecto a casos concretos cuando haya una autorización de la ley, está implícita en esa idea la de que la propia ley sea la que determine el órgano competente para efectuar los actos que autoriza. Y por lo que se refiere a las características del contrato, su fundamento lo encontramos en la teoría de la libertad de los contratantes, según la cual, las partes pueden realizar todo lo que la ley no les prohíbe. En estas condiciones, la sola existencia de un contrato celebrado entre la autoridad administrativa y el particular, según el cual éste se obligaba, entre otras prestaciones, al pago de los derechos privados de un servicio público, no es suficiente para considerar que dicha autoridad tuviera competencia para exigir el pago de esos derechos o para determinar créditos en contra del administrado, sin texto expreso de una ley formal o material que apoyara su actuación, en virtud de que, según se ha advertido, la competencia, como poder legal para actuar, sólo debe tener como origen un acto legislativo formal o material y de ninguna manera un acuerdo de voluntades entre el titular de un órgano de la administración pública y un administrado."¹⁶⁵

En cuanto a la investidura se debe de entender que el servidor público o persona que realiza el acto administrativo en nombre del Estado cuenta con el nombramiento que le otorga facultades para realizar un acto de conformidad con la competencia que tiene el órgano al que representa. Este punto es de vital importancia ya que en caso de incumplimiento se podría estar configurando una conducta delictiva sancionada por el artículo 214 fracción I y II del Código Penal para el Distrito Federal así como el artículo 214 fracciones I y II del Código

¹⁶⁵ Octava Época. Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989, pág. 991, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2000, México, 2000.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Penal Federal, además de la responsabilidad administrativa en que se incurriría de conformidad con el artículo 47 fracción IX de la LFRSP.

Además se considera que la autoridad Administrativa esta obligada a indicar su competencia en el Acto de Autoridad ya que en caso de no hacerlo el gobernado podrá optar por promover el Juicio de amparo Indirecto apoyándose en el siguiente criterio jurisprudencial:

"COMPETENCIA. FUNDAMENTACION DE LA. Haciendo una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación requieren, para ser legales, entre otros requisitos, e imprescindiblemente, que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica; lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello está legitimado, expresándose como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si éste es o no conforme a la ley, para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecua exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley secundaria o con la Ley Fundamental".¹⁶⁶

Sobre la características de la competencia podemos indicar que se le considera como "estricta, en cuanto emana del orden impuesto por el poder constituyente y legal."¹⁶⁷

La investidura se puede considerar como el debido nombramiento que se hace de una persona para ejercer un cargo público y que no es otra cosa que un "acto jurídico formal en

¹⁶⁶ Novena Epoca, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Tesis I.2º. A.J/6, pag. 338, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 200, México.

¹⁶⁷ SANTOFIMIO, Jaime Orlando. *Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez*. Universidad Externado de Colombia, Segunda Edición, Colombia, 1994, p. 73.

*cuya virtud la administración pública designa a una persona como funcionario o empleado y la somete al régimen que, conforme a la ley, le es aplicable*¹⁶⁸ y en virtud del cual queda *"sujeto a una serie de obligaciones y derechos que integran su status, porque su actuación, como parte del órgano, será la expresión del poder público"*¹⁶⁹.

Dentro de la legislación que regula los actos administrativos en el Distrito Federal tenemos que los elementos subjetivos se encuentran en el artículo 6° en la fracción I donde se determina:

"Art.6º.- se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

*I. Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto, tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieren presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables..."*¹⁷⁰.

El equivalente en el ámbito federal es el artículo 3° en su fracción I, mientras que en la regulación del Estado de México del procedimiento Administrativo en el Código respectivo el artículo 136 en la fracción V determina los elementos subjetivos del acto administrativo.

Podemos resumir los elementos subjetivos del Acto Administrativo en la existencia de una autoridad administrativa entendiendo por ello que *"no todo personal administrativo es una autoridad, pues sólo lo es aquel autorizado por la ley, el reglamento o el decreto, para emitir un acto y exigir su cumplimiento. Si éste es expedido por quien no está autorizado para ello, resulta ilegal por incompetencia de quien lo dictó"*¹⁷¹ y lo cual además de configurar la responsabilidad a que ya aludimos es, una de las causales para que dicho acto se puede impugnar por el gobernado, ya que dicha causal de improcedencia esta prevista a nivel federal

¹⁶⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo, 3er y 4o Cursos*. Editorial Harla, Segunda Edición, México, 1997, p. 294.

¹⁶⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Editorial Porrúa. Tercera Edición, México, 1999, p. 63.

¹⁷⁰ "Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal". *Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*. Editorial Porrúa, Décima Octava Edición, México, 1999, p. 520.

¹⁷¹ MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 2000, p. 91.

por el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación donde indica que *"cuando el acto es emitido por quien no tiene atribuida la facultad que ésta ejerciendo."*¹⁷²

Respecto de los elementos subjetivos del acto administrativo y sobre todo de la investidura podemos considerar, que más que hacer consideraciones sobre la persona, los tribunales hacen un análisis sobre las características del puesto, dentro del organigrama de la institución emisora, lo cual se desprende del siguiente criterio emitido por los Tribunales Federales:

*"ACTO ADMINISTRATIVO. NO ES ILEGAL CUANDO CIRCUNSTANCIALMENTE SE OMITE EL NOMBRE DEL FUNCIONARIO QUE LO SUSCRIBE. Conforme a las garantías de legalidad y seguridad jurídica que establecen los artículos 14 y 16 constitucionales, el acto de molestia debe provenir de autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que le den eficacia jurídica, lo que significa que los actos de esta naturaleza necesariamente deben emitirse por quien para ello esté facultado expresamente, debiéndose señalar el carácter con el que se suscribe el acto, cuyas formalidades también las exige el artículo 38 de Código Fiscal de la Federación, al disponer que el acto administrativo debe tener como requisitos: que conste por escrito, el señalamiento de la autoridad que lo haya emitido, estar fundado y motivado, expresando el objeto o propósito de que se trate, así como ostentar la firma del funcionario que lo suscribe y precisarse el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Lo anterior no debe interpretarse en el sentido de que necesariamente se deba asentar en el acto administrativo, el nombre del funcionario del que emane para que éste sea legal, ya que no lo exigen así las disposiciones constitucionales y legales antes citadas; consecuentemente, todos los actos autoritarios de esta naturaleza deben considerarse que se encuentran acordes con la ley y con la Constitución Federal y que por lo tanto no son violatorios de garantías, cuando circunstancialmente se omite el nombre del funcionario que lo suscribe."*¹⁷³

Este criterio sustentado por los tribunales es criticable debido a que no considera como requisito el nombre, es decir, su omisión no afecta la validez, pero desde el punto de vista del autor sí, ya que sería como reconocer a alguien que no tiene nombramiento y por consiguiente

¹⁷² MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. *El Recurso Administrativo en México*. Editorial Porrúa. Quinta Edición, México, 1999, p.130.

¹⁷³ Novena Época, Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, junio de 1999, Tesis VIII.2º.55 A. pág. 926, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *IUS 2000*, México, 2000.

la investidura al momento de realizar el acto y cuando se quisiera solicitar la declaración de nulidad del acto que dicho funcionario ya cuente con un nombramiento haciendo con ello su actividad con el carácter retroactivo ya que la firma bien puede ser falsificada o utilizar una similar o más aún utilizar la famosa declaración de P.A. (Por Ausencia) en la firma.

2.1.2.2. Elementos Objetivos del Acto Administrativo

Dentro de los elementos objetivos del acto administrativo encontramos al objeto, el motivo y el fin, pero algunos autores también consideran el hecho, tal es el caso de Serra Rojas, dichos elementos también podemos encontrarlos con diversos nombres o denominaciones sin que ello signifique gran variación de su significado o contenido, como ejemplo tenemos la mención de posibilidad, licitud, causa y congruencia.

Respecto del objeto como elemento del acto administrativo podemos mencionar que se debe de entender como aquello que busca realizar la autoridad y se puede traducir en *"crear, registrar, reconocer, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho, con miras a satisfacer el interés de la colectividad"*¹⁷⁴ pero es, importante señalar que además ese acto debe de ser cierto y jurídicamente posible, es decir, la Autoridad debe de conceder o reconocer un derecho de los gobernados que pueda ser posible y materializable y que se realice conforme a las disposiciones jurídicas existentes, lo que se puede equiparar con lo dispuesto por el artículo 1825 del Código Civil para el Distrito Federal para los actos jurídicos, donde se indica que el objeto debe existir en la naturaleza, ser determinado o determinable y estar en el comercio, es decir, debe ser lícito, en términos de Derecho Administrativo debe ser acorde a las buenas costumbres y no ir contra el interés y orden público.

Serra Rojas indica que se debe de entender el objeto como *"la declaración de voluntad contenida en el acto"*¹⁷⁵. Mientras que para Gabino Fraga el objeto del acto administrativo debe ser determinado o determinable, posible y lícito, es decir, debe de cumplir con las siguientes tres características: *"que no contrarie ni perturbe el servicio público; que no infrinja las normas jurídicas; que no sea incongruente con la función administrativa"*¹⁷⁶.

¹⁷⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo, 1er y 2º Cursos*. Editorial Harla, Tercera Edición, México. 1996, p. 204.

¹⁷⁵ SERRA ROJAS, Andres. *Op. cit.*, p. 256.

¹⁷⁶ FRAGA, Gabino. *Op. cit.*, p. 270.

El motivo como elemento del acto administrativo se encuentra debidamente regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en la fracción III del mencionado artículo 6º, mientras que en la legislación federal lo podemos encontrar en la fracción III del artículo 3º ya que la misma indica que el acto administrativo debe de cumplir con el interés público, mismo que se encuentra regulado, y no perseguir fines distintos, es decir, debe de cumplir su función de interés público y por consiguiente conservación del orden así como también, salubridad y protección civil para el caso de la licencia de Funcionamiento como lo expresa el artículo 85 fracción IV de la LFEMDF2000, en tanto que en la LFEMDF2001 dicha causal no se encuentra prevista.

Respecto del comparativo con diversas legislaciones estatales podemos señalar que en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en adelante CPAEM, el motivo del acto administrativo se regula en el artículo 3º en la fracción V, donde indica que las autoridades deberán de cuidar emitir el acto a fin de que alcance su finalidad y los efectos legales, es decir, de manera expresa indica que debe de cumplir con lo dispuesto por la ley, es decir, respetar el interés público.

Como motivo se entiende, las circunstancias que la Autoridad toma en cuenta para emitir su acto, en el caso de una licencia de funcionamiento podemos hablar que se trata de el cumplimiento de las condiciones que cumple el gobernado así como la presentación de la solicitud para la emisión de dicho acto ante la Ventanilla Única Delegacional.

Se puede considerar que el motivo para la emisión de una acto administrativo es el ejercicio del derecho constitucional de petición regulado por el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, el mismo obliga a los servidores públicos a responder al interesado la respuesta a la petición que realizó, por lo cual el derecho de petición tiene relación con la acción procesal.

Pero es importante señalar, que bajo ninguna circunstancia se debe de entender el ejercicio del Derecho de petición como una obligación para la autoridad de resolver en determinado sentido, es decir, la resolución que dicte la autoridad (acto administrativo) deberá de ser legal, lo que en términos de los elementos del acto administrativo se debe de entender como objetivo es decir real posible y permitido por la ley; lo anterior queda debidamente regulado por el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación en tesis que indica:

*"PETICION, DERECHO DE. El artículo 8º. constitucional no previene que la contestación de la solicitud presentada por el peticionario, se conteste en el sentido de negar u otorgar lo pedido sino que dicho precepto es en el sentido de acordar lo solicitado por el peticionario, y que ese acuerdo se dé a conocer a las partes."*¹⁷⁷

Precisamente el criterio anterior nos permite indicar que, la autoridad sólo esta obligada a responder, pero el sentido de la respuesta dependerá del debido cumplimiento de las diversas condiciones que indica la ley para que se pueda autorizar o nó, algún acto a los gobernados, es decir, la autoridad *"satisface la garantía constitucional en el momento en que se atiende la petición de una persona, dándosele una contestación en el sentido que se considere es la procedente, que no tiene por qué ser precisamente favorable, ya que frente a una negativa que se estima ilegal de parte de las autoridades, cabe la inconformidad del peticionario"*¹⁷⁸. Para dejar más claro la idea anterior es posible recurrir al siguiente criterio:

*"PETICION, DERECHO DE. NO CONSTRIÑE A RESOLVER DE CONFORMIDAD. Las garantías del artículo 8o. constitucional tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido"*¹⁷⁹

En ese sentido es posible determinar que el motivo va estrechamente ligado con el objeto, es decir, lo que se esta solicitando con lo que la autoridad esta determinando, lo que permite entender el acto administrativo como un conjunto de diversas circunstancias en donde la falta de una de ellas afectaría al acto administrativo.

Podemos considerar que el motivo del acto administrativo puede compararse con la causa, la cual se debe de entender como *"el interés público a satisfacer en el caso concreto; representa el fin objetivo hacia el que ha de actuar la administración en cada una de sus concretas determinaciones"*¹⁸⁰, es decir, el motivo o causa de acuerdo a que lo se acaba de señalar se debe de entender como las razones de hecho que materializan aquello que indica la Ley y una vez debidamente cumplidas por el gobernado permiten que la administración por

¹⁷⁷ Sexta Epoca, Semanario Judicial de la Federación, Tomo Tercera Parte, XII, p. 60. Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, "La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación", 1999. México.

¹⁷⁸ CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa, Novena Edición, México, 1996, p. 101.

¹⁷⁹ Quinta Epoca, Apéndice de 1995, Tomo III, parte SCJN, p. 89. Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, "La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación", 1999. México.

¹⁸⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal*. Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 2000, p. 97.

medio de un representante, servidor público, emita un acto que tenga consecuencia en su esfera jurídica.

El motivo como elemento del objetivo del Acto Administrativo, se debe de expresar en el acto administrativo como la motivación, es decir, se deben de indicar las condiciones de hecho y de derecho que llevan a la autoridad a decidir en un sentido sobre determinada petición y no en otro, y por ser precisamente una de esas circunstancias la petición del gobernado la que origina la actividad estatal es que el análisis de éste elemento comenzó haciendo referencia a ello, sin que puede considerarse solo el ejercicio del Derecho de petición como el motivo. Lo anterior no debe de dar pie a confusiones ya que no es lo mismo motivo que motivar, mientras que el motivo son las causas que determinan el sentido de la decisión de la autoridad, la motivación es que se encuentran esas causas debidamente señaladas en el acto administrativo.

El siguiente elemento de tipo objetivo del acto administrativo es la finalidad o fin del acto administrativo, lo cual no debe de confundirse con el objeto, desde el punto de vista del autor del presente trabajo el objeto lo realiza la autoridad, mientras que el fin es la razón que orillo al particular a realizar determinada petición. Traduciendo lo anterior al ámbito de la licencias de Funcionamiento podemos indicar que el objeto es; el reconocimiento de derecho a trabajar o mas bien a instalar determinado establecimiento mercantil para realizar una actividad, en tanto que el fin es que el particular puede aumentar su nivel económico, prestar un servicio donde se requiere, o explotar conocimientos que tiene.

Lo anterior es si analizamos el fin desde el punto de vista del gobernado pero como acto administrativo podemos decir que el fin es; la vigilancia que se hace de diversas actividades para proteger el interés colectivo.

Dentro de la doctrina existen algunas reglas respecto de la finalidad del acto administrativo y que consisten en:

- a) cuando se emite un acto administrativo se debe de perseguir un interés general;
- b) la finalidad que tiene el servidor público al emitir el acto no debe de ser contraria a la Ley;
- c) que además sea de su competencia la emisión del acto, es decir, no basta para al administrador que el acto tenga un interés público o general y que sea legal, sino que debe de ser de su competencia emitir dicho acto; y

- d) que se haya cumplido para su emisión del acto con el procedimiento que la ley prevé para tales casos.

En el caso de las licencias de funcionamiento se trata de interés público según lo estipulado en la ley que las regula debiendo entenderse como interés público al "*conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado*"¹⁸¹.

Otro de los elementos que encontramos mencionan diversos autores es, la oportunidad, que se puede definir como la existencia de los "*medios señalados en el acto administrativo, son los idóneos para el logro de los fines que busca, o bien es la adecuación entre los medios y el fin del acto administrativo. Si no existe la oportunidad, se corre el riesgo de que el acto administrativo fracasé en sus objetivos.*"¹⁸²

Sobre este último elemento podemos mencionar que la oportunidad no le corresponde totalmente a la administración sobre todo en el campo de las Licencias de Funcionamiento ya que las cuestiones de mercado y cambios en la economía pueden cambiar independientemente de las disposiciones que existan, sobre todo debido al nuevo Liberalismo Económico y a la Globalización, es decir, desde el punto de vista administrativo podemos considerar que la oportunidad para la emisión del acto es, cuando el gobernado compruebe que cuenta y cumple con todos los requisitos fijados por la Ley para la emisión del acto y la oportunidad podría entenderse, que se otorgue el acto dentro de los términos que la Ley le otorga para ello.

2.1.2.3. Elementos Formales del Acto Administrativo

Los requisitos formales del acto administrativo los podemos considerar como la "*observación del procedimiento prescrito para la elaboración del acto*"¹⁸³, mismas que va a dar lugar a la manifestación material objetiva.

Respecto de los elementos formales del acto administrativo, podemos mencionar principalmente los que se requieren por mandato constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 situación que debido a la importancia que representa se

¹⁸¹ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Décima Edición, México, 1997, p. 1779.

¹⁸² PÉREZ DE LEÓN, Enrique. *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*. Editorial Porrúa. Séptima Edición, México, 1986, p. 148.

¹⁸³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo, Primer Curso*. Editorial Limusa. Décima Reimpresión, México, 1999, p. 175.

analizará con mayor amplitud en el siguiente punto del presente capítulo, pero aún así se pueden mencionar algunas consideraciones de carácter general.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 6° indica cuales son los requisitos formales que debe de contener un Acto Administrativo dentro de los cuales podemos mencionar que debe de constar por escrito, siendo la forma expresa considerada más común y ordinaria, lo cual además cumple con lo dispuesto por el artículo 16 de la CPEUM; lo cual se puede apoyar en el siguiente criterio jurisprudencial:

*"SEGURIDAD JURIDICA, GARANTIA DE LAS ORDENES VERBALES DE AUTORIDAD SON VIOLATORIAS EN SI MISMAS DEL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL. El artículo 16 constitucional contiene una garantía de seguridad jurídica, que se traduce en la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un mandamiento por escrito, pues solamente de esta manera puede observarse la fundamentación del acto de autoridad, por lo que cualquier mandamiento u orden verbal que originen una molestia en los bienes jurídicos, son contrarios a dicho precepto constitucional."*¹⁸⁴

Respecto de la forma escrita del Acto Administrativo tenemos que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en el artículo 6° dispone de manera precisa que el mismo deberá de ser en idioma español o presentarse con la traducción correspondiente, lo anterior es importante ya que la jurisprudencia establece que en materia administrativa será aplicado de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles el cual en su artículo 271 establece la misma circunstancia, la cual complementa entonces a la LFPA que en ninguno de sus artículos tiene disposición en cuanto al idioma, dicha situación se deberá entender igual para el Distrito Federal en virtud de que el artículo 4° párrafo segundo de la LPADF establece la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, mismo que en su artículo 56 en la fracción II establece:

"Todos los expedientes se formarán por el tribunal con la colaboración de las partes, terceros, demás interesados y auxiliares que tengan que intervenir en los procedimientos, observándose forzosamente las siguientes reglas:....

¹⁸⁴ Octava Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo 65, mayo de 1993, página 61, Tesis XXI. 1o./J/6, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, 1999. México.

*II. Los documentos redactados en idioma extranjero deberán acompañarse con la correspondiente traducción al español:...*¹⁸⁵

Otro de los requisitos formales del acto administrativo es que, se debe indicar la autoridad que lo emite, así como que dicho acto cuente con su firma autógrafa de la misma, a este requisito muchas veces se le resta la debida importancia que tiene, pero para poder determinar su valor como elemento del acto administrativo podemos estar a lo que señala el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación:

*"FIRMA. LA FALTA DE ELLA EN UN MANDAMIENTO DE AUTORIDAD IMPLICA VIOLACION DE GARANTIAS. Conforme al artículo 16 de la Constitución Federal, nadie puede ser molestado en sus propiedades y posesiones, sin mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive adecuadamente la causa legal del procedimiento. De aquí, que para que todo acto de autoridad pueda considerarse un mandamiento de autoridad competente, debe constar en un documento público debidamente fundado que, en términos del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente a la Ley de Amparo, es el expedido por un funcionario público en ejercicio de sus funciones, cuya calidad de tal "se demuestra por la existencia regular sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes". De ello se desprende que la firma que en dichos documentos estampe la autoridad, es un requisito indispensable para su validez, ya que no es sino el signo gráfico con el que, en general, se obligan las personas en todos los actos jurídicos en que se requiere la forma escrita, de tal manera que la falta de firma de la autoridad en el documento en que impone una obligación a cargo del particular, carece de legalidad."*¹⁸⁶

Los requisitos anteriores se encuentran regulados en el artículo 3° de la LFPA. En la legislación del Estado de México encontramos que los requisitos formales que deben de cumplir los actos administrativos los establece el artículo 136 del Código de Procedimientos Administrativos de la entidad en la fracción V.

¹⁸⁵ "Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal", *Agenda civil del Distrito Federal*. Grupo ISEF, México, 2001, s.d.

¹⁸⁶ Octava Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XV-II, Tesis VI.1º.143 C, pag. 342, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *IUS 2000*, México, 2000.

Otros requisitos del acto administrativo y que la LPADF señala en el artículo 7° para darle validez al acto y que podemos considerar de forma son, indicar fecha y lugar en que se emite el acto; que se indique si dicho acto es recurrible y que se haga mención clara y precisa de la persona a quien se dirige o archivo al que le corresponde.

Respecto de la fecha y el lugar en que se emite el acto tenemos que, en materia federal dicho elemento formal esta regulado por la fracción XIII del artículo 3° de la LFPA.

Si bien la fecha pudiera no considerarse importante en los actos administrativos desde el punto de vista de los gobernados representa seguridad, ya que en caso de que no aparezca se desconocería si se cumple con el breve término a que se refiere el artículo 8° de la CPEUM. Además de que dicho requisito tiene estrecha relación con el Silencio Administrativo punto que se analizará con más detenimiento cuando sean analizadas las formas de terminación del procedimiento administrativo para obtener la Licencia de funcionamiento.

Así mismo encontramos que cuando no se cumple con determinados supuesto de formalidad se puede dar lugar a la invalidez del mismo, dichos supuestos son:

"- Que se trate de un requisito indispensable para alcanzar su fin.

-Que dé lugar a indefensión. Como podría dar lugar a ella que no se redacte en español, como exigen el artículo 37, LPADF y el artículo 6, CPEM, y lo sea en otra lengua que desconozca el afectado.*"¹⁸⁷

Como requisito indispensable para alcanzar el fin y que tenga estrecha relación con los requisitos formales estarían que no estuviera firmado o que no se indique la persona a la cual de dirige.

2.1.2.3.1. Fundamentación y Motivación

Este punto tiene especial importancia dentro de los requisitos formales del acto administrativo, en virtud de que representa el respeto a la garantía individual de seguridad jurídica que se encuentra establecida por el párrafo primero del artículo 16 de la CPEUM y que le permite al gobernado protegerse de la actividad de la administración del Estado y en general de toda autoridad, incluida la judicial, situación que regula la fracción VI del artículo 114 de la Ley de Amparo en relación con la fracción I del artículo 1° del mismo ordenamiento jurídico.

* Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, de 6 de febrero de 1997.

¹⁸⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Op. cit.*, p. 104.

La fundamentación y la motivación se consideran elementos de validez del acto administrativo, ya que cuando no se cumple con dichos requisitos el acto es inexistente, y como se mencionó, violatorio de lo establecido en la Constitución.

Respecto de la fundamentación podemos indicar que se debe de entender como establecer y originar, es decir, es la parte del acto administrativo que va a determinar los ordenamientos jurídicos a los que se apegla la autoridad para su emisión del acto, sin que ello deba de limitarse a la simple enunciación de las leyes; es que la autoridad indique de manera clara y precisa los ordenamientos jurídicos en los cuales esta basando su actividad, desde facultades y competencia hasta, los artículos u ordenamientos en los que basa su determinación.

Además podemos considerar que la fundamentación se debe de basar en *"un sistema de legalidad escrita, la Constitución, las leyes y los reglamentos tienen como papel justificar y repartir las diversas competencias en el seno del Estado y de la Administración"*¹⁸⁸. Pero no debemos considerar que la fundamentación este incompleta si no se transcribe el artículo, lo cual se desprende el siguiente criterio emitido por el Poder Judicial de la Federación:

*"FUNDAMENTACION, GARANTIA DE. PARA SATISFACERLA NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR EL PRECEPTO LEGAL APLICABLE AL CASO, UNICAMENTE CITARLO DE MANERA PRECISA. No adolece de falta de fundamentación la sentencia reclamada, si en ella no se transcribió el texto del precepto legal que invocó el tribunal responsable para otorgarle valor probatorio pleno a las pruebas rendidas en el caso, puesto que, para que un acto de autoridad cumpla debidamente con el requisito de la fundamentación, no es necesario transcribir el dispositivo legal en que se apoya para emitirlo, sino que basta con la cita precisa del precepto legal aplicable al caso, para tener por satisfecha esa exigencia del artículo 16 constitucional."*¹⁸⁹

Podemos considerar que lo establecido por las Autoridades Judiciales de la Nación se apegan al principio de que la Ignorancia de la Ley no exime de su cumplimiento, es decir, que no importa que diga el artículo este debe de ser acatado por toda la población, pero se le puede

¹⁸⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRAN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Comentadas*. Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 2000, p. 36.

¹⁸⁹ Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII- Febrero, pág. 326, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, La Constitución y su Interpretación por el poder Judicial de la Federación, 1999, México.

considerar que es una violación a la seguridad jurídica ya que, si bien, como se mencionó el desconocimiento de la ley no es una causa para su incumplimiento, si puede prestarse a que exista un abuso por parte de la autoridad y por desconocimiento el gobernado, la acate sin saber realmente si el contenido es legal o no, o más bien si es aplicable a su caso concreto.

De las consideraciones realizadas en los párrafos anteriores podemos referir que la fundamentación de un acto administrativo debe de cumplir con las siguientes condiciones:

- 1.- *En que el órgano del Estado del que el acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;*
- 2.- *En que el propio acto se prevea en dicha norma;*
- 3.- *En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan;*
- 4.- *En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.*¹⁹⁰

Además, la fundamentación tiene una estrecha relación con la competencia, ya que en la misma se tiene que hacer referencia a los ordenamientos jurídicos que le otorguen facultad a la autoridad para resolver sobre determinado asunto, por lo cual es como se mencionó anteriormente, que el acto administrativo se encuentra debidamente fundado cuando en el mismo se indica la norma jurídica que indica la competencia de la autoridad.

Sobre la fundamentación existen ideas de que debe ser más completa a fin de asegurar la debida aplicación individualizada de la norma general, es decir, que las autoridades no deben solo citar los preceptos que le permiten conocer el asunto (señalar la competencia), sino que además deben de justificar su aplicación, pero sobre dicho punto, el autor del presente trabajo considera que para justificar basta una cita de los preceptos legales que den competencia a la autoridad así como el ¿por qué? del sentido de la resolución, situación que deberá de complementarse y servir de justificación mediante la motivación ya que en dicha parte del acto administrativo es donde se realiza el análisis lógico jurídico de los hechos y los resultados.

Respecto de la motivación como se explicó de manera breve en el punto referente al motivo como elemento objetivo del acto administrativo, es la aplicación de los razonamientos por los

¹⁹⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa. Quinta Edición, México, 1998, p. 177.

cuales se realiza el acto administrativo, sobre que debe de entenderse como motivación podemos estar a lo dispuesto por el siguiente criterio de los tribunales federales:

*"MOTIVACION, CONCEPTO DE. La motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto del acto autoritario conforme al cual quien lo emite llega a la conclusión de que el caso concreto se ajusta a las prevenciones legales que le sirven de fundamento."*¹⁹¹

Del contenido de la tesis anterior podemos considerar, que el elemento fundar va de la mano con el de motivar, ya que en el segundo como lo mencionamos, se realiza el razonamiento por parte de la autoridad para aplicar determinados preceptos jurídicos a un caso concreto, es decir, el porqué determina la expedición o no de la Licencia de Funcionamiento para un determinado establecimiento una vez que se ha presentado la solicitud respectiva por el gobernado.

La fundamentación y la motivación del acto administrativo son, el acreditamiento o justificación debidamente plasmado por escrito de las razones por las cuales esta interviniendo la autoridad en determinado asunto, es decir, las razones y las normas jurídicas que permiten que la autoridad pueda intervenir y resolver determinada situación mediante la expedición de un acto administrativo.

2.1.3. Principios Rectores del Acto Administrativo

En el Derecho, sin importar el sistema de que se trate, siempre encontraremos algunas ideas generales que le sirven de fundamento ideológico, ético y en algunos casos teológico, esas ideas son lo que conocemos como Principios Generales de Derecho; los cuales de conformidad con lo establecido por el artículo 14 constitucional en su párrafo cuarto son fuente del Derecho en materia Civil, en virtud de que se les considera como formas de colmar las lagunas de la Ley, ya que para algunos tratadistas *"son reglas o aforismos jurídicos que se han ido formando desde el Derecho romano hasta nuestros días y que sirven de guía al interprete y sirvieron de fundamento a los redactores de la ley"*¹⁹².

¹⁹¹ Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII- Febrero, pág. 357, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, La Constitución y su Interpretación por el poder Judicial de la Federación, 1999, México.

¹⁹² GALINDO GARFÍAS, Ignacio. *Op. cit.*, p. 61.

Del precepto constitucional mencionado encontramos que los Principios Generales del Derecho no pueden ser aplicados a la Materia Administrativa por que no se estaría cumpliendo con la debida fundamentación a que debe de constreñirse la Autoridad Administrativa en sus actos, es decir, se aplicaría un precepto o idea no contenido por una Ley. Por lo cual es posible considerar que la actividad de la administración como rama del Derecho Público Interno de un país tiene principios propios y diferentes a todo el sistema del país en cuestión, situación que no puede considerarse válida debido a que dichos principios siguen una finalidad distinta, es decir, los Principios Generales del Derecho buscan que cualquier norma jurídica logre establecer condiciones mínimas para mantener la convivencia entre los integrantes del grupo social, en tanto que los principios rectores del Derecho Administrativo tienen que ver más con optimizar la actividad del Estado frente a los gobernados a fin de mantener, aumentar y proteger la seguridad jurídica de los mismos, es decir, se les puede considerar adecuaciones de los principios Generales del Derecho debidamente aplicados a la actividad administrativa, por lo cual se les puede encontrar con distinto nombre o contenido.

Como los más importantes Principios Generales del Derecho podemos señalar la Libertad, la Igualdad, la Equidad, así como la Certeza y Seguridad Jurídica -todos perfectamente regulados y protegidos por la CPEUM, en la conocida parte dogmática o de Garantías Individuales-, siendo precisamente estos últimos principios los que podemos considerar de mayor relevancia para la materia administrativa ya que debe de sujetar su actividad a la normatividad a favor de los gobernados, la mención de dichos principios no significa que sean los únicos ya que como se mencionó con anterioridad, los principios pueden variar de acuerdo al autor o corriente.

De todos los Principios Generales del Derecho es posible considerar que el más importante es el de la libertad, ya que del mismo se derivan los demás, lo anterior es posible indicarlo en virtud de lo postulado por el español Luis Legaz y Lacambra cuando determina que "*ser libre jurídicamente significa estar en situaciones de Derecho subjetivo y desenvolverse en ellas con la seguridad de lograr los efectos normales y de no ser impedido en el uso de las propias facultades sino por normas jurídicas regularmente establecidas*"¹⁹³, lo anterior para la materia administrativa se puede entender, como el estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo

¹⁹³ LEGAZ Y LACAMBRA, Luis. *Filosofía del Derecho*. Citado por AZUA REYES, Sergio T. *Los Principios Generales del Derecho*. Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1998, p. 137.

16 constitucional, en virtud de que toda persona podrá decidir por el simple hecho de ser libre (art. 1° CPEUM) y si es capaz (art. 22 CCDF) si ejerce un derecho subjetivo a su favor, mismo que deberá de ser reconocido por la autoridad si se cumplen las condiciones legales que para ello existan (motivo del acto administrativo). Así mismo encontramos además que la libertad de los individuos dentro de la sociedad no es absoluta sino que tiene límites y que es precisamente lo que podemos entender como el bien común, orden público o interés público.

Otro principio del derecho que tiene mucha importancia es el de igualdad, que aplicado al Derecho Administrativo lo vamos a encontrar transformado en imparcialidad. Sobre la igualdad podemos considerar que se debe de entender como "*no que el grado de poder y riqueza sea absolutamente idéntico en todos*"¹⁹⁴ sino más bien que ninguna persona pueda aprovecharse de su condición para obtener beneficios sobre otra, de lo que resulta que todas las actuaciones de los hombres debe estar regidas por una misma serie de reglas aplicables de manera general o en particular dependiendo de sus características o situaciones particulares.

En tanto que la imparcialidad en el Derecho Administrativo es que, se le aplique la misma norma por igual a todos los gobernados sin excepción, siempre y cuando se trate del mismo supuesto, es decir, "*que los servidores públicos, en el ámbito de su competencia, ejerzan sus funciones de modo imparcial, sin influencias afectivas o de intereses personales que vengán a trastocar la aplicación de la ley.*"¹⁹⁵

Dichos principios de la actividad administrativa los podemos encontrar en la regulación que existe respecto del acto administrativo tanto en materia federal como en la legislación del Distrito Federal, en las disposiciones relativas a la regulación del procedimiento Administrativo.

Los principios rectores de la materia administrativa de conformidad al estudio de las leyes de procedimiento administrativo a que hemos aludido los podemos enumerar en el Distrito Federal (artículo 5° de la LPADF) como de simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y buena fe; mientras que en materia administrativa federal los principios son nombrados de manera distinta pero los podemos considerar similares en virtud de los que señala el artículo 13 de la LFPA, y que son de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

¹⁹⁴ AZUA REYES, Sergio. *Op. cit.*, p. 143.

¹⁹⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier. *Op. cit.*, p. 225.

En la legislación administrativa del Estado de México destaca la inclusión del Principio de oficiosidad previsto por el artículo 3° fracción IV del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, dicho principio de oficiosidad lo podemos comparar con el Principio de la Instrucción que encontramos establecido por algunos doctrinarios y el cual consiste en que *"la autoridad administrativa no esta limitada por lo alegado y probado por los interesados en un determinado procedimiento. La Administración es dueña de la denominada fase de instrucción, y por ende, puede evacuar de oficio las diligencias, gestiones y pruebas que crea convenientes para la correcta valoración de la situación planteada en el procedimiento."*¹⁹⁶

Es importante señalar que el presente trabajo pretende de alguna manera agilizar el procedimiento administrativo en beneficio del particular, entendiéndose la agilidad no en una reducción de los términos para el otorgamiento de la Licencia sino en que, el procedimiento sea de alguna manera más completo para evitar las interpretaciones y las irregularidades que hasta hoy día se suceden, es decir, que el nuevo procedimiento administrativo sea más preciso de lo que actualmente es.

Respecto del principio de precisión podemos indicar que el mismo se refiere precisamente al objeto del acto administrativo que se esta analizando y que consiste precisamente en el reconocimiento del gobernado para operar un establecimiento mercantil, debiendo indicarse en la licencia de funcionamiento el tipo de establecimiento de conformidad con la clasificación que de los mismos existe en el artículo 16 de la LFEMDF así como el domicilio del establecimiento ya que debemos recordar que precisamente la Licencia de funcionamiento se otorga en virtud de un uso de suelo que es la posibilidad de establecer o realizar determinadas actividades en una zona urbana en específico.

En cuanto a la precisión como principio del Derecho Administrativo es posible establecer que se puede entender como la obligación que tiene la autoridad de resolver todos y cada uno de los puntos que se le solicitan, ya que como vimos en el punto relativo al acto administrativo tiene un motivo, el cual comparamos con la petición que realiza el gobernado, lo cual quiere decir que el acto debe de ser preciso en resolver lo que se le solicita, pero además que queden debidamente señaladas las consecuencias jurídicas de dicho acto. Sobre el principio de

¹⁹⁶ BELTRÁN GUERRA G. Luis, *El Acto Administrativo, La Teoría del Procedimiento Administrativo*, Procuraduría General de la República, Venezuela, 1979, p. 27-28.

precisión y las consideraciones que sobre el mismo acabamos de hacer encontramos el siguiente criterio del Poder Judicial:

*"DERECHO DE PETICION. SE DEBE CONTESTAR CADA UNA DE LAS SOLICITUDES FORMULADAS. Es innegable que la autoridad responsable está obligada a dar contestación a cada una de las peticiones dirigidas por el agraviado haciéndole saber en breve término el trámite o destino que se dio a las solicitudes formuladas, porque el precepto constitucional que otorga la garantía individual, claramente precisa que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido; de lo que se traduce que lo establecido por el precepto constitucional no puede referirse únicamente a un acuerdo común, sino que debe proveerse cada una de las solicitudes."*¹⁹⁷

Otro de los principios que más importa para el desarrollo del presente trabajo es el de información que podemos entender como la garantía que tiene el particular de ser informado de la situación que guarda su asunto respecto de la autoridad, pero para efectos de este trabajo y en virtud de las propuestas de modificación a la Ley que se está estudiando en el presente, se deberá de entender como la obligación de corroborar los datos, es decir, que exista una verdadera coordinación entre diversas dependencias.

Sobre el principio de eficacia que se menciona en la legislación procesal administrativa, encontramos que, es una idea estrechamente relacionada con la celeridad y la economía, y que se puede definir como la obligación de la Administración de cumplir de manera cabal con las funciones que tiene, es decir, que tenga las directrices internas o lineamientos para que pueda resolver de forma las peticiones que se le presenten, es decir, que el acto cumpla con la finalidad para la cual se emite, si la Licencia no cumple con todos y cada uno de los requisitos que le fija la Ley no podrá tener validez y por consiguiente no cumple con su finalidad y ello es lo que deben evitar las Autoridades.

Dicho principio de eficacia no debe de confundirse con el principio de Eficiencia el cual podemos enunciar como que *"entre varias alternativas que producen el mismo gasto, debe seleccionarse siempre la que lleva al mejor cumplimiento de los objetivos de la administración, y entre varias alternativas que conducen al mismo cumplimiento debe*

¹⁹⁷ Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo X- Septiembre, pág. 263, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, México, 1999.

*seleccionarse la que implica menor gasto*¹⁹⁸ sobre este principio podemos considerar, esta basada en la obligación de los servidores públicos de atender con la máxima diligencia el servicio asignado a fin de evitar suspensiones o deficiencias, es decir, podemos considerar que se trata de encontrar el medio idóneo de realizar los diversos procedimientos que deben de cumplirse para lograr llegar a la correcta expedición de la Licencia de Funcionamiento, buscando aquellos que sean más rápidos, completos y sobre todo apegados a las disposiciones aplicables.

Otro de los principios es el de economía; cuando se realice un acto administrativo mediante la aplicación del procedimiento administrativo debe de procurarse que *"sea lo menos costoso para las partes, evitar tardanza en la solución de los problemas que se presenten y que el trámite no sea engorroso"*.¹⁹⁹

Otro principio que es importante señalar es el de simplificación que se debe entender como, que la Administración establezca el mayor número de facilidades a los gobernados al momento en que realicen actuaciones ante ella, es decir, evitar un excesivo número de requisitos a cumplir así como, causar la menor molestia a los particulares, sobre este principio es que se deben de realizar las propuestas de modificación a la Ley en lo relativo al procedimiento, pero también es cierto que no por ello debe de aumentarse la inseguridad. Lo anterior podría resultar contradictorio pero no es así ya que si bien las propuestas de modificación pueden incluir más requisitos, debe de considerarse es, una forma de aumentar la seguridad, pero a largo plazo hacen más fácil para el gobernado acreditar que cumple con la Ley en caso de una Visita de Verificación.

También podemos considerar que los principios aplicables a las contribuciones son aplicables en el presente procedimiento administrativo ya que basta recordar que para la expedición, previamente el interesado debe pagar los derechos correspondientes, y que por ser considerados como una contribución al Estado deben de sujetarse a la igualdad, certidumbre, comodidad y economía.

¹⁹⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, Tomo I. Editorial Civitas S.A., España, 1997, p. 248.

¹⁹⁹ MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 2000, p. 193.

Igualdad que se deriva de lo establecido en el artículo 31 fracción IV de la CPEUM, pero además dicha generalidad se limita a las personas que quieran adquirir licencias nuevas con lo cual podemos apreciar que la igualdad es, respecto de las condiciones especiales entre los sujetos haciéndolos desiguales entre los desiguales.

En cuanto a la certidumbre no hay más que estar a lo dispuesto por la misma Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles que en el artículo 19 determina que el pago de la contribución (derecho) será el que establezca el Código Financiero del Distrito Federal.

Por lo que se refiere a la comodidad, podemos considerar que se cumple de manera cabal toda vez que el pago se podrá realizar en cualquiera de las Oficinas de la Tesorería del Distrito Federal, además que sobre el tiempo, es el particular quien de alguna manera decide cuando realizarlo ya que el trámite para obtener la Licencia de Funcionamiento es de los que inician a petición de parte y si bien es la Autoridad quien decide debemos recordar que, el trámite se encuentra sujeto a un término específico, mismo que de acuerdo a la LPADF es Improrrogable.

2.1.3.1. Principio de Legalidad

Dentro de los principios indicados en el punto inmediato anterior del presente capítulo es posible considerar que el más importante, ya que es el que otorga mayor seguridad jurídica a los gobernados es el principio de Legalidad al cual deben de apegar todas sus actividades los servidores públicos, en apego a lo dispuesto por las leyes rectoras del procedimiento administrativo así como a las leyes relativas a la responsabilidad administrativa, dentro de las cuales podemos mencionar el Código Penal Federal en virtud de lo dispuesto por el artículo 217 fracción I inciso b).

Antes de proceder al análisis y determinación de lo que es el Principio de Legalidad, podemos indicar que *“la legalidad administrativa en el derecho moderno se integra de los principios y garantías provenientes de la Ley Fundamental; con las normas del legislador; con las normas provenientes de la misma administración; y con los principios de organización administrativa”*²⁰⁰, de donde se desprende la importancia del principio de Legalidad, ya que una vez establecido tenemos que al mismo deberá de sujetarse la Administración conforme lo acabamos de indicar, además de que el mismo esta influenciado

²⁰⁰ CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco. *Introducción al Estudio del Derecho Fiscal*. Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1997, p. 381.

por lo dispuesto por la Ley Fundamental, y la supremacía que esta tiene (art. 133 de la CPUEM).

El Principio de Legalidad señala que : "*las autoridades públicas sólo pueden hacer lo que la ley les autorice*"²⁰¹ además de "*que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor*"²⁰², lo cual se debe de entender como la autorregulación que existe para la actividad estatal en beneficio de los derechos de los gobernados, toda vez que para las autoridades no es aplicable el principio o idea de que aquello que no se encuentra prohibido por la ley esta permitido. Es por lo anterior que la competencia de las autoridades debe de ser indicada de manera clara, precisa y entendida en un sentido estricto.

Se puede considerar que dicho principio de legalidad es un requisito constitucional de los actos administrativos de conformidad con lo dispuesto por los artículos 14 segundo párrafo, y 16 primer párrafo de la Constitución, toda vez que lo articulos antes invocados determinan la obligación de las autoridades de restringir su actividad a lo que les determina la ley, es decir, la autoridad no tiene una discrecionalidad que pudiera equipararse al libre albedrío de los sujetos, toda vez que cuando realice un acto y sobre todo que tenga consecuencias en el mundo exterior deberá ser conforme a una ley que le permita emitirlo y por que se reúnan determinadas condiciones que permiten la aplicación de la Ley a un hecho concreto.

Sobre el principio de legalidad en materia administrativa podemos decir que, tiene su fundamento en dos Principios Generales del Derecho que son, la certidumbre y la seguridad.

La certidumbre, se deriva de la norma jurídica que delimita el acto de autoridad y por lo tanto el alcance de la acción, es decir, podemos definir a la certeza como "*la libertad y la propiedad socialmente reconocidas*"²⁰³.

Respecto de la seguridad jurídica podemos señalar que es; el poder contar con el respaldo del Estado para que haga cumplir la Ley y entonces sus derechos contenidos y reconocidos en actos administrativos se transforman en el mundo real, es decir, se materializan.

Podemos considerar que el principio de seguridad jurídica es de carácter normativo para las Autoridades Administrativas y Judiciales, ya que busca establecer una protección a los

²⁰¹ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo*. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 88.

²⁰² *Diccionario Jurídico Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Décima Edición, México, p. 2535.

²⁰³ AZÚA REYES, Sergio T. *Op. cit.*, p. 152.

derechos particulares ajustándolos al interés general y por ello se *"se traduce en un derecho a oponerse a la aplicación de toda ley que lo desconozca o viole y, consiguientemente, cualquier ciudadano tiene derecho a invocarlo y a que la aplicación del mismo se haga con toda la preferencia que los preceptos constitucionales tienen en nuestro ordenamiento jurídico"*²⁰⁴

De la definición anterior podemos considerar que el principio de seguridad jurídica consiste en que cuando la autoridad emite un acto administrativo, como puede afectar los intereses (derecho o posesiones) del gobernado, éste último deberá de contar con un medio de defensa para inconformarse, siempre y cuando la violación sea tal que no se apegue a las disposiciones de orden e interés general.

Como característica del principio de Seguridad Jurídica podemos considerar la existencia de la llamada Garantía de Audiencia, misma que debe de existir en todo procedimiento y proceso, y que le permite a las partes o en materia administrativa al gobernado el exponer sus razones y argumentos por los cuales considera que tiene derecho a recibir determinada resolución.

De alguna manera podemos considerar que el principio de seguridad jurídica se equipara al principio de eficacia al que se refiere la LFPA.

También es posible ubicar dentro del Principio de Legalidad a que debe de constreñirse la Administración Pública, el respeto a la llamada Garantía de Audiencia que se encuentra prevista por el párrafo segundo del artículo 14 Constitucional, donde se indica:

*"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades. Posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho"*²⁰⁵.

Lo anterior es aplicable ya que antes de resolver cualquier asunto se le debe de dar al gobernado la oportunidad de defenderse frente a los actos emanados del poder público y que se puede traducir en que presente pruebas o alegatos respecto de su petición, a fin de que la autoridad cuente con todos los elementos necesarios para resolver en determinado sentido y

²⁰⁴ GARCÍA NOVOA, César. *El Principio de Seguridad Jurídica en Materia Tributaria*. Marcial Pons, España, 2000, p. 45.

²⁰⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Delma, Décimo Primera Edición, México, 1999, p. 5.

que en el procedimiento que nos ocupa, encontramos dicha situación debidamente representada mediante la realización de la prevención por escrito que se encuentra prevista por el artículo 21 de la LFEMDF2000 y 28 de la LFEMDF2001.

Siendo la garantía de audiencia, una *“fórmula que permite a los individuos oponerse a los actos arbitrarios de las autoridades, cuando éstas los privan de sus derechos, negándoles a los propios afectados el beneficio de tramitarse procedimientos que les permitan el ser oídos – en sus excepciones, argumentaciones y recursos-”*²⁰⁶

Sobre la garantía de audiencia en materia administrativa podemos decir que es, el debido cumplimiento de las formalidades del procedimiento, además de que dentro del mismo al gobernado se le dé oportunidad de presentar o corregir sus actuaciones. Lo anterior es además el debido cumplimiento del principio de eficiencia y eficacia, debido a que la autoridad además de cumplir con el procedimiento debe de hacerlo apegado a lo dispuesto por la Ley en beneficio del Gobernado.

2.1.4. Autoridad Administrativa

Este punto es de especial interés en su estudio en virtud de las características que durante mucho tiempo tenía el Distrito Federal, toda vez que sus autoridades antes dependían directamente del Presidente de la República quien las nombraba por medio del Jefe del Departamento del Distrito Federal, pero que actualmente debido a la reforma del artículo 122 de la CPEUM, son elegidos de manera directa por voto secreto de los ciudadanos del Distrito Federal. Pero además por que la autoridad es el sujeto, organismo o institución del cual va a emanar el acto de autoridad.

Cuando se habla de la autoridad administrativa se entiende como la figura en la cual se reúnen y cumplen todos y cada uno de los elementos subjetivos del acto administrativo, es decir, que como tal se debe de entender a la persona u órgano colegiado que emite el acto por estar debidamente facultado para ello por un ordenamiento jurídico, que lo hace en el ámbito territorial de su competencia y que debe de contar con nombramiento que lo designe como funcionario público.

Podemos indicar que la autoridad administrativa será un funcionario público que emite el acto, y decimos funcionario público porque como una licencia de funcionamiento es un acto administrativo que busca autorizar a una persona para realizar actividades comerciales dentro

²⁰⁶ CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa, Novena Edición, México, 1996, p. 230.

de un marco regulatorio que busca mantener el orden público, es decir, la emite un sujeto que representa al Estado y a los intereses de sus integrantes, ejerciendo una función pública.

En virtud de que los entes colectivos requieren para poder expresar su voluntad órganos representativos así como de administración, tenemos que el Estado necesita de sujetos, personas físicas, que ejerciten esos derechos y obligaciones a su nombre, es decir, de servidores públicos. Lo cual cumple con la señalado por *“la doctrina francesa, donde la autoridad es un órgano del Estado investido de poder de decisión”*²⁰⁷. Ese poder de decisión es precisamente el que ya se había mencionado por Montesquieu, en el que consideraba que los integrantes de un grupo social delegaban a otro ciertas funciones para que los dirigiera.

*“Los juristas entienden por autoridad: la posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona o cosa que goza (o se le atribuye) fuerza, ascendencia u obligatoriedad. Por extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los detentadores (legítimos) del poder”*²⁰⁸.

Sobre la definición anterior podemos afirmar que cumple con las condiciones que normalmente se le atribuyen a la autoridad y que son el poder contar con el uso de la fuerza para hacer cumplir sus resoluciones, que si bien las delegaciones no cuentan aún con el uso de la fuerza policiaca que sería el poder coercitivo si puede recurrir a su apoyo tal y como se desprende de la lectura del artículo 134 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

De lo anterior es posible establecer que: *“Autoridad para el Derecho Administrativo, es la persona física trabajador del Estado, dotada por la ley de poder público”*²⁰⁹.

En el presente trabajo, debido a lo establecido en la Ley Orgánica para la Administración Pública en el Distrito Federal así como en la LFEMDF del 2000 y 2001, se debe de entender como autoridad a las Delegaciones, organismos desconcentrados que tiene su origen histórico en las municipalidades, pero que se les conoce con dicho nombre de delegaciones a partir de la reforma de agosto de 1928.

²⁰⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México. 1995, Décimo segunda Edición, p. 758.

²⁰⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Décima Edición, México, 1997, p. 286.

²⁰⁹ *Idem* .p.287.

Para el caso de las licencias se puede considerar como autoridades a los funcionarios con el nivel de Jefes de Unidad Departamental en el área de Establecimientos Mercantiles, así como a los Directores Generales de Gobierno y por supuesto a los anteriormente llamados Subdelegados Jurídicos y de Gobierno que en la actualidad se conocen con el nombre de Directores Generales de Jurídico y de Gobierno, además de los Delegados en virtud de que, son ellos los titulares de los organismos encargados de expedir dichos documentos pero que en virtud de un Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal pueden delegar funciones en los Subdelegados.

Lo anterior debido a que como mencionamos, los organismos públicos requieren de representación por individuos, ya que se desprende la lectura del artículo 3° en la fracción X de la LFEMDF2000 y 3° fracción XV de la LFEMDF2001, que la licencia de funcionamiento es un acto administrativo emitido por la Delegación, y en consecuencia la Delegación es considerada autoridad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 104 y 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 2°, 37 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; y 76 en relación con el 77 del Reglamento Interno de la Administración Pública del Distrito Federal.

Sobre el tema de la Autoridad podemos considerar que los titulares de los órganos políticos administrativos desconcentrados (delegaciones) tendrán respecto de los Jefes de Unidad Departamental encargados de la Expedición de las Licencias de Funcionamiento, el poder de vigilancia, poder de nombramiento y el disciplinario.

De dichos poderes es posible considerar que el más importante es; el de vigilancia, mismo que podrá dar lugar a que se ejerza el disciplinario por medio de la Contraloría Interna a que se refiere el artículo 92 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Podemos considerar que el Recurso Administrativo y en especial el Recurso de Inconformidad previsto por el artículo 95 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal 2000 y 2001, regulado por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal es una figura jurídica que busca eficientar el poder de vigilancia y por consiguiente en él, se puede materializar el poder de mando del delegado ya que en la resolución de dicho recurso puede *"ordenar al inferior en qué sentido*

*debe conducirse en algún asunto; cómo habrá de emitir un acto administrativo*²¹⁰ ya que puede considerarse que la resolución en la cual se niega la emisión por parte de la Delegación, la cual firma el subdirector no es correcta y por lo tanto deberá de corregirse o realizarse en un sentido diverso.

2.1.5. Proceso y Procedimiento

Al momento de realizar cualquier actividad es necesario cumplir con determinadas circunstancias para lograr el objetivo deseado, es decir, debemos de cumplir una serie de pasos, *"desarrollo, evolución de las fases sucesivas de un fenómeno, método, sistema adoptado para llegar a un determinado fin"*²¹¹; *"operación o serie de operaciones con que se pretende obtener un resultado"*²¹². Siendo éstas las definiciones más sencillas que de proceso y procedimiento respectivamente podemos encontrar de manera general y sin ninguna implicación jurídica.

Desde el punto de vista del Derecho y más para la doctrina existen diferencias importantes entre el proceso y el procedimiento, siendo para efectos del presente trabajo más importante el segundo, ya que se realizará un análisis del mismo y su debida aplicación.

Por ello es necesario establecer primero las definiciones que existen tanto de proceso como de procedimiento para comprender por qué se habla de un procedimiento administrativo para obtener la licencia de Funcionamiento y no de un proceso.

Para algunos autores la palabra juicio es sinónimo de proceso así que empezaremos por indicar que, según Búlgaro el juicio y por lo tanto proceso, es: *"Iudicium accipitur actus ad minus trium personarum, scilicet actoris intendentis, rei intentionem evitatis, Iudicis in medio conoscentis (El juicio es el acto en el que intervienen cuando menos tres personas: el actor que pretende, el demandado que resiste y el juez que conoce y decide)"*²¹³.

El proceso se puede definir también como *"el instrumento necesario y esencial para que pueda realizarse la aplicación del derecho sustantivo"*²¹⁴, lo anterior debido a que mediante una pretensión realizada ante un órgano jurisdiccional se busca que una persona cumpla con

²¹⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo, 1er y 2º Cursos*. Editorial Harla, Tercera Edición, México, 1996, p. 43.

²¹¹ *El Pequeño Larousse en Color*. Editorial Larousse, Segunda Reimpresión, México, 1996, p. 824.

²¹² *Ibidem*.

²¹³ OVALLE FAVELA, José. *Teoría General del Proceso*. Editorial Harla, Cuarta Edición, México, 1998, p. 179.

²¹⁴ BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal*. Editorial Harla, México, 1999, p. 38.

lo dispuesto en una norma donde se *"establecen derechos y obligaciones, facultades y deberes para las personas"*²¹⁵.

Una definición más completa de lo que debe entenderse por Proceso establece que es; un *"conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo."*²¹⁶

Asimismo se debe de recordar que el procedimiento normalmente ha sido entendido como la coordinación de diversos actos que se encuentran unidos en virtud de un efecto jurídico final, por ello el procedimiento *"se refiere a la forma de actuar"*²¹⁷, o más bien se debe de entender como *"un modo de sucesión, un orden y forma de proceder, es una pauta que debe seguirse para alcanzar un resultado práctico"*²¹⁸.

Por ello se debe entender al procedimiento como la sujeción al cause legal obligatorio indicado por un ordenamiento jurídico a que debe ceñirse la actividad de todos y cada uno de los órganos del Estado, el cual precisamente se basa en el principio de legalidad y que se aplica en virtud de los artículos 14 y 16 de la CPEUM, así como para agilizar la realización de la actividad administrativa.

De las consideraciones realizadas podemos establecer que el procedimiento se entiende como *"la serie de trámites y formalidades a que deben someterse los actos de la Administración, con el objeto de que se produzcan con la debida legalidad y eficacia, tanto en beneficio de la Administración como de los particulares."*²¹⁹

En particular consideramos que los órganos del Estado parte del Poder Ejecutivo, y que son los encargados de llevar a cabo la Administración del grupo social o nación así como realizar sus actividades por medio de procedimientos, en virtud de que en la mayoría de los trámites administrativos no interviene una tercera persona o parte que se resista a una pretensión o más bien solicitud que se presenta ante la Autoridad, en ejercicio del Derecho de Petición.

Como concepto de procedimiento administrativo podemos establecer que se trata de un *"sistema lineal de actos emanados de un poder público, y , en su caso, también de uno o*

²¹⁵ OVALLE, FABELA, José. *Op. cit.*, p. 39.

²¹⁶ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Editorial Harla, Novena Edición, México, 1996, p. 95.

²¹⁷ *Ibidem*, p. 218.

²¹⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal*. Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 2000, p. 3.

²¹⁹ LÓPEZ NIETO, Francisco. *El Procedimiento Administrativo*. Editorial Bosch, España, 1960, p. 20

varios particulares que intervienen como interesados o con otro carácter distinto, y que tiene por finalidad producir, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, un acto o una norma administrativos, o ejecutar, de esa misma manera un acto ya producido."²²⁰

De lo indicado en el párrafo anterior podemos destacar que para que pueda existir un acto administrativo es necesario que exista un procedimiento para su formación, en el cual se deberán de cumplir determinadas formalidades, es decir, no puede haber acto sin procedimiento, lo cual en caso de presentarse podría estar originando una responsabilidad administrativa.

Dentro de las formalidades que deben cumplirse en el procedimiento administrativo encontramos que, la Autoridad debe de tener la competencia respectiva para la realización del mismo, circunstancia que también forma parte de los elementos subjetivos del acto administrativo, pero si entendemos al acto administrativo como el resultado lógico del procedimiento esto resulta obvio, pero además de la emisión del acto, competencia desde el punto de vista procedimental se entiende como; *"la necesidad de que las normas de procedimiento sean observadas en la realización de las funciones que le están encomendadas a cada órgano"*²²¹, y que dicho procedimiento pueda ser aplicable por dicha autoridad, es decir, sabemos que tenemos diferentes procedimientos administrativos pero no todas los órganos del Estado pueden llevarlos a cabo.

Como característica del procedimiento Administrativo podemos encontrar una clasificación de dos tipos de procedimientos; uno el cual se sigue para poder obtener un acto administrativo, y otro que se sigue para inconformarse contra los resultados del primero, es decir, *"el de elaboración o producción del acto administrativo y el de impugnación del mismo"*²²².

De lo anterior se desprende que cuando se tramita por el particular la solicitud para obtener la expedición de la Licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil se aplica un procedimiento, situación que además se puede comprobar debido a la Ley que se aplica a dicha situación que es la de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, es decir,

²²⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*. Editorial Civitas S.A., España, 1997, p. 90.

²²¹ LÓPEZ NIETO, Francisco. *Op. cit.*, p. 22.

²²² NAVA NEGRETE, Alfonso. *Op. cit.* p. 301.

se trata de la realización de diversos actos del particular y la autoridad a fin de obtener el reconocimiento de un derecho de trabajar en un lugar o espacio físico determinado, dentro de los cuales podemos mencionar la visita de verificación, la revisión de documentos y la consulta vecinal, si así lo requiere la Ley.

El párrafo anterior podría servir para crear confusión ya que los actos administrativos también pueden emanar de un proceso, en virtud de que existen órganos del poder Ejecutivo que realizan actos jurisdiccionales como en la presente materia es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es decir, estamos hablando de sentencias administrativas las cuales son actos administrativos pero materialmente son actos jurisdiccionales.

Para que se entienda qué es el procedimiento administrativo así como los tipos de procedimientos ya sean del poder ejecutivo o de control de la legalidad, dentro de los que ubicamos a los Contenciosos Administrativos, podemos estar a lo establecido por la siguiente tesis aislada emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación:

“PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO. De conformidad con el texto de la fracción II del artículo 114 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, será procedente el juicio de amparo ante el Juez de Distrito contra actos que no provengan de tribunales administrativos o del trabajo, pero, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia. Por procedimiento administrativo hemos de entender aquella secuencia de actos, realizados en sede administrativa, concatenados entre sí y ordenados a la consecución de un fin determinado. Ahora bien, este proceder ordenado y sistematizado puede ser activado, ya de manera oficiosa por la propia

administración, por estar así facultada en términos de las leyes y reglamentos vigentes, o a instancia de los particulares, es decir, por solicitud expresa. Cuando los particulares eleven una petición a la administración, misma que requiere, para ser satisfecha favorablemente, la verificación de una serie de etapas, subsecuentes una de otra hasta la obtención de un resultado final, hemos de entender que se está en presencia de un procedimiento administrativo constitutivo o formal. Por el contrario, cuando ya existe una determinada resolución administrativa, misma que afecta a un gobernado en lo particular y éste manifiesta una inconformidad ante la autoridad responsable del acto, estaremos en presencia, también, de un procedimiento administrativo, pero ya no constitutivo o formal, sino de control, en el que, siguiéndose las formalidades de un juicio exigidas por el artículo 14 constitucional (oportunidad defensiva y oportunidad probatoria), ha de concluir, precisamente, con una resolución que confirme, modifique o revoque el actuar administrativo objetado; esto es, se habrá agotado, específicamente, un recurso administrativo. Precisamente es esta segunda comotación aquélla a que se refiere el género de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, al autorizar la procedencia del juicio de amparo ante el Juez de Distrito en aquellos casos en que el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, permitiéndolo sólo contra la resolución definitiva que al efecto se dicte. Así, el llamado procedimiento administrativo constitutivo o formal, es decir, la serie de trámites o cumplimiento de requisitos exigidos para la realización de un acto administrativo se diferencia, naturalmente, del procedimiento administrativo recursivo que busca tutelar, por la vía del control, los derechos o intereses particulares que afecte, o pueda afectar, un acto administrativo; de ahí que en observancia de la garantía de seguridad jurídica contenida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, deba sustanciarse en forma de juicio, observando las formalidades esenciales del procedimiento. Por ello, es indispensable tener presente que, tal y como se ha sostenido, el procedimiento administrativo no se agota en la

figura meramente recursiva, es decir, en el empleo de los medios tendientes a posibilitar la impugnación, por los afectados, de los actos administrativos que los agravian; por el contrario, el procedimiento administrativo se integra, de igual modo, con aquellas formalidades que están impuestas para facilitar y asegurar el desenvolvimiento del accionar administrativo, aun en ausencia de la participación del gobernado y que concluyen, preponderantemente, en la creación de actos administrativos cuyo objeto y finalidad podrán ser los más diversos. Así, en uno y otro caso, la resolución final concluirá con el procedimiento administrativo iniciado, sea éste de naturaleza constitutiva (creación de acto de autoridad) o de naturaleza recursiva (revisión del ya existente) esta resolución, para ser combatida a través del ejercicio de la acción constitucional, precisa ser definitiva, esto es, inatacable ante la potestad administrativa."²²³

Del criterio anterior se desprende que los Tribunales Federales consideran que, los medios de impugnación que tiene el gobernado, que no son otra cosa que procesos contencioso administrativos, son procedimientos administrativos recursivos, los cuales se siguen en forma de juicio por órganos del Poder Ejecutivo que realizan actos materialmente jurisdiccionales.

2.1.6. Licencia de Funcionamiento

Un problema que se encontró en la búsqueda del concepto de la licencia es que, la doctrina la suele considerar como sinónimo de permiso y de autorización, o que se trata de la autorización que se otorga a un funcionario público para ausentarse por un período de tiempo determinado de sus funciones.

Un ejemplo de lo anterior son las siguientes definiciones que se encontraron de licencia en las cuales se establece que, es un "*acto por el cual el superior jerárquico permite a los inferiores la suspensión temporal de la obligación de desempeñar sus funciones o cargo encomendado, con o sin goce de sueldo*"²²⁴, así como la "*autorización o permiso otorgado por la Suprema Corte de Justicia a los jueces y demás funcionarios del Poder Judicial, para dejar de asistir a sus oficinas y atender el servicio*"²²⁵, si bien de esta definición se desprende

²²³ Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo III Segunda parte-2, enero a junio de 1989, pág. 579, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *IUS 2000*, México, 2000.

²²⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Séptima Edición, México, 1997, p.2031.

²²⁵ COUTURE, Eduardo J. *Vocabulario Jurídico*. Ediciones Depalma, Quinta Reimpresión, Argentina, 1993, p. 389.

manera más clara que se hace alusión a dos tipos de licencias, las administrativas y las burocráticas.

Sobre las licencias administrativas, encontramos que la doctrina considera tanto a la licencia, a la autorización y al permiso como aquel acto por medio del cual la administración (poder ejecutivo) autoriza el ejercicio de un derecho pre existente que se limita por el Estado por cuestiones relativas a la seguridad o tranquilidad, de lo anterior podemos considerar que la licencia es un acto administrativo que va a beneficiar a los gobernados mediante la ampliación de su esfera jurídica.

En virtud de que ni la Doctrina ni la Legislación establecen de manera concreta que es una permiso, una licencia y una autorización podemos estar a la siguiente clasificación:

- *"aprobación. Perfeccionar un acto previo;*
- *"autorización. Conferir vigencia a un derecho, controlándolo por razones de interés público;*
- *"permiso. Facilitar el uso de bienes del estado en situaciones que no sean materia de concesión; y*
- *"licencia. Aceptar la realización de actividades, previa verificación de conocimientos o pericia para el caso."²²⁶*

Antes de realizar el análisis de la licencia de funcionamiento como tal debemos establecer que debe de ser entendido como licencia desde el punto de vista del Derecho Administrativo.

Es preciso definir a la licencia, la que se entiende como: "*la facultad que otorga el Poder Público para hacer algo*"²²⁷.

La licencia para Gabino Fraga es, un acto administrativo por el cual se evita o se quita un obstáculo que la Ley ha establecido al particular para que pueda ejercer sus derechos. De lo anterior se desprende que existe un derecho anterior pero que tiene una limitante que impone el Estado por cuestiones de seguridad, salubridad o en beneficio de la economía del país.

Pero también es importante indicar que una licencia no es igual que el permiso de acuerdo a la lectura y análisis de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el

²²⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo, 1er y 2º Cursos*. Editorial Harla, Tercera Edición, México, 1996.

²²⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*. Editorial Porrúa, México, 1996, p. 485.

Distrito Federal, tanto del 2000 como la aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el 2001.

Sobre la licencia de funcionamiento podemos decir que se trata de la relación que se presenta entre la administración pública y los gobernados toda vez que estos últimos *"necesitan permisos, autorizaciones y licencias o concesiones para llevar a cabo diversas actividades y los tiene que solicitar a la administración pública"*²²⁸, es decir, se trata de un claro ejemplo de cómo la regulación administrativa se relaciona con los gobernados y no solamente se limita el derecho administrativo a la regulación de la actividad de la administración pública.

Por lo tanto podemos establecer que la Licencia de Funcionamiento es un acto administrativo que tiene por objeto el ampliar la esfera jurídica de los gobernados, conforme a la clasificación que de los actos administrativos que enunciamos en la parte referente al Acto Administrativo.

La licencia para establecimientos mercantiles se entiende entonces como *"el documento que permite el funcionamiento de los giros, así como la autorización de carácter provisional y por tiempo determinado otorgada a un sitio específico"*²²⁹. Lo anterior no debe considerarse contrario a la Garantía Individual en el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino una parte complementaria ya que sirve precisamente para darle forma a los requisitos y que se compruebe si es o no ilícita la actividad, o si lesiona o no a las buenas costumbres. Además de que su fundamento jurídico se puede considerar esta en el artículo 21 Constitucional donde se indica que las autoridades administrativas están encargadas de regular las actividades tendientes a lograr el buen gobierno, así como en el Artículo 73 en la fracción X respecto a las regulaciones para el comercio, aunque si bien este último artículo se refiere a facultades del Congreso y por lo consiguiente a materia Federal, dejando de lado la facultad de los Estados o del Distrito Federal para regular sobre los establecimientos mercantiles.

Como características de la Licencia administrativa de acuerdo con Aída Alicia Lugo Dávila podemos señalar:

- A) Que se trata de actos que se otorgan a los particulares, quienes podrán ser personas morales o físicas.

²²⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Op. cit.*, p. 13.

²²⁹ FRAGA, Gabino. *Op. cit.*, p. 237.

- B) Que se trata de actos unilaterales, a pesar de que en el caso concreto de las licencias para funcionamiento de establecimientos mercantiles se requiera que se inicie el procedimiento a petición de parte, lo cual se realiza mediante la presentación de la solicitud correspondiente, y de conformidad a los artículos 32 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, 18 de la LFEMDF2000 y 25 de la LFEMDF2001.
- C) Dicho acto administrativo debe de constar en un documento tal y como lo enuncia la fracción X del artículo 2º de la LFEMDF2000 y 2º fracción XV de la LFEMDF2001.
- D) Debe de ser previo a la realización de la conducta que habilita, es decir, en caso de no contar con la licencia la autoridad podrá imponer las sanciones correspondientes y que de conformidad a la Ley de la materia podrá ser la clausura inmediata.

Desde el punto de vista legal se puede entender a la Licencia de funcionamiento según el artículo 2º fracción XII de la LFEMDF2000, que es objeto de estudio del presente trabajo como:

*"el acto administrativo que emite la Delegación, por el cual autoriza a una persona física o moral a desarrollar actividades comerciales;"*²³⁰

Esta definición solo sufrió algunas modificaciones en la nueva Ley en virtud de que se incluye lo de impacto vecinal, para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 2º.-Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:...

*XV. Licencia de Funcionamiento: El acto administrativo que emite la Delegación, por el cual autoriza a una persona física o moral a desarrollar actividades comerciales, consideradas por la Ley como giros de Impacto Vecinal o Impacto Zonal;..."*²³¹

Dichas definiciones establecidas por la legislación se apegan a la establecida por la doctrina, misma que nos indica que es: *"autorización administrativa necesaria para la instalación de alguna industria, apertura de establecimiento comercial o despacho de determinadas bebidas (en particular, las alcohólicas)."* ²³²

²³⁰ "Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal". *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. México, 27 de enero de 2000.

²³¹ "Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal". www.toscana.com.mx. Texto de la Ley presentada por las Comisiones de Fomento Económico y de Administración Pública Local aprobada por la Asamblea Legislativa el día 29 de noviembre del 2001.

²³² DE PINA, Rafael, *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 1997, p. 360.

Si bien podemos llegar a considerar entonces que la licencia es un ejemplo de desigualdad entre los hombres, debido a que se les puede llegar a conceder a unos mientras que a otros se les niega, eso solamente nos demuestra que igualdad debe de ser proporcional, es decir, que rigen para todos por general pero que, debido a las condiciones especiales que se aplican a una persona en razón de una situación diversa, y que debe de regularse en especial para mantener el orden, la seguridad y la salubridad pública, es que reciben un trato diverso que, no debe de considerarse desigual.

Respecto de la emisión de licencias de funcionamiento podemos indicar que se pueden considerar como un acto administrativo reglado o vinculatorio en virtud de la relación que tiene con la legislación existente ya que dicho acto se realiza en virtud de la "obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho"²³³, son precisamente las condiciones de hecho que le dan sustento a la Autoridad para emitir el acto, y ellas se encuentran establecidas por la LFEMDF.

Con el fin de destacar la importancia del orden público en la expedición de licencias para los establecimientos mercantiles podemos nombrar la distinción o jerarquización que se incluyó en la nueva Ley aprobada y que de acuerdo con la Iniciativa para Modificar la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal presentada principalmente por el Diputado Miguel Angel Toscano (PAN) a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, contiene dos tipos de licencias Tipo A y licencias Tipo B, que se clasifican de esa manera en atención al impacto social que tiene el cual se dividió en Zonal y Vecinal.

2.1.6.1. Diferencias con la Declaración de Apertura

Para establecer de manera clara las diferencias que existen entre la Licencia y la Declaración de Apertura, actos administrativos que amplían la esfera jurídica de los gobernados previstos en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles 2000 y 2001, podemos estar a lo establecido en sus artículos.

De la lectura del artículo 16 de la LFEMDF2000 y 19 de la LFEMDF2001 se desprende que la Asamblea Legislativa considera que las licencias se deben a la necesidad de regular de manera más estricta algunas actividades comerciales, debido a lo que se denomina impacto social, que se puede entender de acuerdo a la legislación como "La actividad que por su

²³³ FRAGA, Gabino. *Op. cit.*, p. 231.

naturaleza puede alterar el orden público y la seguridad pública, o afectar la armonía de la comunidad"²³⁴.

Por orden público podemos entender la convivencia o "*coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad*"²³⁵, el "*status fundamental querido por la comunidad jurídica misma y normativamente determinado, unas veces a través de la función de los órganos representativos de la voluntad formal de aquélla y otras veces de un modo consuetudinario*"²³⁶.

De las definiciones de orden público mencionadas en el párrafo anterior podemos establecer que las Licencias se otorgan por la autoridad en un afán de mantener un determinado tipo de desarrollo en las actividades económicas, pero más bien atendiendo a la problemática que se puede causar a los vecinos del lugar con el funcionamiento, como puede ser ruido, tráfico, insalubridad o en algunos casos hasta inseguridad, es decir, como orden público se debe de entender toda aquella circunstancia real y verificable que de alguna manera altere el desarrollo o actividades normales en un determinado lugar, lo cual además se puede comprobar con el siguiente criterio jurisprudencial:

*"ORDEN PUBLICO PARA LA SUSPENSION. El criterio que informa el concepto de orden público para conceder la suspensión definitiva, debe fundarse en los bienes de la colectividad tutelados por las leyes, y no en que las mismas son de orden público, ya que todas ellas lo son en alguna medida."*²³⁷

Aún cuando la figura de la Declaración de Apertura se creó como una forma de facilitar la actividad comercial en el Distrito Federal, ya que para la apertura de algunos establecimientos se redujeron los requisitos ello no quiere decir que no tenga requisitos que cumplir, situación que se desprende del análisis de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal así como del siguiente criterio emitido por los Tribunales Federales:

²³⁴ "Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal". *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 27 de enero de 2000.

²³⁵ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Séptima Edición, México, p. 2279.

²³⁶ ALFONSÍN, Quintín. *El Orden Público*. Montevideo, 1940 citado por ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Administrativo Especial*. Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 1998, p. 762.

²³⁷ Octava Época, Apéndice de 1995, Tomo VI, Parte TCC, Tesis 888, Pág. 610, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *IUS 2000*, México, 2000.

*"GIROS MERCANTILES REGLAMENTADOS QUE NO REQUIEREN DE LICENCIA. SU LEGAL FUNCIONAMIENTO ESTA CONDICIONADO A QUE CUENTEN CON EL AVISO DE APERTURA CORRESPONDIENTE Y QUE ESTE OSTENTE EL SELLO DE RECIBO DE LA DELEGACION POLITICA EN QUE SE ENCUENTRE. De la lectura armónica de los artículos 2, 7, 8, 9, 14, 131, y 132 del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, se advierte que cuando se combate la clausura de una negociación que para sus actividades no requiere contar con licencia de funcionamiento, el derecho que asiste al quejoso para impugnar tal acto, se demuestra con la copia debidamente sellada de la declaración de apertura que exige el Reglamento, pues dicho documento acredita que se han cumplido todos los requisitos para el legal inicio de las actividades del establecimiento mercantil de que se trate. No basta exhibir el aviso de apertura sin el sello de la delegación, pues la ley condiciona a que tal aviso se encuentre debidamente sellado. Tampoco se acredita que se tiene ese derecho con la copia de un aviso de apertura redactado de una manera distinta al formato que la delegación proporcione, ya que el reglamento es claro en señalar que el trámite deberá hacerse en los formatos de la delegación; por ello, el único documento que demuestra el interés jurídico de quien promueve el amparo, en este caso, debe ser el aviso de apertura elaborado en los formatos que la delegación correspondiente distribuye, el cual debe estar debidamente sellado por la propia dependencia."*²³⁸

2.1.7. Establecimiento Mercantil

Para estar en posibilidades de señalar los alcances de un establecimiento mercantil basta recurrir a la misma LFEMDF2000 que en el artículo 2 en la fracción VI indica:

*"Establecimiento Mercantil: El local ubicado en un inmueble en donde una persona física o moral desarrolla actividades relativas a la intermediación, compraventa, alquiler o prestación de bienes o servicios, en forma temporal o permanente."*²³⁹

²³⁸ Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo IX, enero de 1992, pág. 177, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2000, México, 2000.

²³⁹ "Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal". Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 27 de enero de 2000.

En la nueva Ley solo se incluye que las actividades que en el local se desarrollen tienen como finalidad el lucro.

Cuando se habla de establecimientos mercantiles debemos recordar que la legislación no tiene previsto nada denominado como "giros negros" o "antros", es decir, que como giros negros podemos considerar no solo aquellos en los cuales se pudiera presentar venta de bebidas alcohólicas a menores, o adulteradas así como la prostitución sino también los que presentan diversas irregularidades en su funcionamiento y que por ello originan un problema como puede ser la falta de estacionamiento, de medidas de seguridad, situación que no solo se aplica a bares o restaurantes sino también a oficinas o tiendas.

La denominación de antros se le puede aplicar a los lugares insalubres, en virtud de que significa: *"Lugar de condiciones desagradables, especialmente por su incomodidad y, a veces, por su mala fama."*²⁴⁰

Para dar un ejemplo de lo que puede llegar a considerarse un "giro negro" podemos estar a lo que declara la Delegada de la demarcación Territorial de Cuauhtémoc, Dolores Padierna en la entrevista que tuvo en el Canal 40 CNI el día 19 de abril del 2001, donde indico que las características de los llamados giros negros son: la existencia de queja vecinal por el funcionamiento de un establecimiento, la ausencia de licencia de funcionamiento, que no cuenten con las medidas de protección civil así como que den origen a hechos delictuosos.

Al respecto podemos criticar dicha clasificación por que dejamos de lado a los establecimientos como restaurantes que funcionan de noche y por encontrarse en zonas comerciales o de oficinas no habría vecinos que se quejaran del funcionamiento a pesar de estar irregulares en cuanto a su documentación que ampare el legal funcionamiento, así como aquellos que tiene una licencia para un giro pero están realizando una actividad distinta.

De la falta de licencia quiere decir que un giro que aprovecha lagunas o contradicciones de la Ley como es la venta de bebidas alcohólicas menores a 2° G.L., pero también deja fuera a las tiendas de abarrotes que aprovechan los horarios vendidos fuera del horario que les determina el Acuerdo publicado por la Secretaría de Gobierno y en el que se fijan los horarios a que deberán de atenerse los establecimientos mercantiles.

²⁴⁰ *El Pequeño Larousse en Color, Diccionario Enciclopédico.* Editorial Larousse. Segunda Reimpresión, México, 1996, p. 89.

Respecto del programa de protección civil se requiere actualizar dos puntos, el primero sería contar con un padrón de establecimientos mercantiles confiables, el cual muchas veces no se logra en virtud de que no todos los locales o más bien los propietarios, no cumplen con la obligación prevista por la fracción XVI del artículo 9º de la LFEMDF2000 referente a que el titular de un establecimiento debe presentar aviso por escrito cuando hay suspensión de actividades o cierre definitivo, lo anterior permitiría conocer con certeza el número de establecimientos así como el tipo, toda vez que no son las mismas medidas de seguridad para todos los tipos de establecimientos lo cual se encuentra debidamente señalado en los artículos 24 y 25 del Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.

Lo anterior porque dentro del numeral 24 de dicho ordenamiento antes referido en las fracciones VI y XV se incluye a las panaderías así como a las bibliotecas como establecimiento obligados a contar con un Programa Interno de Protección Civil; ambos establecimientos no requieren Licencia de Funcionamiento, es decir, volvemos a encontrar que la definición de "giro negro" que la Delegada en Cuauhtémoc, Dolores Padierna, postula y sostiene, deja de lado muchos establecimientos que son irregulares, es decir, no basta que en las reformas se incluyó la definición de "giro negro" si no que también la irregularidad sería un término mejor aplicado.

En cuanto a la delincuencia es un hecho que difícilmente puede comprobarse debido a la famosa y tan negativa cifra negra, es decir, si se desconoce el número de delitos así como su lugar de comisión con certeza cómo es posible llegar a considerar que un establecimiento genera delincuencia, además debemos recordar que muchas veces las quejas de los vecinos pueden venir por exceso de ruido, consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, invasión de la vía pública así como obstrucción del arroyo vehicular, situaciones que se encuentran sancionadas por diversos ordenamientos administrativos sobre todo reglamentos con lo cual estamos hablando de infracciones y no de delitos.

2.2. Conclusiones

- A. El acto administrativo se debe de entender como aquella declaración unilateral de la voluntad, emitida por un órgano del Estado y en concreto del Poder Ejecutivo, dentro de la competencia y facultades que la Ley le confiere a fin de establecer una situación concreta que puede tener como efectos crear, reconocer, modificar, transmitir o*

- extinguir una situación jurídica subjetiva y concreta que tiene como finalidad principal el satisfacer el interés público, de la cual puede exigir su cumplimiento.*
- B. Por sus características generales del Acto Administrativo es posible considerarlo una especie del Acto Jurídico, pero que se diferencia de otro tipo de actos en virtud de sus características especiales como es la persona que lo emite.*
- C. El acto administrativo para su estudio se divide de acuerdo a sus características específicas en atención a la forma de emisión (unilateral o colegiado), a sus alcances (que extingue, limita o reconoce derechos) o modo de la voluntad (discrecionales y reglados).*
- D. El acto administrativo se compone de diversos elementos para su conformación dentro de los cuales se pueden dividir en subjetivos, objetivos y formales.*
- E. Como elementos de validez del acto Administrativo señalaremos, de acuerdo a la doctrina y en especial a lo postulado por Serra Rojas que la voluntad que emita la autoridad debe estar libre de vicios; que el objeto debe ser lícito, posible y respetar el interés general; que el órgano que emite el acto tenga competencia para ello, la cual deberá de considerarse estricta; y, el debido cumplimiento de las formalidades que indica la Ley principalmente el artículo 16 Constitucional.*
- F. Para la legislación en el Distrito Federal los elementos de validez son los que señalan los artículos 6º y 7º de la Ley de Procedimiento Administrativo siendo considerados en especial para los actos escritos (la mayoría) el que se contenga fecha y lugar de emisión; que la notificación indique donde se puede consultar el expediente; que se indique si es un acto que debe notificarse personalmente; indicar cual, si dicho acto es recurrible y cual el recurso, además de la autoridad que lo conocerá; y, que no debe existir error en la emisión respecto de identificación de expediente, documentos o nombre de la persona.*
- G. Que los elementos subjetivos son por seguridad jurídica de los gobernados considerados de mayor importancia, destacando de entre ellos la competencia y la investidura del funcionario, ya que en caso de no cumplirse podría configurar responsabilidad penal y administrativa.*

- H. De los elementos objetivos destaca la licitud u objeto el cual deberá de estar conforme al interés general y respetar el orden público.
- I. Los elementos formales constituyen una garantía de seguridad jurídica, destacando la forma escrita, la fundamentación, la motivación y la firma de quien lo emite.
- J. El Derecho Administrativo cuenta con sus propios principios rectores de la Actividad de los órganos del Estado, de los cuales se puede considerar destaca la imparcialidad debido a que se le puede considerar el equivalente al Principio General del Derecho de Equidad y también destaca el de Legalidad por la importancia que reviste.
- K. Por principio de Legalidad podemos entender que la Autoridad solo deberá de hacer aquello que la Ley le permite, pero además deberá de respetar las garantías seguridad Jurídica del Gobierno, además de acreditar debidamente la Fundamentación y la Motivación del Acto Administrativo.
- L. La Autoridad Administrativa se entiende como, el organismo perteneciente al poder ejecutivo en cualquiera de sus niveles de organización en el país, así como la persona que lo representa y quien es el encargado en virtud de su nombramiento de realizar las actividades propias del mismo.
- M. El Procedimiento Administrativo es el debido cumplimiento de todas y cada una de las formalidades necesarias para llegar a la emisión del Acto Administrativo, el cual es aplicado en materia Administrativa debido a que no hay un tercero que se oponga, al menos de manera directa a la petición del interesado.
- N. La Licencia de Funcionamiento es un Acto Administrativo vinculatorio, que tiene como principal efecto el ampliar la esfera jurídica de los gobernados en virtud de que les reconoce un derecho para desarrollar actividades comerciales en un espacio determinado, previo el cumplimiento de diversos requisitos.
- O. No debe confundirse un "giro negro" con un establecimiento irregular, además de que la legislación no tiene previsto el término "giro negro", si no que es una denominación para los establecimientos irregulares con ciertas características en su funcionamiento o con determinadas irregularidades.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

P. Para un mejor entendimiento de los conceptos que hemos analizado es mejor aplicarlos tal y como lo determina la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles así como los demás ordenamiento jurídicos aplicables en el Distrito Federal, siendo por esa razón que en el siguiente capítulo se analizará de manera concreta tanto los ordenamientos como el procedimiento para obtener la Licencia de Funcionamiento para Establecimiento Mercantil.

CAPITULO 3

**COMPARACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA OBTENER LICENCIA DE
FUNCIONAMIENTO PARA UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL EN EL
DISTRITO FEDERAL ENTRE LAS LEYES DEL 2000 Y LA APROBADA POR LA
ASAMBLEA LEGISLATIVA EL 29 DE NOVIEMBRE DE 2001**

3.1. Fundamento Constitucional de la Materia Administrativa en el Distrito Federal

En virtud de que la Constitución se entiende, de acuerdo a lo establecido por Jellinek, como aquel ordenamiento que *"abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción, y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado"*²⁴¹, podemos establecer que una Constitución es el máximo ordenamiento jurídico que regula la vida del hombre en sociedad y por consiguiente toda la actividad del Estado, incluida por supuesto, la Administrativa.

De acuerdo con la definición que hemos señalado de Constitución, sabemos que en ella, se establece el círculo de acción de los órganos del Estado y por consiguiente las libertades públicas fundamentales de los gobernados.

Además se les considera leyes superiores a las ordinarias, es decir, aquellas que son votadas por el Congreso, por lo cual estas últimas deben de apegarse a las primeras, situación que se regula por lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que ha sido interpretado por el Poder Judicial de la siguiente manera:

"LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de

²⁴¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, Undécima Edición, México, 1997, p. 319.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional."²⁴²

Cuando las Leyes o Tratados Internacionales no cumplan con la supremacía constitucional se materializa el supuesto para que pueda iniciarse lo que se conoce como justicia constitucional y que en México se ejerce por las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 en sus fracciones I y II de la CPEUM.

La idea de la supremacía de la Constitución, es decir, de ser considerada el máximo ordenamiento jurídico de un país; se deriva de dos ideas principalmente, las cuales son: que la Constitución solo se puede modificar mediante un procedimiento complejo, en el caso de México se debe a que la Constitución se considera rígida, siendo dicho "*procedimiento mucho más complicado y largo que el que debe seguirse para la elaboración de las demás leyes*"²⁴³ y que se encuentra regulado por el Título Octavo De las Reformas de la Constitución que comprende al artículo 135.

El segundo razonamiento por el cual se le considera superior a la Constitución es por que su contenido es el fundamento de los demás ordenamiento jurídicos, es decir, como en la misma, según lo postulado por Jellinek, se indican los principios de organización del Estado, de donde se derivan los demás derechos en apego a lo que disponga la Constitución, ya que indica las principales libertades de los integrantes del grupo social regulado por dicho ordenamiento.

De acuerdo a Recaséns Siches, la supremacía constitucional se deriva de su origen ya que el Congreso Constituyente "*no puede hallarse sometido a ningún precepto positivo, porque es superior y previo a toda norma establecida; por eso el poder constituyente, cuando surge in actu, no reconoce colaboraciones ni tutelas extrañas, ni está ligado por ninguna traba; la voluntad constituyente es una voluntad inmediata, previa y superior a todo procedi-*

²⁴² Octava Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 60, Diciembre de 1992, Tesis P.C.92, pág. 27, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación 1999*, México, 1999.

²⁴³ NOTA. El criterio ha cambiado ya que mediante Tesis del Pleno emitida el día 11 de mayo de 1999 la cual le otorga un valor superior a los Tratados Internacionales sobre las Leyes Generales, lo cual ha generado controversias.

²⁴³ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, Cuadragésima Séptima Edición, México, 1995, p. 110.

miento estatuido; como no procede de ninguna ley positiva, no puede ser regulado en sus trámites por normas jurídicas anteriores."²⁴⁴

Dicho poder constituyente no es otra cosa que el ejercicio de la Soberanía, la cual se entiende como el conjunto de dos circunstancias que son la autodeterminación, la cual *"excluye la injerencia de cualquier sujeto distinto de la nación que pudiese imponer a ésta dicha estructura, o sea, que el poder que tiende a esta finalidad no está sujeto a ninguna potestad extraña a la comunidad nacional"*²⁴⁵, y la auto-limitación.

De las consideraciones realizadas en los párrafos anteriores, se desprende que cualquier rama del Derecho Interno de un país, incluido el Derecho Administrativo debe de apegarse a lo que disponga la Constitución, por lo cual en dicho ordenamiento vamos a encontrar las principales disposiciones a que deberá de apegarse la actividad de la Administración Pública, así como los derechos y libertades que deberá de respetarle a los gobernados y que reciben el nombre de Garantías y que para el *"derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones en favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas pre-establecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional."*²⁴⁶ De la definición anterior se desprende de nueva cuenta la supremacía que tiene la Constitución, además del respeto de la misma que debe de existir por parte de los organismos del Estado.

El respeto a las libertades de los gobernados a que debe constreñirse la Autoridad, podemos considerar tiene su fundamento en la libertad, que para José Rubén Sanabria, es *"necesaria para la autorrealización personal. Pero no basta porque el hombre es esencialmente social: necesitamos de la convivencia y de la colaboración de los demás. De ahí la necesidad de la estructura llamada Estado que no es más que la sociedad política, es decir, la comunidad humana en orden a la realización del bien común total."*²⁴⁷

²⁴⁴ BURGOA ORIHUELA Ignacio. *Op. cit.*, p.364.

²⁴⁵ *Ibidem*, p.44.

²⁴⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1998, p. 181.

²⁴⁷ CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa, Novena Edición, México, 1996, p. 17.

Dicho de otra manera, las libertades humanas en una sociedad no son otra cosa que el reflejo del contrato social a que se refiere Rosseau y que ya habíamos mencionado, lo que tiene como finalidad el establecimiento de la igualdad entre los gobernados, misma que sirve de base para el establecimiento del interés general, cuyo cumplimiento deben de buscar los actos administrativos.

3.1.1. Artículos Constitucionales relacionados con la Materia Administrativa

Como señalamos en el punto inmediato anterior, la Constitución Política es el máximo ordenamiento rector de la organización del Estado Mexicano, por lo cual contiene el fundamento para diversas ramas del Derecho Interno, pero sobre todo para la materia administrativa, en la parte que se conoce como orgánica, que es precisamente la parte del derecho constitucional que se encarga de regular la conformación, organización, atribuciones y límites a las actuaciones de las autoridades frente a los gobernados.

Pero también encontramos que en la llamada parte dogmática de la Constitución, existen artículos relacionados con la materia administrativa, ya que al ser las garantías propias de los gobernados, deben de ser respetadas por las autoridades, por lo cual es importante indicar cuales de todas las garantías de los gobernados podemos considerar como de mayor importancia en la materia administrativa y en el desarrollo del procedimiento administrativo.

Los principales artículos constitucionales reguladores de la actividad administrativa del Estado en lo que se refiere a la parte dogmática de la Constitución, son: el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mismo que contiene la garantía de igualdad entre los gobernados, que se transforma en el principio de imparcialidad que regula la actividad administrativa.

En relación a la emisión de actos administrativos que amplían la esfera jurídica de los gobernados y que para el presente trabajo son las Licencias, podemos mencionar el artículo 5° constitucional que, a pesar de regular la libertad de trabajo, lo que podemos entender como *"que el hombre tiene un derecho fundamental, constitucional, a dedicarse al trabajo que mejor le acomode"*²⁴⁸, también en el mismo se tiene el fundamento para que el Estado establezca requisitos para desarrollar una actividad, cuando por la naturaleza de la misma se puedan afectar los intereses de los demás integrantes del grupo social, para lo cual el Estado establece ordenamientos de orden público.

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 79.

Como limitaciones a la libertad de trabajo que consagra dicho artículo constitucional encontramos que debe de cumplirse con el interés general, la licitud de la actividad y que se cumplan los requisitos que indiquen las leyes reglamentarias, situación que se puede sustentar con el siguiente criterio jurisprudencial:

*"LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado."*²⁴⁹

De lo establecido por la doctrina y la jurisprudencia antes mencionada podemos considerar que la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal es; el ordenamiento jurídico que sirve de garante para que la libertad de comercio y trabajo de los

²⁴⁹ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo IX, Abril de 1999, Tesis P.J. 28/99, pág. 260, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación 1999*, México, 1999.

gobernados se ejerza cumpliendo con las limitaciones que hemos indicado, es decir, el respeto al interés general, así como orden y seguridad pública.

En el artículo 8º de la CPEUM se establece como deberá de realizarse una petición a las autoridades, situación que se regula de manera más específica en los artículos 33 y 44 de la LPADF toda vez que establece que el procedimiento administrativo puede iniciarse a petición de parte, por lo cual éste artículo se le puede considerar tiene estrecha relación con el Derecho Administrativo. A nivel federal el Derecho de petición debe cumplir con lo dispuesto por el artículo 15 de la LFPA y artículos 18 y 18-A del Código Fiscal de la Federación; mientras que a nivel local encontramos que en el CPAEM sus artículos 9º y 117 regulan lo relativo a las promociones o peticiones del gobernado.

Así mismo tenemos que la Autoridad le puede proporcionar al Gobernado formatos para que realice sus peticiones o promociones ante la Autoridad según lo dispone el artículo 54 de la LPADF el cual a la letra nos indica:

*"Art. 54.- En las promociones, actuaciones y resoluciones del procedimiento administrativo podrán utilizarse formas impresas autorizadas previamente y publicadas en los términos de esta ley, las cuales serán distribuidas gratuitamente por las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal."*²⁵⁰

Sobre el numeral citado anteriormente podemos considerarlo como la indicación expresa del Principio de Simplificación que se debe de aplicar al Procedimiento Administrativo y al Acto Administrativo.

Lo anterior queda de manifiesto cuando el gobernado presenta ante la Ventanilla Única Delegacional el formato VU-19 relativo a la solicitud de la licencia de Funcionamiento (Anexo 1), situación que se estudiará con detenimiento posteriormente en el presente capítulo.

La existencia y fundamento jurídico de los formatos para los trámites en el procedimiento administrativo a nivel federal lo podemos encontrar en el artículo 18 párrafo segundo del Código Fiscal de la Federación, donde se indica que los mismos deberán ser aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; mientras que en la LFPA podemos considerar que la utilización de los formatos se desprende de una interpretación al artículo 15 ya que determina

²⁵⁰ "Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal", *Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, Editorial Porrúa, Décima Octava Edición, México, 1999, p. 529.

en su último párrafo que con las promociones se deberá adjuntar por el gobernado (promovente) los documentos requeridos en los ordenamientos respectivos. Mientras que a nivel federal en materia administrativa en sentido estricto, la disposición no es clara, en el nivel local de gobierno encontramos que el CPADEM el artículo 7º en su párrafo segundo establece de manera clara en su segundo párrafo que se podrán utilizar formas impresas legalmente autorizadas.

Otros artículos de la parte dogmática de la CPEUM que tiene relación con la materia administrativa son el 14 y el 16 los cuales son la base del Principio de Legalidad al cual debe de sujetarse la actuación de la Administración Pública, y que por haber sido analizado dicho principio con anterioridad no será objeto de mayor análisis en el presente punto, solo limitándonos a mencionar las características más importantes en cuanto a materia administrativa.

Del artículo 14 indicaremos:

- Establece la garantía de Audiencia, considerada de Seguridad Jurídica, dentro de la cual incluimos el debido cumplimiento de las formalidades del procedimiento, es decir, que se cumpla para la emisión de un acto administrativo todas las formalidades indicadas por la Ley, pero además dentro de la garantía de audiencia podemos incluir el derecho de los gobernados de que se utilice los recursos permitidos a fin de que no se le deje en estado de indefensión.
- Asimismo podemos considerar que de una manera indirecta es el fundamento de la existencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativos, ya que de *"la interpretación que se ha hecho de él permite ampliar el concepto de juicio a la idea de procedimiento jurisdiccional administrativo"*²⁵¹ sobre todo cuando se trate del juicio de lesividad, que es el medio por el cual la autoridad intenta limitar un derecho de los gobernados.

En cuanto al artículo 16 de la Carta Magna podemos señalar como principales características en relación con la materia Administrativa que:

²⁵¹ CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel. *Evolución y Perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 54.

- Es el fundamento del Principio de Legalidad, es decir, de las condiciones que debe reunir todo acto de autoridad destacando la forma escrita y la debida fundamentación y motivación.

También destaca del artículo 16 Constitucional lo establecido en el párrafo décimo primero, toda vez que el mismo es, el fundamento para que la autoridad realice visitas administrativas, así como las formalidades a que deben sujetarse, situación que se da en el procedimiento objeto de estudio, de acuerdo a lo que se establece en los artículos 5º fracción VI y 19 párrafo segundo de la LFEMDF2000 y 5º fracción VI y 26 de la LFEMDF2001.

Sobre ello encontramos el siguiente criterio de los Tribunales Federales:

*"COMERCIOS, INSPECCIONES A LOS. ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTOS DE POLICIA. Los reglamentos de policia abarcan todas aquellas disposiciones dictadas con el objeto de que las autoridades administrativas vigilen la conducta de los particulares, a fin de que ésta se ajuste a las normas legales de orden público y de obediencia obligatoria, previniendo, en tal forma, la alteración de dicho orden; acepción suficientemente amplia para que, desde el punto de vista constitucional, pueda aceptarse como legítima la inspección de los comercios, pues de otra suerte carecerían de apoyo constitucional las leyes que autorizan la ya dicha y otras especies de inspección, la conveniencia de cuya práctica en bien del orden público, es del todo evidente. En esa virtud, la inspección debe practicarse con sujeción a las formalidades prevenidas por el mismo artículo 16 cuando las autoriza, esto es, a las prescripciones para los cateos, consistentes en que debe levantarse acta en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar visitado, o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia."*²⁵²

La mayor parte de los artículos que tiene relación con la administración del Distrito Federal y son el fundamento para la legislación aplicable los encontramos en la parte orgánica del máximo ordenamiento jurídico del país.

²⁵² Sexta Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo Tercera Parte CVIII, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, "La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, México, 1999.

El primer artículo que encontramos de la parte orgánica de la Constitución Mexicana con relación al Derecho Administrativo y en caso concreto con el Derecho Fiscal es, el 31 que en su fracción IV establece como obligación de los mexicanos el contribuir con gastos de Gobierno en cualquiera de sus niveles (federal, local y municipal) de acuerdo a las leyes.

Indicando que las contribuciones a que se refiere el texto del mencionado artículo constitucional se deben de entender como *"las prestaciones obligatorias, en dinero o en especie, establecidas en ley para sufragar los gastos públicos y, que se hacen efectivas por el estado o un ente público autorizado para tal efecto por aquél."*²⁵³

Sobre esto, es importante aclarar que el Estado tiene diversas formas de allegarse de recursos para poder cumplir con sus funciones, dentro de las que podemos mencionar a la contribución como un ingreso tributario y que se puede dividir principalmente en impuestos, derechos, aprovechamientos y productos.

Siendo de más importancia para el presente trabajo los derechos, los cuales se deben de entender como *"las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación"*²⁵⁴, por lo cual el derecho se le puede considerar como un tributo que *"al igual que el impuesto, tiene carácter de obligatorio, por lo que resulta impropio caracterizarlo como una prestación voluntaria o facultativa. Lleva siempre implícita la coerción, la compulsión hacia el responsable, ya que desde el momento que el Estado organiza el servicio y lo pone a disposición del particular, éste no puede rehusar el pago aun cuando no haga uso de aquél, por que los servicios apuntan al interés general, aunque puedan concernir especialmente a una persona determinada"*²⁵⁵. Sobre las consideraciones del derecho que acabamos de realizar, es importante destacar que la única parte donde el autor del presente trabajo difiere, es donde se indica que su pago es general y que no se puede rehusar a pagar a pesar de no ocuparlo, ya que si la persona no realiza el trámite para obtener la Licencia de Funcionamiento que estamos estudiando no tiene por que realizar el pago a

²⁵³ CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco. *Introducción al Estudio del Derecho Fiscal*. Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1997, p. 231.

²⁵⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, Undécima Edición, México, 1997, p. 119.

²⁵⁵ QUINTANA VALTIERRA, Jesús y ROJAS YÁNEZ, Jorge. *Derecho Tributario Mexicano*. Editorial Trillas, Tercera Edición, México, 1997, p. 47.

pesar de que dicho servicio este a su disposición, ya que la expedición de una Licencia de Funcionamiento se le puede considerar como la prestación de un servicio por el Estado de acuerdo a la siguiente definición de servicio postulada por León Duguit y que es *"toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, dado que su cumplimiento es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social."*²⁵⁶

La definición que hemos escrito de derecho (como contribución) y que es postulada por la Doctrina se asemeja a la que establece el Código Financiero del Distrito Federal en el artículo 24 fracción IV y que nos indica:

"ARTÍCULO 24. Las contribuciones establecidas en este Código, se clasifican en:...

*IV. Derechos. Son las contraprestaciones por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del Distrito Federal, con excepción de las concesiones o permisos, así como por recibir servicios que presta la Entidad en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas como tales en este Código."*²⁵⁷

Lo cual se relaciona con el presente trabajo, ya que para que se pueda expedir la Licencia de Funcionamiento en el Distrito Federal deberá de cumplirse con lo dispuesto por el artículo 19 de la LFEMDF2000 y 26 de la LFEMDF2001, es decir, realizarse el pago de los derechos que establece el Código Financiero del Distrito Federal, contribución que deberá de cumplir con las condiciones que fija el artículo 31 constitucional en su fracción IV.

Sobre las características de las contribuciones y la forma en que se entienden las mismas encontramos el siguiente criterio emitido por el Poder Judicial:

"PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. SON REQUISITOS DE NATURALEZA DISTINTA CON LOS CUALES DEBEN CUMPLIR LAS LEYES FISCALES. La proporcionalidad y equidad que deben cumplir las leyes fiscales, conforme a la fracción IV de artículo 31 de la Constitución, no deben confundirse, pues tienen naturaleza diversa, ya que mientras el primer requisito significa que las contribuciones deben estar en proporción con la capacidad contributiva de los sujetos

²⁵⁶ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El Municipio*. Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 2000, p. 332.

²⁵⁷ "Código Financiero del Distrito Federal", *Código Financiero 2000*. Grupo ISEF, Quinta Edición, Segunda Reimpresión, 2000, p. 7.

pasivos, el segundo consiste en que éstos reciban un trato igual, lo que se traduce en que las leyes tributarias deben tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. ²⁵⁸

El siguiente artículo constitucional que tiene relación con el Derecho Administrativo es el 43, ya que determina que el Distrito Federal es parte de la Federación, por lo cual podemos considerarlo como la base jurídica para la existencia del Distrito Federal y por consiguiente del establecimiento de autoridades que regulen su desarrollo y funcionamiento.

Podemos considerar que con dicho artículo comienza precisamente la discusión sobre las desigualdades entre los Estados y el Distrito Federal, ya que a pesar de que éste último es parte de la Federación, hasta antes de la reforma de 1987 que incorporó al Distrito Federal la institución de la Asamblea de Representantes como órgano legislativo con facultades limitadas y el posterior establecimiento de la Asamblea Legislativa, carecía de autonomía por que no podía darse por sí mismo Leyes y menos una Constitución, situación que contrarresta con la idea apoyada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que el Distrito Federal se encuentra asimilado en su régimen interior a las entidades de la Federación.

El fundamento constitucional para que la sociedad mexicana cuente con un gobierno que la dirija y gobierne son los artículos 39 y 41 ya que en ellos se determina jurídicamente el pacto federal o social a que se refiere Rosseau, ya que en el primero de los numerales citados se indica que el poder público dimana del pueblo, que lo constituye como un medio para lograr la satisfacción de sus necesidades, es decir, hay una cesión de libertades para lograr el beneficio colectivo y por consiguiente se traslada la facultad de decidir y dirigir la sociedad a determinadas personas.

Respecto al artículo 40 de la Constitución, en el que se determina la forma de gobierno que deberá de existir en México la cual deberá de ser República representativa, democrática y federal, podemos considerar que dicha organización política no es otra cosa que *"la expresión de la voluntad general del grupo. Las voluntades individuales se reúnen y organizan en una*

²⁵⁸ Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Febrero, Tesis 3ª JJ/491, pág. 60, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación 1999*, México, 1999.

acción conjunta para regular la vida política de la comunidad, en instituciones o formas que posteriormente tendrán a su cargo la salvaguarda de los intereses sociales."²⁵⁹ Además el artículo 41 de la CPEUM contiene la idea de la soberanía, la cual es entendida como una forma de organización interior y por consiguiente de reconocimiento del exterior de las decisiones que se tomen. El ejercicio de la soberanía se realiza por los Poderes de la Unión a nivel federal y por los Poderes de los Estados a nivel local, donde podemos ubicar al gobierno del Distrito Federal.

Son importantes los artículos 73, 74, 75 y 76, ya que determinan las facultades del Congreso de la Unión, así como de sus Cámaras, lo cual es de importancia toda vez que las disposiciones que emanen del Congreso fijan cuales son las facultades, atribuciones y las materias que a nivel Federal deberá realizar la Administración Pública, destacando sobre todo la fracción IX del artículo 76 ya que en la misma se determina que, es facultad exclusiva del Senado el nombramiento y remoción del Jefe del Distrito Federal en los casos que así lo señale la misma Constitución, los cuales podemos considerar del análisis del artículo 122 inciso B) fracción II de la CPUE, es elegir de la propuesta del Presidente de la República al sucesor del Jefe de Gobierno el Distrito Federal cuando se trate de remoción.

Del Artículo 73 constitucional destaca la fracción XXIX-H ya que determina que el Congreso de la Unión es el poder legalmente reconocido para legislar sobre la institución de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, los cuales son la institución por la cual la administración ejerce un control de legalidad de sus actos, sin que por ello se le pueda considerar como la reunión de dos o más poderes en una sola persona, situación que por mucho tiempo impidió la instauración de dichos Tribunales.

Sobre la administración pública a nivel Federal podemos considerar importante el artículo 73 en su fracción XXX, la cual determina la facultad del Congreso de la Unión para expedir las "leyes que sean necesarias" para realizar las facultades que tiene tanto el Congreso como los otros poderes, fundamento que se utilizó para legislar sobre el Procedimiento Administrativo, lo cual se critica ya que "*los legisladores pretenden dar base a la LFPA en la teoría y práctica de las facultades implícitas que pretenden desprender de la Fracción XXX*

²⁵⁹ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo, Primer Curso*. Editorial Porrúa, Décima Octava Edición, México, 1997, p. 515.

*del artículo 73 de la Constitución*²⁶⁰, de alguna manera podemos considerar que entonces en México las famosas facultades meta jurídicas no sólo las ejerció el Presidente sino también el Congreso, apoyado en la mayoría que llegó a tener en el mismo, el llamado Partido de Estado (PRI), ya que dicha Ley se publicó en virtud de un Decreto enviado al presidente Salinas por el Congreso de la Unión.

En todo caso la Ley Federal de Procedimiento Administrativo debió de haberse expedido por el Presidente, en ejercicio de la facultad reglamentaria que tanto la Doctrina, la Legislación y la Jurisprudencia interpretan se encuentra contenida en la fracción I del artículo 89 Constitucional ya que el mismo le confiere atribuciones en su calidad titular de la administración pública y como jefe de estado y de gobierno.

Sobre este punto conviene recordar que un Reglamento es definido por Manuel González Oropeza como; *"una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del poder ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa."*²⁶¹ De donde podemos considerar que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo pudo haber sido expedida como Reglamento a fin de lograr se aplicara la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, o en su caso se debió de haber realizado una reforma constitucional al Artículo 73 para otorgarle facultades expresas al Congreso para legislar sobre las normas a que debía sujetarse la Administración Pública en la emisión de actos Administrativos y procedimientos necesarios para su realización.

De importancia para la Administración Pública Federal es el artículo 89 constitucional ya que determina las facultades del Presidente de la República, destacando la fracción I, que contiene la facultad de expedir Reglamentos y disposiciones para que funcione adecuadamente la Administración conforme a lo que expida el Congreso de la Unión y que durante mucho tiempo fue el fundamento para la mayor parte de la legislación aplicable en el Distrito Federal, por el Departamento el Distrito Federal y su titular.

Dichos reglamentos administrativos no están señalados de manera expresa en el artículo 91, pero si lo relacionamos con el subsiguiente, encontramos que la forma para lograr esa provisión necesaria para realizar la administración son; los reglamentos, decretos, acuerdos y

²⁶⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Comentadas*. Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 2000, p.8.

²⁶¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo, 1er y 2º Cursos*. Editorial Harla, Tercera Edición, México, 1996, p. 260.

ordenes. Los cuales no son otra cosa más que una facultad materialmente legislativa del Poder Ejecutivo, ya que con ellos se *"crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales"*.²⁶²

Respecto del control judicial de los actos administrativos son de importancia los artículos 103 y 107 de la Constitución, los cuales establecen las bases del Juicio de Amparo, medio de defensa que tienen los gobernados para impugnar y obtener protección contra actos administrativos que les conculquen sus garantías individuales, y que como mencionamos párrafos atrás, pueden ser violadas en materia administrativa las que contienen los artículos 8º, 14 y 16, así como también debido a la naturaleza del acto jurídico que se está analizando en el presente trabajo podríamos incluir al artículo 5º, toda vez que la Licencia de Funcionamiento es un reconocimiento de un derecho para poder trabajar libremente.

Destaca para la materia administrativa lo dispuesto por el artículo 104 constitucional, ya que mediante reforma de fecha 19 de junio de 1967 reconoce la existencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, ya que el texto de la Constitución establecía:

"Art. 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I...

*Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y recursos contra sus resoluciones. Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa."*²⁶³

Texto que originó una reforma al artículo 73 constitucional para que el Congreso fuera quien legislara en lo relativo al Contencioso Administrativo por lo cual la redacción del artículo 104 volvió a cambiar, para que en el texto vigente en la fracción I-B continúe

²⁶² BAEZ MARTÍNEZ Roberto. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Trillas, Segunda Edición, México, 1997, p. 17.

²⁶³ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1979*. Editorial Porrúa, Décima Edición, México, 1981, p. 955.

aceptando la existencia de los tribunales de lo contencioso administrativo sin indicar como se legislará sobre ellos, lo cual se indica como ya habíamos mencionado en el artículo 73 de la Carta Magna.

Es importante también el artículo 113 Constitucional, ya que es el fundamento para la responsabilidad de los servidores públicos, donde se indica que los representantes del Gobierno deberán de apegar su actividad a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, mismo que ya analizamos en el Capítulo Segundo del presente trabajo, los cuales se aplican al acto y procedimiento administrativo.

Además dicho artículo constitucional es el fundamento para la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, que se aplica para el Distrito Federal, conforme lo establece el artículo 15 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En virtud de que, como se mencionó al principio de éste trabajo se buscaría analizar las similitudes que hay entre las Delegaciones y los Municipios, por ser la figura que más se les asemeja como forma de gobierno, es importante mencionar el artículo 115 constitucional que regula al municipio, pero sobre todo la fracción II, la cual contiene la facultad para que los Ayuntamientos legislen en bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y circulares; así como toda aquella disposición de observancia general en su jurisdicción, dentro de las cuales podemos ubicar por su naturaleza a las leyes o reglamentos que regulan el funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles.

Podemos considerar que la principal similitud que existe entre los municipios y las Delegaciones del Distrito Federal, es que *"ambos tienen a su cargo las funciones más elementales de servicios públicos"*²⁶⁴, lo que se desprende de la fracción III del artículo constitucional que se esta analizando y del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

También destaca la fracción V que determina que los municipios tendrán facultades para regular sobre el desarrollo urbano y su zonificación, lo cual se puede comparar con la facultad que tiene el Distrito Federal para legislar sobre el uso de suelo, y que es precisamente uno de los requisitos que debe de cumplirse para que la Autoridad (Delegaciones) expidan una Licencia de Funcionamiento para Establecimiento Mercantil.

* Dicho ordenamiento se modificó en su aplicación federal por la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el DOF el día 13 de marzo del 2002.

²⁶⁴ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. *Régimen Jurídico del Distrito Federal*. Editorial Porrúa, México, 2000, p. 143.

Respecto de las facultades de los municipios en relación con las Delegaciones podemos afirmar que no siempre podrán ser estudiadas como similares ya que las Delegaciones dependen en su mayoría de un solo ordenamiento jurídico que es la Ley Orgánica de la Administración Pública en el Distrito Federal, mientras que la competencia y atribuciones no son "*idénticas para todos los municipios; son muy variados los aspectos que influyen en su determinación (capacidad económica, ubicación geográfica, desarrollo industrial, importancia turística, extensión territorial, crecimiento de población, desarrollo agrícola y hasta razones de carácter climatológico)*"²⁶⁵, de donde se desprende que no todos los municipios en México requieren contar con regulación para establecimientos mercantiles, ya que debemos recordar que existen municipios totalmente agrícolas o ganaderos.

Sobre el artículo 116 podemos considerar que además de indicar cuales son las atribuciones de los Estados, en la fracción V esta el fundamento para el establecimiento del contencioso administrativo a nivel local y que representa junto con el Juicio de Amparo a que se refiere el artículo 103 constitucional, el medio de defensa del particular contra actuaciones de la administración pública local.

Además, dicho artículo se puede considerar el principal fundamento jurídico para el gobierno y por consiguiente de la administración en las entidades federativas las cuales deben de cumplir con algunos principios para su organización en apego a lo dispuesto por los artículos 40 y al mismo 115 de la CPEUM, lo cual se denomina como la garantía de forma republicana de gobierno, que "*implica que no habrá la posibilidad, aunque los estados sean libres y soberanos, de que adopten una forma de gobierno distinta de la republicana.*"²⁶⁶ Por lo cual se les puede considerar a dichos artículos como el límite jurídico establecido al pacto federal, mismo que aceptan todos los que lo integran.

Es precisamente esa libertad y soberanía al interior de los estados lo que los hace o al menos hacia diferentes con el Distrito Federal, pero que debido a las últimas reformas constitucionales así como la que a últimas fechas se esta presentando sobre todo en la

²⁶⁵ MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, *Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979, p. 107.

²⁶⁶ GAMIZ PARRAL, Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Segunda Edición, México, 2000, p. 261.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que la ciudad tenga mayor autonomía esta

reduciendo esta diferencia entre el Distrito Federal y las entidades federativas, pero además esta acabando con la idea de que las autoridades federales y locales no pueden convivir, lo que durante mucho tiempo fue el pretexto ideológico para democratizar el Distrito Federal y que tuvo su consecuencia en que la Administración del mismo, dependiera directamente del Presidente de la República.

Otras diferencias notables de los estados con el Distrito Federal y que se desprenden de la lectura de las facultades que la CPEUM es que para los primeros, los poderes federales no intervienen en cuestiones de seguridad pública, como en el caso del Distrito Federal es la designación del Jefe de la Fuerza Pública mismo que le corresponde al Presidente de la República; ya que de la lectura y análisis del artículo 115 constitucional fracción III inciso h), se entiende que la seguridad pública es, una cuestión de las autoridades municipales, pero además las locales también la podrán garantizar como se desprende de lo establecido en la fracción VII del artículo referido.

En virtud de que el presente trabajo tiene como objetivo principal el estudio de una Ley y un procedimiento aplicado en el Distrito Federal por la Administración Pública, podemos considerar que el artículo constitucional más importante es el 122, que establece la forma de gobierno, autoridades y sus principales atribuciones en el Distrito Federal. Dentro de las atribuciones indica de manera general los lineamientos a que deberá de sujetarse el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual hará las veces de constitución local, así mismo encontramos la relación estrecha que existe entre los estados y el Distrito Federal, toda vez que en el inciso H se establece que las limitaciones establecidas en la constitución (artículo 117 constitucional de manera general) a los estados le son aplicables a las autoridades del Distrito Federal.

De dicho artículo destaca la Base Primera del inciso C, ya que en su fracción V es donde se determinan las facultades de la Asamblea Legislativa siendo las más importantes desde el punto de vista administrativo las siguientes:

* Dicha reforma de Estado se encuentra actualmente en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

- a) Legislar en lo relativo a la Administración Pública, así como en los procedimientos administrativos, de donde se deriva la LPADF la cual es, precisamente la norma general que deberán de observar las Delegaciones para expedir la Licencia de Funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles.
- b) Legislar sobre planeación urbana y uso del suelo, que es el principal requisito que se debe de cumplir por parte del gobernado para estar en posibilidades de que se le expida la Licencia, objeto de estudio en el presente trabajo.
- c) Regular lo referente a protección civil, situación que también es de los requisitos que deben de cumplirse.
- d) Expedir las normas sobre establecimientos mercantiles, misma que es la principal Ley objeto de estudio de este trabajo.
- e) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y que es de importancia ya que se le puede considerar el segundo medio de defensa del gobernado ante una negativa de la Delegación a expedir la Licencia solicitada.

Del mismo inciso destaca la Base Segunda la cual establece lo relativo al Jefe de Gobierno, siendo importante el inciso b) que se refiere a la facultad que tiene para expedir reglamentos, para la exacta observación de lo expedido por la Asamblea en cuanto a la administración*, de donde podemos encontrar precisamente el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, que si bien se publicó en 1997 con fundamento en lo dispuesto por el artículo 89 fracción I de la Constitución, se le puede considerar hoy día debido a las diversas reformas como, un ejemplo de la facultad a que se refiere este punto, además en el Artículo Segundo Transitorio del Decreto del día 27 de enero del 2000, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se prevé la expedición de un Reglamento a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, mismo que debería de ser expedido conforme a dicha atribución y que hasta el momento no se ha realizado, a pesar de que con fecha 23 de octubre del 2001 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Reglamento de Clasificación de Titulos, Contenidos y Operación de Videojuegos a que se refería el Artículo Quinto Transitorio de la LFEMDF2000.

* Esta situación es aplicable para el Reglamento de la LFEMDF 2001 que se tiene previsto por el Artículo Cuarto Transitorio, en el cual los empresarios han solicitado se les tome en cuenta debido a la problemática que se deriva de la aplicación de la nueva Ley.

Si bien es cierto que hay otros artículos constitucionales que tienen relación con el Derecho Administrativo, los que aquí se mencionan son los de mayor importancia para el Distrito Federal, así como para la administración interna del mismo, es decir, que se relacionan de manera directa con el acto jurídico que se está analizando así como con el procedimiento que debe seguirse para la debida emisión del mismo.

Como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma suprema en el sistema legal mexicano, y en virtud de que en la llamada parte orgánica establece las normas a que debe sujetarse el ejercicio del poder así como los órganos de gobierno, entonces es la principal Ley que se debe estudiar para el Distrito Federal así como las leyes que de ella emanan.

3.1.2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Antes de realizar el análisis de dicho ordenamiento jurídico, para poder entender mejor su naturaleza como el equivalente a una Constitución local, es necesario realizar algunas consideraciones de carácter histórico sobre su origen, ya que el mismo tiene como objetivo *"dotar al Distrito Federal de órganos locales de gobierno representativos y democráticos"*²⁶⁷.

La característica de ser un ordenamiento jurídico local se puede entender debido a lo que históricamente es el Estatuto, ya que desde la *"Edad Media, se utilizaba para designar los ordenamientos que reglan a algunas ciudades y reinos de esa época"*²⁶⁸. Ese deseo de contar con órganos de gobierno democráticos y representativos, según algunos analistas políticos se debe a que posterior a los sismos de 1985 y en virtud de la desorganización de las autoridades capitalinas para responder de manera eficaz, fuera por inexperiencia o por falta de organización, dio origen a una serie de *"poderosas organizaciones de filiación partidista opositoras al gobierno"*²⁶⁹. Sobre todo debido a que el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del Presidente de la República mismo que lo ejercía por medio del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de acuerdo a lo establecido por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el DOF el día 29 de diciembre de 1978, por lo cual se llegó a considerar que el Jefe del DDF es *"responsable sólo ante quien lo designa y lo remueve libremente, el Presidente de la República, el Jefe del Departamento del Distrito"*

²⁶⁷ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. Historia y Perspectiva*. Editorial Porrúa, México, 2001, p. 294.

²⁶⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Décima Edición, México, 1997, p.1353.

²⁶⁹ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. *Op. cit.*, p. 239.

*Federal aparece formalmente como un empleado administrativo y no como una verdadera autoridad política*²⁷⁰.

Además de que se consideraba que la legislación del Distrito Federal, misma que era realizada por el Congreso de la Unión, no correspondía a las necesidades de la Ciudad ya que intervienen *"legisladores individualizados procedentes de otras entidades que forman parte de la Federación"*²⁷¹.

Todo ello originó que se presentara ante el Congreso y en especial en las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales además del Distrito Federal, iniciativas de legislación para democratizar la Ciudad de México, mediante la restitución del derecho de los ciudadanos de elegir de manera directa y secreta a sus gobernantes, en los diversos niveles incluyendo a los delegados, es decir, una re-municipalización del Distrito Federal, pero sin llegar a establecer el Estado de Anáhuac, lo cual significa *"construir instituciones propias que correspondan a las tres funciones de gobierno: ejecutivo, legislativo y judicial."*²⁷²

Lo anterior tiene como resultado que mediante reforma constitucional en 1993 se decidió comenzar la transformación del Distrito Federal, mediante la reforma al artículo 122 de la Constitución principalmente, así como 73 y 89.

De dicha reforma resulta el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en adelante EGDF, mismo que se publicó el día 26 de julio de 1994 en el DOF.

Posteriormente dicho ordenamiento fue reformado mediante decretos publicados los días 3 de junio y 12 de diciembre de 1995, 22 de noviembre de 1996 y 4 de diciembre de 1997, siendo en esta última reforma donde se prevé la elección como forma para designar a los Delegados.

El carácter de constitución local del Estatuto de Gobierno no solo se desprende de la analogía que guarda frente a ellas, sino de lo establecido en el artículo 1º en el cual se determina que es la norma fundamental de organización del Gobierno del Distrito Federal, y que deberá de apegarse a lo establecido en la Constitución Federal, y como ya habíamos mencionado tendrá las mismas limitantes que tienen los estados para legislar en determinados ramos, de ahí que se consideren como figuras de gobierno similares.

²⁷⁰ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. *Régimen Jurídico del Distrito Federal*. Editorial Porrúa, México, 2000, p. 37.

²⁷¹ *Ibidem*, p.38.

²⁷² *Ibidem*, p.44.

En virtud de que hemos establecido que el nivel de gobierno que le corresponde al Distrito Federal, es equivalente al nivel local, entonces al Estatuto de Gobierno se le puede tomar con el carácter de Constitución del mismo. Por lo anterior estableceremos con el simple carácter didáctico que, el mismo esta dividido en parte orgánica y dogmática al igual que la CPEUM, lo cual además nos permite establecer diferencias con diversas Constituciones locales.

Dentro de la parte dogmática del EGDF podemos considerar a los artículos contenidos en el Título Tercero en sus dos Capítulos referentes a los Derechos y Obligaciones de los habitantes del Distrito Federal, pero sobre todo en el numeral 16 ya que el mismo indica que los habitantes gozarán de las garantías establecidas en la Constitución Política, siendo las de mayor importancia para la materia administrativa las que mencionamos y analizamos en el punto inmediato anterior de este Capítulo.

Mientras que de las obligaciones de los habitantes encontramos que el artículo 18 del Estatuto establece la de contribuir a los gastos tal y como nos lo refiere el artículo 31 fracción IV de la Constitución, pero además establece que el ejercicio de los derechos de los gobernados podrán ejercerse sin que se perturbe el orden o la tranquilidad pública, lo cual es posible considerar tiene estrecha relación con el otorgamiento de la Licencias de Funcionamiento para Establecimientos Mercantiles y la razón por la cual no podemos considerarlas violatorias del artículo 5º constitucional.

La primera diferencia del EGDF con las Constituciones locales, es que las mismas si establecen de manera más clara y completa la parte orgánica y dogmática, a pesar de que ello se puede criticar ya que se le puede considerar una copia de lo establecido en la Constitución Federal, sólo que con algunas variantes, como puede ser la relativa al artículo 8º (Derecho de Petición) de la CPEUM, ya que en algunos ordenamientos locales se establece el término de la respuesta por parte de la Autoridad, de donde se desprende que toda actuación de la administración pública local debe de cumplir con el mismo, por lo cual hablamos de términos rígidos y no flexibles como en el Distrito Federal en donde pueden variar.

Como ejemplo de lo anterior tenemos a las Constituciones de los Estados Libres y Soberanos de; Chihuahua (art. 9º, término de ocho días), Oaxaca (art. 13) y Querétaro (art. 8º) que establecen un término de diez días, mientras que la de Durango establece noventa días.

Otro artículo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de importancia para la materia administrativa es el 2° ya que, se le reconoce la personalidad jurídica al Distrito Federal para desarrollar de las actividades y funciones necesarias para funcionar, es decir, para que cuente con los elementos necesarios para satisfacer las necesidades de los sujetos que lo habitan e integran.

En cuanto a la forma de gobierno del Distrito Federal el artículo 7°, del ordenamiento jurídico, que esta siendo analizado en el presente punto, establece, estará a cargo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial locales conforme a lo establecido en la Constitución en el artículo 122 y que cumplen con el pacto federal.

Las autoridades del Distrito Federal de acuerdo al artículo 8° del Estatuto serán la Asamblea Legislativa (poder legislativo), Jefe de Gobierno del D.F. (poder ejecutivo) y el Tribunal Superior de Justicia del D.F. (poder judicial). Dichos poderes también existen en las entidades federativas ya que *"cuentan con todo un basamento jurídico político similar al federal, el cual se encuentra apoyado en la constitución de la república y en la del propio estado"*²⁷³.

El fundamento jurídico dentro del EGDF para las delegaciones, autoridad encargada de conocer y resolver sobre las Licencias de Funcionamiento, es el artículo 12 que en su fracción III establece como principio estratégico que la administración pública del Distrito Federal deberá de establecer órganos administrativos desconcentrados con autonomía, mismos que se encuentran debidamente regulados a partir del artículo 104 hasta el 114 y 117.

Por lo que se refiere a los demás órganos de gobierno del Distrito Federal destaca lo establecido en el artículo 36 ya que en dicho numeral se establece que el organismo con facultades legislativas para el Distrito Federal será la Asamblea Legislativa, que para dicha función tendrá las mismas limitaciones en sus facultades que los establecidas constitucionalmente para los Congresos locales (Art. 117 constitucional).

Las facultades más importantes de la Asamblea Legislativa en materia administrativa y relacionadas estrechamente con los procedimientos administrativos, así como con los establecimientos mercantiles son las establecidas en las fracciones: VII que le permite regular

²⁷³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Op. cit.* p. 163.

al Tribunal de lo Contencioso Administrativo local; XI que la faculta expresamente para legislar en procedimiento administrativo así como lo relativo a la administración pública local, es decir, legislar sobre el contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública; XIII para normar la protección civil, que es de aplicación en los establecimientos mercantiles como una forma de lograr el bien público y proteger la seguridad y salubridad; y la fracción XVI, ya que en la misma está indicada la facultad para legislar en materia de establecimientos mercantiles.

En cuanto al poder ejecutivo del Distrito Federal destaca lo que establecen los artículos 52, ya que en él se establecen las características generales del Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y el 67, artículo que indica sus facultades y obligaciones, destacando para efectos del presente trabajo las contenidas en las fracciones I y II, en la cual se determina la facultad reglamentaria del Jefe de Gobierno y que se encuentra aplicada en los artículos Segundo y Quinto Transitorios de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 27 de enero del 2000.

Sobre las características del Jefe de Gobierno podemos considerar que las mismas cumplen con las que tienen los titulares de los ejecutivos locales, las cuales *"están actualmente delineadas a partir de los mismos principios y elementos que la Constitución federal de 1917 prevé para la Presidencia de la República."*²⁷⁴ Dichas características son los requisitos de nacionalidad, residencia, ejercicio de los derechos jurídicos pleno, no ser ministro de culto, las cuales están establecidas para el Jefe de Gobierno en el artículo 53 del EGDF, mientras que para el Presidente de la República se establecen en el artículo 82 de la CPEUM y que como mencionamos es el modelo a seguir por las entidades federales.

Una de las características más importantes es la de no reelección que en el caso del EGDF se establece en la fracción IV del artículo 53 y en el artículo 60 de dicho ordenamiento jurídico; principio que regula el artículo 83 de la CPEUM, situación que se adoptó para los gobernadores desde el año de 1933, y que además esta debidamente establecida en la Carta Magna en el artículo 116 fracción I párrafo tercero.

²⁷⁴ GAMIZ PARRAL, Máximo N. *Op. cit.* p. 297.

Respecto de la regulación que para las Delegaciones contiene el Estatuto es importante indicar que el artículo 104 contiene de manera precisa la mención del Principio de Imparcialidad que indicamos deben de cumplir las autoridades y en especial para este trabajo la administrativa, ya que indica que las delegaciones se establecen para lograr una eficaz y equitativa prestación de los servicios.

Del artículo 117 del EGDF, en el que se establecen las facultades de las Delegaciones destaca la fracción V que indica que podrán otorgar y revocar licencias, permisos y autorizaciones previstas por leyes o reglamentos, atribución que si se relaciona con la fracción IX del mismo Ordenamiento, referente a las funciones administrativas nos permite establecer que la Delegación tiene facultades para realizar un procedimiento administrativo que tenga como fin el llegar a expedir una Licencia de funcionamiento, sin que ello signifique que la resolución de dicho procedimiento siempre se debe de emitir favoreciendo al gobernado.

3.1.3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

La Ley Orgánica es el instrumento jurídico más común, por el cual las entidades federales, definen "*la estructura de la organización interna del Ejecutivo*"²⁷⁵, y que podemos considerar se aplica en el Distrito Federal por influencia histórica, y también debido a que el Distrito Federal es parte de la Federación y tiene un poder ejecutivo que lo gobierna.

Este ordenamiento ha sufrido diversas modificaciones, en virtud de las reformas al artículo 122 constitucional así como al proceso de democratización del Distrito Federal, siendo la vigente el que se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de diciembre de 1998 por el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal el C. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano en virtud del Decreto emitido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en ejercicio de las atribuciones contenidas en el artículo 42 fracción I del Estatuto de Gobierno y Base Primera, fracción V, inciso a) del artículo 122 Constitucional.

La Ley analizada en el presente punto establece en los artículos 2º, 3º fracción II y 36, que las Delegaciones tendrán el carácter de órganos desconcentrados, los cuales de acuerdo a la doctrina son "*la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada,*

²⁷⁵ *Ibidem.*, p. 312.

*con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país*²⁷⁶, definición que no es del todo aplicable por dos cuestiones; primero, porque se refiere únicamente a la Administración Pública Federal; y segundo, después de la reforma de 1999 a las Delegaciones se les concede un carácter más autónomo, en virtud de que sus titulares ya son electos con lo cual la característica de dependencia del Titular del poder Ejecutivo no es total, pero que al cumplir con *"determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad"*²⁷⁷, se le puede considerar como un organismo desconcentrado.

La denominación de las Delegaciones como órganos desconcentrados se conserva desde la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el DOF el día 30 de diciembre de 1979, misma en la cual se crearon las delegaciones con dicho carácter debido a que los encargados de ellas eran funcionarios nombrados por el Jefe del Departamento, por lo cual sí era clara la relación de dependencia, pero actualmente con la elección de los mismos más bien se asemejan a los municipios los cuales se les considera como *"una descentralización por región de acuerdo a la doctrina administrativa"*²⁷⁸ la cual para Serra Rojas *"tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el art. 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales- que expidan las legislaturas de los Estados-, y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial"*²⁷⁹.

Para resolver las controversias si las Delegaciones son o no órganos desconcentrados de gobierno, podemos establecer cuales son las características que la doctrina les atribuye a los desconcentrados y a los descentralizados y a partir de ello determinar su condición, al menos doctrinaria ya que la jurídica esta determinada por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

²⁷⁶ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 160.

²⁷⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*. Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1998, p. 2000.

²⁷⁸ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El Municipio*. Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 2000, p. 32.

²⁷⁹ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo, Primer Curso*. Editorial Porrúa, Décimo Octava Edición, México, 1997, p. 715.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Esta discusión se ha presentado en mayor medida en los últimos días debido sobre todo a un deseo de algunas corrientes políticas de ciertos partidos por lograr una mayor autonomía del Distrito Federal, romper su dependencia con los poderes Federales y lograr un nivel de entidad federal con todas las atribuciones de las mismas.

Como características de los órganos desconcentrados de la Administración Pública encontramos que la doctrina establece lo siguiente:

- Considerados como parte de la administración pública centralizada, por lo cual no se desligan de la esfera jerárquica de dicho régimen.
- Mantienen la relación jerárquica con el poder central, mismo que mantiene el poder de decisión, de vigilancia y de competencia, por lo cual hay una relación de subordinación.
- No tienen autonomía económica, es decir, su patrimonio depende de la Institución central. Sobre esta característica debemos establecer que la Delegación actualmente tiene un presupuesto asignado en el presupuesto de Egresos, mismo que ejercen con autonomía de acuerdo a lo establecido en el párrafo segundo del artículo 112 del EGDF, además de que puede obtener recursos directos por medio de los llamados auto-generados, que son contribuciones que pueden mantener la Delegación para sí misma por un servicio que presta.
- Cuentan con autonomía técnica, que es precisamente la justificación de la desconcentración, es decir, buscan agilizar la prestación de servicios en zonas determinadas, de ahí al amplitud de facultades que la Ley Orgánica les otorga a las Delegaciones.
- Competencia limitada a determinada materia o territorio, misma que tiene su origen en los órganos de la Administración centralizada. Las Delegaciones cumplen con este supuesto toda vez que su esfera está limitada territorialmente por los límites geográficos que indican el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Régimen que se establece por una ley, decreto o acuerdo del Ejecutivo, situación que se cumple como ya habíamos señalado en la LOAPDF.

- Libertad de ejercicio que se puede limitar por la política que fije el poder central para su desarrollo y orientación, lo cual también se cumple para las Delegaciones, ya que sus actividades y programas deben de apegarse a los que establece el Gobierno del Distrito Federal por medio de sus secretarías, situación que regula el artículo 67 fracción XVI del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que establece que el Jefe de Gobierno esta facultado para realizar el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, que no es otra cosa que los lineamientos para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos mediante la aplicación de políticas, que serán las directrices para los programas que apliquen las Secretarías y las Delegaciones, conjunta o separadamente.²⁸⁰

Sobre la posible independencia de las Delegaciones para el manejo de su presupuesto también es necesario establecer que la misma no es completa, ya que el mismo artículo 112 del EGDF establece en su primer párrafo que las Delegaciones deben informar al Jefe de Gobierno del ejercicio que realicen de sus asignaciones, por lo cual el vínculo con el gobierno central esta muy claro, así como la falta de un patrimonio propio.

Como características de los órganos descentralizados de la administración encontramos que la Doctrina establece que:

- Están creados por Ley o Decreto del Titular del poder Ejecutivo, situación que no se cumple con las Delegaciones ya que las establece un ordenamiento emitido por el poder Legislativo del Distrito Federal, sobre este punto podemos considerar que los municipios tiene ciertas particularidades como resulta del análisis del artículo 47 de la Constitución Política del Estado de Guerrero que en su fracción XIII establece que el Congreso local esta facultado para legislar sobre división territorial, por lo cual puede crear, suprimir o fusionar municipalidades, con lo cual tenemos que en Guerrero los municipios surgen por el Poder Legislativo.
- Tienen una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado, situación que no se cumple por parte de la Delegaciones debido a que se les considera parte de la organización administrativa en el Distrito Federal. En cuanto a la personalidad jurídica de los municipios podemos considerar que "es una persona colectiva de Derecho

²⁸⁰ Cfr. BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. *Op. cit.* p. 212 y MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo, 1er y 2º cursos*. Editorial Harla, Tercera Edición, México, 1996, p. 110.

*Público, con capacidad de goce y de ejercicio, para realizar actos jurídicos de su competencia, de tal manera que puede manejar su patrimonio libremente de acuerdo a sus necesidades*²⁸¹.

- Cuentan con un patrimonio propio, no solo con una parte del presupuesto para ejercer su función, es decir, sus bienes son propios y no parte de la administración central. Las Delegaciones de acuerdo a lo establecido por la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, solo utilizan y detentan bienes inmuebles de dominio público que le corresponden al Distrito Federal por lo cual no pueden enajenarlos por si mismas, es decir, no tienen patrimonio propio. Esta característica si la tienen los municipios por mandato constitucional (artículo 115 fracción II), por lo cual hasta este punto podemos considerarlos como descentralizados y no desconcentrados.
- Indican cual es el servicio público técnico especializado que debe de desarrollar, asi como las condiciones que debe de cumplir el personal que lo integre en virtud de su especialización.
- No presentan vinculos de jerarquía. Esta característica se cumple en lo relativo a los municipios debido a lo establecido en la fracción I del Artículo 115 constitucional.²⁸²

Así como en el Estado de Guerrero, los municipios se crean por una Ley expedida por el Congreso local, lo cual puede ser una excepción de los municipios a las características de los órganos descentralizados, tenemos que en el Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave su constitución local en el artículo 33 establece que el Congreso por medio del voto de sus dos terceras partes podrá legislar sobre la creación y supresión de los municipios.

De las consideraciones anteriores entonces podemos, establecer que las Delegaciones doctrinalmente son órganos desconcentrados, pero que cada día y en virtud de las reformas que ha sufrido el Distrito Federal en su afán de democratizarse, así como de obtener mayor autonomía han adquirido algunas libertades y facultades que les permiten ser comparados con los municipios, es decir, con órganos descentralizados, pero sin que ello se logre plenamente, al menos hasta el momento.

²⁸¹ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *Op. cit.*, p. 233.

²⁸² *Cfr.* MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo, 1er y 2º cursos*. Editorial Harla, Tercera Edición, México, 1996, p. 125.

Una vez precisado el carácter de las Delegaciones a la luz de lo establecido por la doctrina pasaremos a realizar un análisis más completo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Como se mencionó anteriormente la primera referencia que de las Delegaciones se encuentra en la LOAPDF está en el artículo 2º, en el cual se determina que la administración pública en la Ciudad de México (misma que de conformidad con lo establecido por el artículo 2º del EGDF y 8º de la LOAPDF se entiende como el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de la Federación), será central, desconcentrada y paraestatal.

Dicho artículo 2º en su párrafo tercero determina la limitación de las atribuciones de las Delegaciones ya que indica:

"Art. 2º. La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal..."

*En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal..."*²⁸³

Lo establecido en el artículo citado cumple con lo dispuesto por la doctrina como características de órganos desconcentrados de dependencia de los mismos respecto de la Administración Central ya que a las Delegaciones se les considera parte de la misma, pero se les reconoce cierta libertad lo cual junto con la reciente elección directa de sus titulares ha provocado que se les compare con los municipios aún cuando ya vimos se trata de órganos con diferentes características pero atribuciones similares (prestación de servicios públicos y buen gobierno).

De la lectura del artículo anterior se desprende que las Delegaciones están en determinadas zonas territoriales conocidas como Demarcaciones Territoriales, las cuales se definen en el artículo 3º de la LOAPDF en su fracción VI como *"cada una de las partes en que se divide el territorio del Distrito Federal para efectos de su organización político administrativa"*²⁸⁴. De esta definición podemos considerar existe un elemento más para establecer similitudes entre

²⁸³ "Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal", *Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*. Editorial Porrúa, Décima Octava Edición, México, 1999, p. 143 y 144.

²⁸⁴ *Idem*.

los municipios y las delegaciones, ya que los primeros por mandato constitucional son la base para la división territorial de los Estados.

En el artículo 6º se indica de manera expresa la dependencia que hay entre las Delegaciones y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, característica que los diferencia con los municipios, ya que en él se establece que las actividades de las primeras serán acorde a los programas que emita el Jefe de Gobierno, situación que ya habíamos mencionado en el análisis de las características de los órganos desconcentrados, solo que habíamos mencionado se desprendería de un artículo del EGDF.

El número de las Delegaciones se encuentra establecido en el artículo 10 de la Ley objeto de estudio en el presente punto, donde además se le da nombre a cada una de las 16 demarcaciones territoriales.

Las Delegaciones deben su existencia a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal emitida en 1928, la cual termina con el régimen municipal en el Distrito Federal, las delegaciones no ha sufrido grandes cambios, excepto tal vez en la denominación ya que *"desde la ley de 1970 se suprimió el calificativo de delegaciones político-administrativas y simplemente las leyes hasta la actual, sólo hablan de Delegaciones del Distrito Federal."*²⁸⁵

Como ya se había mencionado en la característica de limitación de facultades de los órganos descentralizados a un territorio determinado, el artículo 11 de la LOAPDF establece los límites de cada una de las Delegaciones, sobre esta disposición jurídica se le puede criticar que los límites se establecen en virtud del nombre de vialidades o bardas de bienes inmuebles lo cual no siempre va a mantenerse, sobre todo cuando un predio se una con otro por pertenecer a un solo dueño y dicha barda desaparezca o cuando alguna referencia deje de existir, como por ejemplo en el caso de la Delegación Coyoacán establece que el límite será la Calzada de Tlalpan hasta la glorieta de Huipulco donde esta la Estatuta de Zapata, misma que actualmente no existe.

En el artículo 14 se establece en el párrafo primero la facultad reglamentaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y que tiene relación con el presente trabajo en virtud de los reglamentos a que se refieren los Artículos Transitorios de la LFEMDF2000, la cual se puede

²⁸⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*. Editorial Porrúa. Segunda Edición, México, 1998, p. 308.

comparar con la fracción I del artículo 89 constitucional, así como a los gobernadores en sus constituciones locales siendo ejemplos de ello el artículo 49 de la Constitución política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave que nos indica:

"Artículo 49.- Son atribuciones del gobernador del Estado:...

Expedir los Reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos aprobados por el Congreso;..."²⁸⁶

En términos similares encontramos el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política del Estado de Guerrero.

De las facultades del Secretario de Gobierno del Distrito Federal, quien en términos del artículo 15 es auxiliar del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; reguladas por el artículo 23 resultan importantes para el presente trabajo lo dispuesto por las fracciones XIV referente a vigilar el respeto de las garantías individuales y los derechos Humanos, para lo cual le permite dictar las medidas administrativas para su cumplimiento dentro de las cuales podemos encuadrar a los Acuerdos, lo cual se puede relacionar con el artículo 4 fracciones II de la LFEMDF2000, art. 4º fracción III de la LFEMDF2001; y la XX, principalmente, que no es otra cosa que el poder de vigilancia de la Administración Pública Central sobre las Delegaciones.

El Secretario de Gobierno es una figura común dentro de la Administración Pública en cualquiera de sus niveles y es el funcionario que está *"encargado de las funciones políticas y jurídicas, por delegación del Ejecutivo"*²⁸⁷.

En el Capítulo III "De los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales y demás órganos desconcentrados" el que contiene los artículos 36 al 39 se establece de manera general lo relativo a las Delegaciones.

En virtud de que durante el análisis de las características de los órganos desconcentrados ya se comentaron los artículos 36 y 37 en los siguientes párrafos sólo realizaremos comentarios a los artículos 38 y 39.

²⁸⁶ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.
<http://www.juridicas.unam.mx/adprojus/leg>, Legislación local.

²⁸⁷ GÁMIZ PARRAL, Máximo N. *Op. cit.*, p. 312.

Sólo es necesario precisar que el artículo 36 en su segundo párrafo establece de manera expresa que las Delegaciones deberán de cumplir con ciertos principios y que son los mismos que establece la LPADF y que ya hemos analizado en el Capítulo I del presente trabajo.

El artículo 38 se refiere a la forma de elección de los encargados de las Delegaciones, los cuales debido al proceso de democratización de la Ciudad y del que hemos hablado, se eligen a partir del 2001 por votación universal, libre, secreta y directa de los ciudadanos, ya que antes eran nombrados por el Jefe del DDF, y aún el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal los nombró directamente para el periodo 1997-2001 de acuerdo con el artículo Noveno Transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Esta situación de la elección directa de los titulares de las Delegaciones es como habíamos mencionado una de las causas que le ha dado fuerza a las ideas de municipalizar el Distrito Federal en virtud de la similitud que tiene con lo dispuesto por el artículo 115 fracción I párrafo segundo de la CPEUM.

Respecto de la elección como la forma de designar a los gobernantes podemos considerarla una expresión de la democracia y por consiguiente cumple con lo dispuesto por Eduardo Andrade Sánchez que la considera como *"un procedimiento que consiste en que los miembros de una colectividad determinan mediante la expresión libre de su voluntad, quien o quienes habrán de dirigirlos o representarlos."*²⁸⁸

Además como críticas a la idea de municipalizar al Distrito Federal encontramos la extensión territorial de las Delegaciones, por ello es que surgieron ideas de dividir algunas de ellas como una forma de hacer más eficiente su servicio en favor de los gobernados. por lo cual no basta la sola elección de sus titulares, sino que también se requiere ampliar sus facultades, lo cual siempre ha sido rechazado por los integrantes y Diputados del Partido Revolucionario Institucional.

Del artículo 39 de la LOAPDF, que establece las facultades de los Delegados son importantes las fracciones IV, que determinan que se podrán coordinar con el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, para expedir certificaciones de uso de suelo, documento público que es el principal requisito que debe de cumplirse para obtener una Licencia de Funcionamiento, trámite que se realiza ante la Ventanilla Única Delegacional; la fracción VIII que faculta a la Delegación para hacer

²⁸⁸ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Introducción a la Ciencia Política*. citado por ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *Op. cit.*, p. 286.

cumplir con lo dispuesto por las Leyes de Establecimientos Mercantiles del 2000 y 2001 y en su caso imponer las sanciones por infracciones a las mismas, siempre que consten en actas de visita de verificación; fracción XII que determina la obligación de los Delegados de mantener actualizado el padrón de los establecimientos mercantiles que funcionen en la demarcación así como el otorgar las licencias de funcionamiento de acuerdo a las leyes aplicables, acto administrativo objeto de estudio, y que se regula por la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal; y la XXII que determina la obligación de prestar asesoría jurídica gratuita en materia administrativa entre otras, con lo cual la máxima del Derecho de que la ignorancia de la ley no exime su cumplimiento se cumple, ya que de alguna manera hay elementos para que el gobernado conozca las disposiciones jurídicas que deberá de conocer para poder establecer y operar un establecimiento mercantil.

Estas atribuciones las podemos comparar con las que tienen los Municipios, ya que como lo habíamos indicado anteriormente ambos organismos podemos compararlos en cuanto a sus atribuciones pero no en sus características. Como ejemplo tenemos lo dispuesto por el artículo 71 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave; que el Estado determine en virtud de las condiciones territoriales socioeconómicas del mismo, es decir, que si en dicho municipio hay condiciones para que los particulares operen establecimientos mercantiles, previa regulación del Congreso estatal los mismos podrán expedir licencias de funcionamiento.

Además de que se considera como facultad característica de los municipios el poder controlar y vigilar el uso del suelo en sus jurisdicciones territoriales (art. 115 fracción V de la CPEUM), lo cual de alguna manera podemos considerar engloba a las licencias de Funcionamiento para establecimientos mercantiles.

Otras fracciones que indirectamente se relacionan con el funcionamiento de los establecimientos mercantiles son las que facultan a la Delegación para supervisar materias como la ambiental (LXI) y la de protección civil (LXX), las cuales deben de cumplir los titulares de una licencia de Funcionamiento ya que las disposiciones que regulan dichas materias son de orden público.

De alguna manera podemos considerar que otra fracción del artículo 39 de la LOAPDF que tiene importancia para el presente trabajo es la LXVII, ya que establece que las Delegaciones deberán ejecutar los programas de simplificación administrativa para lograr una modernización y mejoramiento a la atención ciudadana, dentro de lo cual podemos considerar cualquier mejora que se determine para el procedimiento administrativo para obtener la Licencia de Funcionamiento, las cuales se pueden establecer en el Manual de Trámites que realice el gobierno central.

La aplicación de dicha Ley se complementa con lo dispuesto por el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Ordenamiento jurídico administrativo que en los artículos 76 y 77 regula a las Delegaciones.

Destacando sobre todo las fracciones II, VII y VIII del artículo 77 en los cuales se determina que a las Delegaciones les corresponde:

- Otorgar licencias a los giros que determinen los reglamentos gubernativos;
- Atender solicitudes de los particulares dentro de los términos fijados por la Ley; y
- Establecer Ventanilla Única para que realicen la función de recepción de documentos y entreguen la resolución de procedimientos administrativos relativos a las Licencias.

Son importantes sobre todo las últimas dos fracciones ya que tiene estrecha relación con el desarrollo del procedimiento administrativo para la obtención del Acto Administrativo, por el cual el gobernado obtiene el reconocimiento para desarrollar una actividad comercial en un espacio determinado.

En virtud de lo establecido en la fracción XII del artículo 39 del ordenamiento jurídico analizado en el presente punto, sabemos que la Delegación deberá de acatar una Ley para expedir las licencias de Funcionamiento para establecimientos mercantiles, misma que será analizada en el siguiente punto.

3.2. Comparación entre las disposiciones de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del 27 de enero del año 2000 y la Aprobada por la Asamblea Legislativa II Legislatura el día 29 de noviembre del 2001

Las razones por las cuales en el presente punto se realizará un comparativo entre ambas leyes es, debido a que el objetivo inicial del presente trabajo era realizar propuestas de modificación

a la LFEMDF2000 a fin de hacer el procedimiento administrativo para obtener la licencia de funcionamiento más seguro, en virtud de las observaciones que se realizaron en la aplicación de dicha Ley, problemática que se conocía de primera mano por el autor en virtud de la experiencia laboral, pero como se explicó en el Capítulo I en el punto 1.2.5.²⁸⁹, debido a la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa II Legislatura de una nueva Ley, misma que no ha sido publicada, en los puntos subsiguientes se hará un análisis de la Ley anterior (LFEMDF2000) y la nueva (LFEMDF2001) así como de las propuestas que se habían desarrollado tanto por el autor como por los Diputados de la Asamblea Legislativa, pero que no se incluyeron en el texto de la Ley aprobada.

La Ley que se encuentra vigente al momento de realizar el presente trabajo es la publicada el día 27 de enero del año dos mil* en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en virtud del decreto enviado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad contenida en el artículo 42 fracción XVI, al Jefe de Gobierno para su debida y legal publicación. Dicha Ley consta de 95 artículos así como de siete transitorios (Anexo 5).

En tanto que la nueva Ley es resultado sobre todo de la iniciativa que presentó el diputado Miguel Ángel Toscano del Partido Acción Nacional, y que se aprobó por la Asamblea con algunas modificaciones como son la eliminación de las Licencias Tipo C, las cuales originaron que los medios de comunicación le dieran el nombre de "Ley de Antros", en virtud del reconocimiento y regulación que buscaba de los establecimientos donde se realiza lo que denominó baile erótico.

Respecto del ordenamiento del año 2000 objeto de estudio en el presente punto es importante precisar que contrario a lo que aparece en la página de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (www.asambleadf.gob.mx/princip/informac/legisla/leyes/.html) donde se presenta la Ley para Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal expedida por el presidente Zedillo como el texto vigente con las reformas publicadas en la Gaceta Oficial el día 27 de enero del 2000, cuando del texto de dicha publicación se desprende que no se trata

²⁸⁹ Cfr. p.88.

* NOTA sobre la vigencia ya se realizaron algunas consideraciones previas en el punto 1.2.5. del presente trabajo, pero además se realiza dicha consideración debido a que la discusión de la Ley en el pleno seguramente se realizará hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones de la Asamblea, es decir, hasta el mes de marzo de acuerdo a lo establecido por la Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 39.

de reformas sino de una nueva ley y que de conformidad con el Artículo Primero Transitorio se establece que la Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación, es decir, no indica que se trate de reformas o de adiciones tal y como lo hace el artículo Único Transitorio del Decreto de Reformas a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de diciembre de 1996 y que ya fué analizado en el Capítulo Primero del presente trabajo.

Asimismo en el artículo Sexto Transitorio de la publicación del día 27 de enero del 2000 se indica que la presente, deroga todas y cada una de las disposiciones que se opongan a la aplicación de la presente ley, es decir, que entonces con fundamento en lo dispuesto en el artículo antes citado, la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal expedida por el Presidente Zedillo y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de mayo de 1996, así como las reformas posteriores a la misma se derogan y por lo consiguiente el ordenamiento que estamos estudiando en el presente capítulo no es una reforma, como lo determina la página de la red de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La LFEMDF2000 se encuentra dividida en seis Títulos los cuales a su vez se dividen en Capítulos, siendo la estructura la siguiente:

Título Primero "De las Disposiciones Generales, Competencia y Establecimientos Mercantiles en General" el cual se divide en tres Capítulos que son "Disposiciones Generales" que contiene los artículos 1º al 3º, "De la Competencia" que se integra de los artículos 4º al 8º y "De los Establecimientos Mercantiles en General" conformado por los artículos 9º al 15.

"De los Establecimientos Mercantiles que requieren Licencia de Funcionamiento" es el Título Segundo mismo que se divide a su vez en tres capítulos que son "Disposiciones Generales" que van del artículo 16 al 17, "De las Licencias de Funcionamiento" que se conforma por los artículos 18 al 24 y el último Capítulo que es "Disposiciones Complementarias" que es del artículo 25 al 42, las cuales son requisitos específicos para cada uno de los giros que requieren licencia de funcionamiento.

En el Título tercero se regula lo relativo a lo "De los Establecimientos que requieren Declaración de Apertura", los cuales surgen como una forma de simplificar los trámites administrativos a favor de los gobernados, este Título se conforma de los Capítulos "Disposiciones Generales" que es el artículo 43, y "De la Declaración de Apertura" que incluye los artículos 44 al 51.

El Título cuarto lleva por encabezado "De los Giros Complementarios" los cuales son las actividades que pueden desarrollarse en un establecimiento mercantil que ya tiene Licencia o Declaración de apertura sin necesidad de tramitar nueva autorización, por considerarse que son actividades compatibles con la principal y que se encuentra autorizada por la Delegación, este Título se conforma de un Capítulo Único que comprende los artículos 52 al 64.

"De las Autorizaciones", Título Quinto se conforma por dos Capítulos que son "De las Autorizaciones para operar por una sola ocasión o por un periodo determinado, alguno de los giros mercantiles sujetos al requisito de licencia de funcionamiento"; acto administrativo que podemos comparar con la licencia provisional que regulaba el Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1981; el cual comprende los artículos 65 al 67, mientras que el segundo Capítulo se titula "Del Procedimiento para obtención de Autorizaciones" y cuyos artículos son el 68 y 69.

Dentro del Sexto y último Título de la Ley encontramos lo relativo a "Verificación, Medidas de Seguridad y Sanciones" que se divide en seis Capítulos que son "De la Verificación"(art. 70), "De las Medidas de Seguridad y Sanciones" (artículos 71 al 81), "Del retiro de Sellos de Clausura" (artículos 82 al 84), "Procedimiento para la Revocación de Oficio" (artículo 85 al 93), "De las Notificaciones" (artículo 94) y "Del Recurso de Inconformidad"(artículo 95).

El texto de la LFEMDF2001 es similar a la anterior, ya que se conforma de Cinco Títulos mismos que llevan por nombre: "Disposiciones Generales, Competencia y de los Establecimientos Mercantiles en General"; "De los Permisos y Autorizaciones"; "De los Establecimientos Mercantiles que requieren Licencia de Funcionamiento", siendo éste el más

importante para el presente trabajo ya que en su Capítulo V "De los requisitos para obtener Licencias de Funcionamiento" establece cual es el procedimiento para ello; "De los Establecimientos Mercantiles que requieren de Declaración de Apertura"; y "Verificación, Medidas de Seguridad, Sanciones y Recurso".

De la Ley del 2000 es importante indicar que se considera que las disposiciones son de orden e interés público, es decir, se puede entender que buscan el bien común de una manera notoria por lo cual la autoridad debe de realizar determinadas actividades, las cuales se considera se derivan de los deseos o necesidades así como aspiraciones de la mayoría de los gobernados, ya que en ciertos casos se puede contraponer a intereses particulares. Situación que se respeta en el artículo 1º de la Ley aprobada en el 2001.

Respecto del orden público podemos señalar que de acuerdo a lo establecido por Serra Rojas se trata de ese orden indispensable para la convivencia, a fin de que se mantenga la paz social.²⁹⁰

Podemos referir del contenido de la Ley, que se expide por el gobierno a fin de que las actividades comerciales se encuentren debidamente reguladas a fin de evitar un peligro ya sea en la seguridad, salubridad o en la paz, así como en el orden, y también para que cuando se lleve a cabo la instalación de un establecimiento mercantil se cumplan las mismas condiciones para todos los ciudadanos y se respeten los derechos de todos y cada uno, es decir, la podemos considerar como un instrumento jurídico por el cual se va a proteger la garantía de libertad.

Una ventaja de la Ley del 2000 sobre la Ley anterior (Ley de 1996)* es que desde el principio señala la supletoriedad de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal así como de los reglamentos respectivos, ello significa un avance ya que de alguna manera comienza realmente una verdadera unificación de los procedimientos administrativos, situación que mantiene el texto de la Ley aprobada en el 2001, en su artículo 10 párrafo tercero.

²⁹⁰ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Administrativo Especial*. Editorial Porrúa, Tercera edición actualizada, México, 1998, Capítulo III.

* Punto 1.2.3. del presente trabajo.

La Ley del 2000 establece en el artículo 2º fracción XII una definición de Licencia de Funcionamiento, indicando que se debe de entender como un acto administrativo emitido por la Delegación y que permite a personas físicas o morales el desarrollar actividades comerciales, y de donde es posible desprender del estudio de los artículos subsecuentes que para lograr su emisión se debe de cumplir con un procedimiento regulado por la misma Ley, pero cumpliendo con las formalidades y generalidades que señala la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la cual como ya señalamos es de aplicación supletoria. Sobre ello podemos indicar que para el autor la LPADF es la generalidad siendo el procedimiento que regula la presente ley la especie, es decir, el procedimiento para obtener la Licencia de funcionamiento debe de apegarse a todo lo que se indica en la Ley del Procedimiento Administrativo ya que la misma se aplica a diversas ramas de la administración tal y como lo establece el artículo 1º de la misma en su párrafo segundo.

La definición de licencia de funcionamiento en la Ley del 2001 incluye que se trata de un acto otorgado a actividades consideradas por la Ley como de Impacto Vecinal o Zonal.

Sobre el contenido tanto de la LFEMDF2000 como de la LFEMDF2001 en relación con el procedimiento administrativo, podemos indicar que cumplen con establecer el mínimo de disposiciones necesarias para regular el mismo y que se evite producir lesiones a los derechos de los gobernados, ya que establecen "*el órgano competente, los motivos para iniciar el procedimiento y las medidas de orden interno*"²⁹¹ que deben de cumplirse para que el procedimiento se apegue a lo dispuesto por el principio de legalidad, debiendo entenderse como las medidas de orden interno la realización de la visita de verificación, así como aquellos actos que se desarrollen por parte de la Administración. A pesar de encontrarse regulado por una Ley tenemos que el procedimiento puede ser mejorado en favor del gobernado, de los vecinos, así como para aumentar la seguridad jurídica.

Del procedimiento administrativo para obtener la licencia que regula este ordenamiento jurídico es importante señalar la fracción II del artículo 4º de la LFEMDF2000 que indica que es atribución de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal el fijar los horarios de

²⁹¹ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, Trigésima Novena Edición, México, 1999, p. 259.

funcionamiento de los establecimientos mercantiles, situación que habíamos mencionado en lo relativo a la regulación administrativa en el análisis de la LOAPDF, los cuales tienen estrecha relación con las Licencias ya que en las mismas deberá indicarse el horario en que podrán funcionar los establecimientos mercantiles, de donde destaca además que no podrá haber horarios especiales, es decir, encontramos implícito el principio de imparcialidad, ya que el horario se aplicará a todos los establecimientos con el mismo giro, pero que podrán ser diferentes de acuerdo a la actividad económica.

Sobre los horarios, la Ley del 2001 en sus artículos 32 y 33, determina que dependiendo del tipo de establecimiento de que se trate, es decir, de ser facultad del poder Ejecutivo pasan a ser del poder Legislativo el establecerlos, lo cual podemos considerar se realiza de acuerdo a lo establecido por el artículo 42 fracción XVI del EGDF.

El artículo 5° de la LFEMDF2000 establece las atribuciones de las Delegaciones las cuales están debidamente fundadas en la fracción XII del artículo 39 de la LOAPDF, siendo la más importante para este trabajo la mencionada en la fracción I, que indica que podrá expedir las licencias de Funcionamiento. Dicho artículo se mantiene en la Ley del 2001, pero amplía las facultades, además de que corrige un error de la Ley del 2000 ya que tenía dos fracciones marcadas con el I.

Sobre las nuevas facultades de las Delegaciones, es importante para el procedimiento administrativo para obtener la Licencia de Funcionamiento, la contenida en la fracción X que se refiere a la realización de la consulta vecinal cuando se solicite una licencia de funcionamiento (Tipo B) nueva que así lo requiera, donde la única ventaja que se vislumbra es que los supuestos están más claros en la nueva Ley .

En el artículo 6° de ambas leyes se determinan las facultades de las Ventanillas Únicas, las cuales se apegan a lo dispuesto por el "Acuerdo por el que se crea en las Dieciséis Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, Ventanillas Únicas Delegacionales para la Recepción y Entrega de Documentos", el cual fué publicado en el DOF el día 23 de septiembre de 1994, por el entonces Jefe del DDF Manuel Aguilera Gómez, modificado y ampliado para efectos de procedimiento relacionado con establecimientos mercantiles por un

Acuerdo publicado en el DOF el día 25 de noviembre de 1997 por el Jefe del DDF, Oscar Espinoza Villareal en el cual se precisan los documentos y trámites que podrán recibir y realizar las Ventanillas Únicas de las Delegaciones y que en su artículo Segundo fracción V inciso i) establece a las Licencias de Funcionamiento para establecimiento Mercantil.

Es importante el contenido del artículo 6° de ambas leyes ya que determina cual es la autoridad ante quien se deberá dar inicio al procedimiento administrativo, la cual no es quien resuelve, pero sí el organismo encargado de recibir las peticiones de los gobernados, dicha petición será enviada a la Delegación para que la misma por medio del área correspondiente resuelva, lo cual se desprende de lo dispuesto por el artículo 7°, donde se indica que la Ventanilla Única tiene la obligación de enviar a la Delegación los trámites que reciba cada día.

El artículo 8° de ambas leyes determina la forma en que deberá de realizarse la solicitud, por la cual los gobernados ejercen su derecho de petición, en el caso de las Licencias de funcionamiento, siendo por medio de formatos, de los cuales ya analizamos su fundamento legal.

Dichos formatos serán gratuitos, cumpliendo con el Principio de Gratuidad a que algunos doctrinarios establecen debe apegarse la actividad administrativa del Estado, ya que es la forma en la cual realiza una función en beneficio de los gobernados.

Este artículo en el párrafo segundo, de ambas leyes, establece la obligación de las Ventanillas Únicas de prestar asesoría y orientación al gobernado para la presentación de dicho formato.

Una adición a la nueva ley es que establece que además deberán de contar con los formatos necesarios para la debida prestación del servicio, lo cual se le puede considerar una garantía al gobernado, ya que algunas ocasiones el trámite no se realiza por falta de formatos, así que eso de alguna manera impedirá abusos por parte de las autoridades y las criticas que se le hacen a la burocracia.

En el último párrafo del numeral mencionado encontramos que no se le podrá negar al gobernado la recepción del formato correspondiente, siempre y cuando cumplan con lo dispuesto con la Ley, lo cual se apega totalmente a lo dispuesto por el artículo 8° constitucional.

Podemos considerar que la parte más importante de este párrafo es la que indica de manera precisa que la iniciación del trámite mediante la admisión de formato no implica que se autorice el mismo, toda vez que, falta el acto administrativo emitido por la Delegación.

Lo anterior es importante ya que algunos particulares utilizando lo dispuesto por el artículo 49 de la LPADF, donde se indica que bajo ningún supuesto las unidades de recepción de las autoridades competentes podrán rechazar las solicitudes, pretenden no cumplir con todos los requisitos establecidos por la Ley, bajo la amenaza de acudir ante la Contraloría Interna para quejarse por la negativa de recibir el trámite lo cual se le puede considerar como una responsabilidad administrativa en virtud de lo establecido en el artículo 47 fracción XXII de la LFRSP, toda vez que la negativa de recibir documentos se le puede considerar como un acto u omisión de los *"que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública"*²⁹².

El artículo 43 de la LFPA esta redactado en términos similares al artículo 49 de la Ley local de procedimiento administrativo, lo cual además se le puede considerar es *"un principio que da seguridad jurídica, el que las unidades receptoras no podrán rechazar los escritos de los particulares."*²⁹³

Respecto del artículo 9° de ambas leyes, en el cual se establece las obligaciones que deberán de cumplir los gobernados que sean titulares, es decir, las personas físicas o morales que tengan una licencia de funcionamiento en términos del artículo 2° de ambas legislaciones, destaca la fracción I ya que en ella se determina que no podrán realizar actividades distintas a las que indica la Licencia de funcionamiento, es decir, acepta desde que recibe la licencia las limitaciones que le impone la autoridad, es decir, encontramos la duplicidad de efectos dentro de un acto administrativo.

Un requisito fijado por el artículo 10 de la LFEMDF2000, es que para otorgar la licencia de funcionamiento, el inmueble donde se pretende montar un establecimiento mercantil debe de cumplir con lo dispuesto por el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal respecto del número de cajones de estacionamiento dependiendo del tipo de giro que se quiera desarrollar, así mismo ofrece otras opciones para la prestación de dicho servicio lo cual podemos considerar como una forma de cumplir y hacer respetar el orden público, sobre

²⁹² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 1999, p. 39.

²⁹³ ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier. *Op. cit.*, p. 312.

todo en beneficio de los particulares que viven o trabajan cerca de dicho establecimiento, dicha situación se regula en los artículos 60 y 61 de la LFEMDF2001, lo cual se ha criticado por algunos empresarios por considerar que las tarifas establecidas por la Ley no son justas, situación que analizaremos y criticaremos con más profundidad en el Capítulo Cuarto del presente trabajo.

Los artículos de la LFEMDF2000 que tienen más importancia para el presente trabajo ya que regulan todo lo relativo a las licencias de Funcionamiento, así como el procedimiento para su obtención son del 16 al 42 que son precisamente todos los que se comprenden en el Título Segundo de la Ley, los que tienen su equivalente en los artículos 19 al 37 de la LFEMDF2001.

De dichos artículos es importante señalar el 16 de la LFEMDF2000 ya que establece los establecimientos que van a requerir la licencia para su funcionamiento, en virtud de la posible problemática que podrían representar, o cual se desprende del mismo artículo ya que los considera de impacto social, los artículos 20 y 24 de la Ley del 2001 establecen los establecimientos que requieren licencia los cuales se clasifican en A o B en atención al Impacto que pudieran tener, siendo mejor la clasificación de la nueva ley ya que no permite interpretaciones, pues elimina la clasificación por los grados de alcohol en las bebidas, situación que además generó problemas para determinar cuando procedía la consulta vecinal.

En el artículo 18 de la Ley del 2000 se determinan de manera general los requisitos que debe de cumplir el gobernado para que se expida la licencia de funcionamiento, mismos que podrán complementarse en virtud de lo establecido en los artículos del Capítulo Tercero del Título Segundo de la Ley. Esta situación la regula el artículo 25 de la Ley del 2001 y que se complementa con lo dispuesto por los artículos 34 al 37.

De los requisitos necesarios para la obtención de la Licencia de Funcionamiento en la Ley del 2001 destaca que en la fracción VIII no se limita a que se indiquen el número de cajones de estacionamiento, tal y como la hacía la misma fracción del artículo 18 de la ley del 2000, sino que además se debe presentar un documento que acredite dicho número, lo cual tendría que ser parte del estudio arquitectónico o una copia del plano arquitectónico del establecimiento, lo cual no deja de ser una simple suposición de parte del autor.

Artículos de la Ley que regulan el procedimiento administrativo ante las Delegaciones y que no analizaremos en el presente punto en virtud de que en los subsecuentes vamos a realizar el análisis de cada una de las partes que los conforman son 19, 20, 21 y 24 de la LFEMDF2000; los cuales tienen su equivalente en lo dispuesto por los artículos 26, 27, 28 y 31 de la LFEMDF2001.

3.3. Diversas Etapas que comprende el Procedimiento Administrativo para la obtención de la Licencia de Funcionamiento

En razón de que establecimos que procedimiento se entiende como una serie de actos vinculados entre sí, los cuales se encuentran debidamente determinados por normas jurídicas, donde se establecen el momento de inicio y de terminación, así como la expresión de los requisitos que deben cumplirse en cada una de sus etapas, pero sobre todo indicar en beneficio del particular el plazo o término en que deberán realizarse cada uno de ellos, tenemos que en el presente caso el procedimiento se regula por lo que dispone la Ley de Establecimientos Mercantiles así como la LPADF. Por lo cual en el presente punto analizaremos las etapas que deben cumplirse en el procedimiento para obtener la licencia de funcionamiento, así como indicar en que sentido se habían realizado propuestas de reformas y, si se realizaron o no por el poder legislativo local.

Una de las características del procedimiento administrativo para obtener la licencias de Funcionamiento para establecimiento mercantil es que, se inicia a petición de parte según lo dispone el artículo 18 de la LFEMDF2000, el cual determina:

"Artículo 18.- Los interesados en obtener de la Delegación las Licencias de Funcionamiento correspondientes para la operación de los giros a que se refiere el artículo 16, deberán presentar ante la Ventanilla única o la de gestión, la solicitud correspondiente con los siguientes datos y documentos:..."²⁹⁴

Artículo que relacionado con lo dispuesto por los artículos 1º primer párrafo, 19 y 21 del mismo ordenamiento jurídico, cumple con lo señalado por Gabino Fraga respecto de los procedimientos iniciados a petición de parte, en los cuales "la ley debe de regular los requi-

²⁹⁴ "Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal". *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. México, 27 de enero de 2000.

sitos que ha de llenar la instancia inicial, la forma de acreditar la personalidad en caso de que se actúe por medio de representante, los documentos que deben acompañarse al escrito inicial, el lugar de su presentación y los medios de subsanar la falta de los requisitos exigidos, así como los medios de prueba y las normas para su apreciación."²⁹⁵

El inicio del procedimiento a petición del gobernado se regula por lo establecido en el artículo 25 de la Ley del 2001, ya que determina que los interesados en obtener la licencia deberán presentar la solicitud correspondiente.

Además de la solicitud, algo que es de importancia dentro del desarrollo del procedimiento de acuerdo a lo que postula Gabino Fraga es, lo relativo a los medios de prueba que se pueden ofrecer en el procedimiento administrativo para obtener la licencia de funcionamiento, encontramos que ningún artículo indica de manera precisa cuales son, pero hay dos formas de resolver dicha cuestión, la primera la encontramos en la Ley del 2000 en el artículo 88 relativo a las pruebas que se pueden ofrecer en el procedimiento de revocación de oficio de Licencia, disposición jurídica que indica que se admiten todas las pruebas a excepción de la confesional a cargo de la autoridad; en cuanto a la segunda forma es que nos apeguemos a lo dispuesto por el artículo 1º y aplicar de manera supletoria la LPADF y por consiguiente aplicar también el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y las disposiciones relativas a los medios de prueba.

De la Ley del 2001 encontramos que los medios de prueba que se pueden ofrecer en el procedimiento administrativo de acuerdo con el artículo 88, son también todos los previstos por la leyes, menos la confesional a cargo de la autoridad, las cuales entonces se regularán de manera supletoria por la LPADF y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Lo anterior reviste importancia, sobre todo cuando se realiza la contestación y desahogo para complementar la información y datos que se le requieren en la prevención, a que se refiere el artículo 21 de la LFEMDF2000 y 28 de la Ley del 2001.

Es importante indicar que, para el procedimiento administrativo los plazos y términos no se pueden prorrogar de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 74 de la LPADF, excepto que el día

²⁹⁵ FRAGA, Gabino. *Op. cit.*, p. 259.

de terminación sea inhábil. En materia federal el artículo 31 de la LFPA establece que los términos se podrán prorrogar siempre que no se exceda la mitad del plazo determinado y cuando no se afecten derechos de los interesados o terceros. En materia local encontramos que el CPAEM en su artículo 30 determina que los plazos también son improrrogables, ya que si transcurre, las partes perderán el derecho que se tenía para ejercitar.

De la lectura y análisis de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, tanto del 2000 como del 2001, podemos considerar que las etapas que tiene el procedimiento administrativo para la obtención de la licencia respectiva son la presentación de la solicitud correspondiente ante la Ventanilla Única, la Visita de Verificación, la Consulta Vecinal cuando así se requiera y por supuesto la respuesta de la autoridad competente, además de que se pueden realizar cotejos documentales, sobre los cuales el autor del presente trabajo tiene algunas observaciones, en beneficio de los gobernados sobre todo de los vecinos de un establecimiento, cuestión que se analizará con posterioridad; la prevención por escrito y la resolución de parte de la Autoridad.

3.3.1. Trámite en la Ventanilla Única Delegacional

Precisamente con este acto realizado por el gobernado, se inicia el procedimiento administrativo, por lo cual lo consideramos como iniciado a petición de parte, toda vez que es precisamente el particular quien debe de presentar determinados datos a la Delegación por medio de las Ventanillas Únicas en virtud de lo establecido en las Leyes de establecimientos mercantiles del 2000 y 2001, así como el Acuerdo emitido por el Jefe del DDF publicado en el DOF el día 25 de noviembre de 1997.

Respecto de esta parte del procedimiento es importante hacer mención que en los medios electrónicos, específicamente en la página de la red del Gobierno del Distrito Federal (Anexo 4), se hace mención de la necesidad de presentar un Manifiesto Bajo Protesta de Decir la Verdad de que se cumplen con otras disposiciones aplicables al funcionamiento de un establecimiento mercantil, el cual no es requisito actual por estar regulado por la ya abrogada LFEMDF de 1996, pero que se solicita en virtud de la confusión sobre la ley vigente y a que aludimos en párrafos anteriores.

Además del análisis del formato VU-19 para Expedición de licencia de Funcionamiento para Establecimiento Mercantil (Anexo 1) en ninguna parte se menciona que deba presentarse un manifiesto bajo protesta de decir verdad escrito, toda vez que dicho formato se realiza bajo protesta de decir verdad según el propio encabezado del mismo, así como a lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal referente a la aplicación del principio de buena fe, la cual se presume por parte del interesado ya que en caso contrario procedería la revocación de oficio de la Licencia de funcionamiento. Sin embargo tenemos que el formato a que hemos aludido (Anexo 1), también debe de ser modificado ya que en la parte de Requisitos en el punto 6 se pide dicho documento, sin que ello sea legal.

Por lo tanto y en apego al principio de agilidad así como de simplificación, la solicitud de un Manifiesto bajo protesta de decir verdad, aparte de los datos proporcionados por el interesado en el formato referido no es correcto, además de ser ilegal y lo cual podemos establecer es un criterio de interpretación de la Ley o más bien una aplicación de una ley abrogada.

Podemos considerar que la presentación del formato ante la Ventanilla Única por parte de un gobernado es *"el acto que determina la iniciación del procedimiento administrativo y por ello es un acto de trámite"*²⁹⁶.

Los requisitos adicionales que debe de cumplir el particular al momento de presentar el formato VU-19, se establecen en el artículo 18 de la LFEMDF2000 y que de acuerdo a las fracciones II, III, VI, VII y X son:

- En caso de que se trate de un extranjero la Autorización emitida por la Secretaría de Gobernación, para que realice dicha actividad comercial que solicita;
- Cuando el trámite lo realice una persona moral, lo cual es una ficción ya que lo debe de realizar su representante, éste último debe acompañar la solicitud con el documento que le da dicho carácter, siendo lo común que se presente copia certificada del mismo o copia simple, la cual se coteja por el operador o encargado de la Ventanilla con el original o copia certificada, así como copia certificada del acta constitutiva de dicha persona moral y una identificación oficial del representante legal;

²⁹⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal*. Editorial Porrúa, Tercera Edición, México. 2000, p. 132.

- Documento por el cual se acredita que el predio donde se pretende establecer el comercio cuenta con el uso de suelo, lo cual como hemos establecido, es el primer requisito a cumplir para poder contar con la licencia, pero que no hemos estudiado en el presente trabajo, porque en la LFEMDF no se le considera parte del procedimiento, sino que implica un procedimiento diferente que se realiza ante los organismos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- Visto Bueno de Seguridad y Operación que realiza un director Responsable de Obra y que se realiza en el formato AU-19 (Anexo 3) el cual regula el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal; y
- La última fracción que hemos señalado establece un requisito adicional para casos específicos (establecimientos que se dediquen a la venta exclusiva de bebidas alcohólicas al copeo con graduación mayor a 2º G.L. y prestación de servicios de entretenimiento) que en virtud del impacto social que tiene se requiere se realice una consulta con los Vecinos del Lugar, procedimiento que deberá realizarse conforme a lo dispuesto por la Ley de Participación Ciudadana.

Todos los documentos recibidos deberán de ser enviados al área correspondiente para que se resuelva la petición conforme a Derecho de acuerdo al artículo 7º de la LFEMDF del 2000 y del 2001, situación que ya se había indicado.

A fin de mejorar la regulación de algunos establecimientos así como para otorgar mayor seguridad jurídica a los interesados titulares de una Licencia, el autor del presente trabajo consideró necesario que se realizarán algunas reformas al artículo 18 de la Ley del 2000 que permitieran evitar desgracias como la sucedida en el año 2000 en la discoteca *Lobohombo*, en la cual fallecieron usuarios de dicho establecimiento, lo cual originó que dentro de las reformas propuestas a fin de proteger también a los futuros usuarios se considerara conveniente agregar un artículo 18-bis a la LFEMDF donde se estableciera como requisito para poder otorgar la licencia solicitada, la presentación del programa interno de protección civil que se tiene previsto por el artículo 24 del Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, ya que de esa manera se vigilaría esa obligación de los propietarios de inmuebles y la misma Delegación no estaría poniendo en peligro a los usuarios de un establecimiento.

El artículo 18-bis debía quedar redactado en los siguientes términos:

Artículo 18-bis. Un requisito que se deberá de cumplir para obtener la licencia de funcionamiento es que los titulares de los inmuebles, señalados en la solicitud respectiva, así como los interesados en obtener la Licencia de funcionamiento, deberán de presentar ante la Ventanilla Única de la Delegación copia del Programa Interno de Protección Civil a que se refiere el artículo 24 del Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, debidamente autorizado y actualizado por la Delegación.

Esta propuesta se asemeja a la que realiza la Diputada local Susana Manzanares, en su Propuesta Iniciativa de Reformas y adiciones a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, en la cual considera que una de las más graves irregularidades detectadas en el caso del mencionado centro de espectáculos, fue la falta de medidas de protección civil, la cual es frecuente en toda clase de establecimientos, por lo que considera que al artículo 18 de la Ley mencionada es preciso adicionarle la fracción XI la cual regularía lo relativo a la presentación del programa Interno que hemos mencionado en nuestra propuesta de reforma, solo que el autor del presente trabajo considera que debido a su importancia no debe de ser una fracción sino un artículo.

Sobre los giros a que se refiere el artículo 24 del Reglamento referido podemos mencionar que se consideran los que requieren Licencia de Funcionamiento establecidos en el artículo 16 de la LFEMDF, por lo cual podemos considerar que de nueva cuenta se vuelve a notar el criterio de considerarlos de alto impacto y por ello requieren de regularización especial, además por la capacidad física de sus instalaciones que les permite atender un número considerable de personas.

Este requisito además, de alguna manera va a facilitar y a ser una garantía para el gobernado para que la Delegación no inicie en su contra el procedimiento de revocación de oficio de la licencia previsto en el artículo 87 de la LFEMDF2000 bajo el supuesto indicado en la fracción IV del artículo 85 del mismo ordenamiento jurídico, causal que en la Ley del 2001 ya no se considera de origen al procedimiento de revocación de oficio, sino que solo podrá proceder la clausura.

No sólo los hechos ocurridos en el centro de diversión referido provocaron que se realizaran dichas propuestas sino también por la información dada a conocer por la Asociación Nacional de Fabricantes de Polvo Químico Seco (ANFAP), que declara que *"el 90 por ciento de miles de extintores que hay en todo el país no tiene un mantenimiento adecuado ni contiene un químico efectivo contra el fuego"*²⁹⁷ lo cual es un peligro para la salud y la seguridad, sobre todo considerando que muchos de esos extintores se encuentran en comercios, según lo declarado por el General Alejandro Aguilar López, director del Heroico Cuerpo de Bomberos del DF: *"de enero a mayo se han combatido 3 mil 58 incendios en el DF y hemos detectado que los extintores no funcionaban correctamente; además, los lugares no tenían salidas de emergencia y la gente no tenía capacidad para su manejo"*²⁹⁸, situación que se podría evitar o al menos disminuir si se presentara el programa interno de protección civil ya que el mismo incluye el equipamiento y la formación de brigadas.

Desafortunadamente en el texto de la Ley aprobada por la Asamblea Legislativa II Legislatura en ninguna de las fracciones del artículo 25 se incluyó el Programa Interno de Protección Civil, a pesar de que se le considera como una obligación de los titulares el contar con el mismo, artículo 9º fracción XIV de la LFEMDF2001, la cual representa una adición a las obligaciones previstas en el artículo 9º de la Ley del 2000.

Otra de las reformas al artículo 18 de la LFEMDF2000 que se realizaron por el autor del presente trabajo era que se incluyera una fracción que permitiera a la Delegación el solicitar las pólizas de seguro y certificados a que se referían los artículos 31 fracción VI y 42 fracción IV, requisitos que desde el punto de vista del autor tenían como finalidad el asegurar la salud y seguridad pública, pero que en la nueva Ley desaparecieron debido a que ambos giros mercantiles (talleres automotrices en general y los gimnasios) dejaron de ser considerados de alto impacto, y por ello dejaron de requerir licencia para su funcionamiento.

La reforma propuesta debía modificar la fracción X para quedar en los siguientes términos:

X) En caso de que la solicitud sea para alguno de los giros previstos por la fracción VI del artículo 16 se deberá presentar original y copia de los certificados y seguro médi-

²⁹⁷ SÁNCHEZ, Antonio. "Advierten anomalías en miles de extintores", *Reforma*, Diario, México, Distrito Federal, 11 de junio del 2001, Sección A, p.1.

²⁹⁸ *Idem*.

co a que se refiere la fracción VI del artículo 30 de esta ley, para comprobar que el personal esta capacitado, siendo la misma Ventanilla Única Delegacional la que realice el cotejo de los mismos regresando al interesado los originales debidamente sellados, lo anterior no significa que la Delegación pierda el derecho de comprobar la veracidad de los documentos presentados.

Esta reforma propuesta lo que buscaba era que se modificara sobre todo la redacción de la Ley para que la fórmula, resultado de la aplicación del principio de legalidad, expuesta por el artículo 35 de la LPADF se cumpliera ya que la misma impedía a la Delegación exigir mayores requisitos para la presentación de la solicitud más que los indicados en el artículo 18, situación que además se debe a una redacción inadecuada del artículo 19 de la Ley que regula los establecimientos mercantiles ya que el mismo determina:

"Artículo 19.- Recibida la solicitud acompañada de todos los documentos y cumplidos todos los requisitos a que se refiere el artículo anterior, la Delegación en un plazo máximo de 7 días hábiles, y previo pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal, deberá expedir la Licencia de Funcionamiento correspondiente, excepto en los casos de licencias de funcionamiento consideradas en las fracciones II y III del artículo 16 de esta Ley, donde el plazo máximo será de 15 días hábiles contados a partir del día en que se lleve a cabo la consulta vecinal..."²⁹⁹

Otra reforma que debía realizarse a este artículo no solo es lo que hemos subrayado sino también adecuarlo a lo establecido en la fracción X del artículo 18 del mismo ordenamiento, ya que se refieren a fracciones distintas del artículo 16.

En tanto la Ley del 2001 en el artículo 25 establece cuales son los requisitos que deberán de cumplirse ante la Ventanilla Única para obtener la Licencia de Funcionamiento los cuales son casi los mismos que los establecidos en el texto de la LFEMDF2000, solo que incluye ahora la presentación de un documento que indique que se cuenta con el numero de cajones, es decir, ya no basta la simple mención; además de la presentación de un estudio de impacto ambiental.

²⁹⁹ "Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal". *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. México, 27 de enero de 2000.

Respecto de la realización del trámite ante la Ventanilla Única Delegacional el autor del presente trabajo encontró que en el caso de las personas físicas se realizaba una interpretación de la Ley sobre todo en lo relativo a las representaciones para realizar el trámite de solicitud de la Licencia, así como cualquier otro relacionado con los establecimientos mercantiles, es decir, cuando el trámite es realizado por medio de un tercero, que es la persona autorizada para oír y recibir notificaciones a que se refiere el formato VU-19 (Anexo I), y con facultades para realizar trámites y gestiones necesarias para substanciar el procedimiento previstas por el artículo 42 de la LPADF.

Por ello y en estricto apego al Principio de Simplificación, el procedimiento debería de ser posible realizarlo en representación de otra persona mediante carta poder simple, realizada ante dos testigos, sin que sea necesario que se ratifiquen las firmas ante fedatario público, tal y como lo dispone la LPADF.

Lo anterior debido a las siguientes consideraciones: cuando una persona decide nombrar a otra para que haga el trámite es por dos razones; desconocimiento del procedimiento así como de la legislación o bien, por falta de tiempo.

Si bien dentro de las consecuencias negativas de nombrar a un tercero para realizar el trámite podemos ubicar el denominado "coyotaje", esto se podría evitar con la presentación de las copias simples de las identificaciones oficiales tanto del interesado, del autorizado como del representante, así como de los testigos, tal y como se esta solicitando para realizar el trámite para el Reemplazamiento en el Distrito Federal.

Por lo anterior las propuesta de modificación a fin de regular este problema se realizaría en el artículo 18 de la LFEMDF2000 y en especial en la fracción III que establece:

"Artículo 18.- Los interesados en obtener de la Delegación las Licencias de Funcionamiento correspondientes para la operación de los giros mercantiles a que se refiere el artículo 16, deberán de presentar ante la Ventanilla única o la de gestión, la solicitud correspondiente con los siguientes datos y documentos:...

III) Si es persona moral, su representante legal acompañará copia certificada de la escritura constitutiva con registro en trámite o debidamente registrada, y el documento con el que se acredite su personalidad, así como copia de una identificación oficial vigente, con fotografía;...³⁰⁰

³⁰⁰ "Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal". Op. cit., p. 8.

Debiendo de incluirse un párrafo segundo para regular el trámite realizado por personas físicas, que estaría redactado en los siguientes términos:

Cuando el trámite lo realice otra persona en nombre y representación de una persona física deberá de presentar original de carta poder simple, donde se acredita su personalidad, realizada ante dos testigos, así como presentar copias de las identificaciones oficiales con fotografía del interesado, de la persona que realiza el trámite y de ambos testigos.

Dicha propuesta de reforma también podría incluirse como una fracción III-bis, ya que continúa regulando algo relativo a la representación de las personas, pero aplicado a un caso específico que es las personas físicas.

Esta es otra propuesta que se realizó y que a pesar de ser para beneficiar al particular y simplificar el procedimiento, no se consideró alguna similar por parte de la Asamblea Legislativa para agilizar el procedimiento.

Sobre los requisitos que se mencionan en ambas leyes podemos considerar la importancia que tienen para el orden público la presentación del documento por el cual se acredita el uso de suelo, toda vez que dicho requisito además de utilizarse en el procedimiento administrativo para obtener la licencia de funcionamiento también se solicita en el supuesto de las Declaraciones de Apertura, de acuerdo a lo establecido en los artículos 45 de la LFEMDF2000 y 44 de la Ley del 2001, donde además también sería aplicable la reforma que se propuso sobre la representación de las personas físicas.

De la importancia del documento que acredita el uso de suelo, se desprende precisamente la necesidad de realizar un cotejo documental debidamente regulado, situación que se analizará en puntos subsiguientes.

3.3.2. La Visita Administrativa de Verificación

La Visita Administrativa es, un acto administrativo que de acuerdo a los establecido por las Leyes del Procedimiento Administrativo Federal (art. 62) y del Distrito Federal (art. 97) tiene como objetivo el comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, así como la revisión de documentos tal y como lo dispone el artículo 42 fracciones III y V del Código Fiscal de la Federación.

Este acto de autoridad, debe de cumplir con lo dispuesto por el artículo 16 de la CPEUM y que sucede en el presente procedimiento en virtud de lo establecido por el artículo 19 párrafo segundo de la LFEMDF2000 toda vez que el artículo 5º en su fracción VI faculta a la Delegación para que pueda ordenar la realización de dichas visitas, además de que deberá de cumplirse con el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, mismo del cual ya hemos realizado algunas consideraciones en los Capítulos precedentes.

En la nueva Ley encontramos que la visita de verificación tendrá su fundamento en lo dispuesto en los artículos 5 fracción VI y 26 párrafo segundo.

Respecto de la realización de la visita de verificación el autor del presente trabajo había realizado una propuesta de modificación al artículo 19, en el mismo sentido a como la planteó la Diputada Manzanares en su propuesta de modificación para que el artículo 19 de la LFEMDF2000 quedara con la siguiente redacción:

"Artículo 19.- ...

*La Delegación podrá dentro de los plazos señalados, realizar visitas o cotejos para verificar que las manifestaciones y documentos de las solicitudes respectivas es verídico, de conformidad con lo que establezca la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias..."*³⁰¹

Para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 19.-...

*La delegación deberá dentro de los plazos señalados, realizar visitas o cotejos para verificar que las manifestaciones y documentos de las solicitudes respectivas son verídicos, de conformidad con lo que establezca la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias."*³⁰²

En la Ley del 2001 en el artículo 26 párrafo segundo se mantiene la redacción de "podrá", lo cual de alguna manera, desde el punto de vista del autor permite a la Delegación elegir entre realizar o no la visita de verificación, lo cual puede dar lugar a que no se realice la visita y se realice la apertura de un establecimiento con diverso giro al solicitado o en condiciones diferentes a las señaladas ante la Autoridad.

³⁰¹ "Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal". *Op. cit.*, p. 8.

³⁰² Propuesta de Iniciativa para Modificar la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, realizada por la Diputada Local Susana Manzanares Córdova.

Sobre los requisitos constitucionales que debe cumplir la visita de verificación encontramos la siguiente jurisprudencia emitida por los Tribunales Federales:

"ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA, SU OBJETO. Acorde con lo previsto en el artículo 16 constitucional, así como con su interpretación realizada por esta Suprema Corte en las tesis jurisprudenciales cuyos rubros son: "VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER." (tesis 183, página 126, Tomo III, Segunda Sala, compilación de 1995) y "ÓRDENES DE VISITA DOMICILIARIA, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS." (tesis 509, página 367, Tomo III, Segunda Sala, compilación de 1995), que toman en consideración la tutela de la inviolabilidad del domicilio y la similitud establecida por el Constituyente, entre una orden de cateo y una de visita domiciliaria, cabe concluir que el objeto no sólo debe concebirse como propósito, intención, fin o designio, que dé lugar a la facultad comprobatoria que tienen las autoridades correspondientes, sino también debe entenderse como cosa, elemento, tema o materia, esto es, lo que produce certidumbre en lo que se revisa; con base en esto último, el objeto de la orden de que se trata no debe ser general, sino determinado, para así dar seguridad al gobernado y, por ende, no dejarlo en estado de indefensión. Por tanto, la orden que realiza un listado de contribuciones o cualquier otro tipo de deberes fiscales que nada tenga que ver con la situación del contribuyente a quien va dirigida, la torna genérica, puesto que deja al arbitrio de los visitadores las facultades de comprobación, situación que puede dar pauta a abusos de autoridad, sin que obste a lo anterior la circunstancia de que el visitador únicamente revise las contribuciones a cargo del contribuyente como obligado tributario directo, porque en ese momento ya no se trata del contenido de la orden, sino del desarrollo de la visita, en la inteligencia de que la práctica de ésta debe sujetarse únicamente a lo señalado en la orden y no a la inversa. Esta conclusión, sin embargo, no debe llevarse al extremo de exigir a la autoridad que pormenoree o detalle el capitulado o las disposiciones de las leyes tributarias correspondientes, porque tal exageración provocaría que con una sola circunstancia que faltara, el objeto de la visita se considerara impreciso, lo cual restringiría ilegalmente el uso de la facultad comprobatoria, situación que tampoco es la pretendida por esta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es necesario

precisar que las anteriores consideraciones únicamente son válidas tratándose de órdenes de visita para contribuyentes registrados, pues sólo de ellos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con su registro de alta, sabe qué contribuciones están a su cargo, situación que es distinta de los casos de contribuyentes clandestinos, es decir, aquellos que no están inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes porque, en estos casos, la orden necesariamente debe ser general, pues no se sabe qué contribuciones están a cargo del destinatario de la orden. También debe señalarse que las contribuciones a cargo del sujeto pasivo, no sólo conciernen a las materiales o de pago, sino igualmente a las formales o cualquier otro tipo de deber tributario y, por tanto, debe entenderse por obligado tributario, no solamente al causante o contribuyente propiamente dicho, sino también a los retenedores, responsables solidarios y cualquier otro sujeto que a virtud de las normas tributarias tenga que rendir cuentas al fisco."³⁰³

A pesar de que esta jurisprudencia hace referencia a contribuciones fiscales, lo importante de ella aplicada al procedimiento administrativo estudiado en el presente trabajo, es que se debe de indicar qué es lo que se va a revisar, es decir, que se cumplan con las disposiciones de la LFEMDF a fin de que la Delegación cuente con los elementos necesarios para decidir si hay las condiciones suficientes para expedir la licencia de funcionamiento o no.

Pero además encontramos que la orden que da lugar a la visita de verificación es un acto administrativo, por lo cual debe de cumplir con todos los requisitos del mismo, es decir, estar fundadas y motivadas; tener firma de la autoridad, fecha, constar por escrito, situación que se desprende del siguiente criterio emitido por el Poder Judicial Federal:

"ORDENES DE VISITA DOMICILIARIA, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS. De conformidad con lo establecido por la fracción II del artículo 16 constitucional y por la fracción III del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, tratándose de las órdenes de visita que tengan por objeto verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, por un principio lógico y de seguridad jurídica, deben estar fundadas y motivadas y expresar el objeto o propósito de que se trate; requisitos para cuya completa satisfacción es necesario que se precisen en dichas órdenes, expresando

³⁰³ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Diciembre de 1997, Tesis 2ª JI.59/97, pág. 333, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2000, México.

*por su nombre los impuestos de cuyo cumplimiento las autoridades fiscales pretenden verificar, pues ello permitirá que la persona visitada conozca cabalmente las obligaciones a su cargo que se van a revisar y que los visitadores se ajusten estrictamente a los renglones establecidos en la orden. Sólo mediante tal señalamiento, por tratarse de un acto de molestia para el gobernado, se cumple con el requerimiento del artículo 16 constitucional, consistente en que las visitas deben sujetarse a las formalidades previstas para los cateos, como es el señalar los objetos que se buscan, lo que, en tratándose de órdenes de visita se satisface al precisar por su nombre los impuestos de cuyo cumplimiento se trate. Adoptar el criterio contrario impediría, además, al gobernado cumplir con las obligaciones previstas en el artículo 45 del Código Fiscal de la Federación.*³⁰⁴

Además de cumplir con las condiciones que se desprenden de los criterios citados, las visitas de verificación de acuerdo con lo establecido por los artículos 70 de la LFEMDF2000; 68 y 69 de la LFEMDF2001 deberán de realizarse conforme lo determina la LPADF, así como el reglamento respectivo.

En la LPADF encontramos que en el artículo 101 se cumple con el principio de legalidad ya que en el mismo se establece que las visitas deberán de realizarse por el funcionario público competente, lo cual podrá comprobar el gobernado (el solicitante, en este caso el visitado) cuando se le exhiba la credencial vigente con fotografía del verificador así como la orden para que se realice la misma.

Una característica que le da mayor seguridad al gobernado y que evita abusos por parte de los servidores públicos es que el artículo 9º del RVADF, en el cual se determina que deberá de establecerse un registro telefónico de las visitas, para que el gobernado pueda consultar los datos de la orden de visita, sistema que se presta por el servicio de LOCATEL (56-58-11-11). Además al particular se le debe de entregar su Carta de Derechos y Obligaciones del Visitado, que deberá de expedir la Administración en términos de lo establecido en el artículo 10 del citado Reglamento.

³⁰⁴ Octava Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 68, Agosto de 1993, Tesis 2ª JJ/793, pág. 13, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2000, México.

Un derecho de los gobernados que debe de respetarse en la visita de verificaciones es que tiene derecho a nombrar a dos testigos, lo cual si no realiza podrá hacer el verificador, previo apercibimiento de ello.

Otra característica que deben de cumplir las visitas de verificación, y que podemos considerar cumplen con el principio de legalidad, es que después de su realización si la Delegación considera no se cumplen los requisitos debe de realizar una prevención por escrito para que el particular pueda subsanar las irregularidades encontradas, es precisamente en esta parte donde se aplica lo relativo a los medios de prueba, pero además con ello se cumple la garantía de audiencia a que se refiere el artículo 14 constitucional, esta prevención se regula por lo dispuesto en el artículo 21 de la LFEMDF2000, 28 de la LFEMDF2001 y 45 de la LPADF.

Esta prevención le da al gobernado un término de cinco días hábiles, con lo cual el término inicial de siete días ya se aumentó, es decir, pese a las disposiciones del al LPADF los términos si se prorrogan.

Además de la visita de verificación el artículo 19 de la LFEMDF2000 establece que la Delegación podrá realizar el cotejo de documentos que considere necesarios, lo cual se puede realizar conforme a lo establecido por el artículo 55 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, pero esa solicitud de informes a otras autoridades tiene un plazo de respuesta de siete días, el cual no amplía el de siete días fijado por la LFEMDF para que la Delegación de su respuesta, lo cual puede originar abusos por parte del particular, lo cual de alguna manera se puede subsanar cuando la Delegación inicia el procedimiento de Revocación de oficio de la licencia previsto por dicho ordenamiento jurídico bajo el supuesto previsto por la fracciones VII y VIII del artículo 85.

Para mejorar lo relativo a la realización de un cotejo documental el autor del presente trabajo proponía que se incluyera un nuevo párrafo que determine al igual que la anterior la obligación de la Delegación para que realice el cotejo de documentos pero sobre el que determina que el inmueble cuenta con el uso de suelo, mismo que tendrá efectos vinculatorios.

Por ello la reforma propuesta quedaría de la siguiente manera:

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

La Delegación realizará un cotejo del documento a que se refiere la fracción VI del artículo 18 de la Ley, que presente el interesado; con la dependencia que lo emitió a fin de comprobar su veracidad, respuesta que tendrá efectos vinculatorios y que deberá de realizarse en un término de 5 días hábiles.

El cotejo documental que se propone implicaría además una ampliación en el término que tiene la Delegación para dar respuesta a la petición del particular mismo que se ampliaría de los siete días a diez días hábiles, para el caso de los establecimiento en los que no se tiene prevista la realización de la consulta vecinal, ya que en los que así se requiere en virtud de que por la realización de la misma ya se amplió el plazo no es necesario ampliarlo más por la realización del cotejo. De ahí resulta importante que se indique que el artículo 19 párrafo primero de la Ley actual, cambiaría su redacción para pasar a quedar de la siguiente manera:

"Artículo 19.- Recibida la solicitud acompañada de todos los documentos y cumplidos todos los requisitos a que se refiere el artículo anterior, la Delegación en un plazo máximo de 10 días hábiles, y previo el pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal, deberá expedir la Licencia de Funcionamiento correspondiente, excepto en los casos de licencias de funcionamiento consideradas en las fracciones II-bis y III del artículo 16 de esta Ley, donde el plazo máximo será de 15 días hábiles contados a partir del día en que se lleve a cabo la consulta vecinal, misma que convocará la Delegación en un término no mayor a 3 días, desde que la Ventanilla Única le envié la solicitud respectiva."

La última parte de la propuesta de modificación al artículo 19, se debe a que como en la Ley actual no se establece un término para que se inicie el procedimiento de consulta, así como tampoco se encuentra previsto por la LPC, es una violación a la garantía de seguridad jurídica del particular ya que la Delegación puede realizar de manera discrecional la consulta, es decir, no se encuentra constreñida a término alguno. En la nueva Ley tampoco se indica un término para la realización de la consulta vecinal de manera estricta, pero sí se indica que se le deberá de dar vista a los comités mediante notificación en un término de tres días hábiles siguientes de que se recibió la solicitud, para que en un término de quince días la contesten.

3.3.3. La Consulta Vecinal

Respecto del punto de la intervención de los gobernados en el procedimiento administrativo para expedir Licencia de Funcionamiento encontramos que para algunos de los supuestos previstos en el artículo 16 de la LFEMDF2000 la Delegación deberá de realizar una consulta Vecinal (artículo 18 fracción X LFEMDF2000) lo cual puede considerarse como una intervención directa.

Esta intervención directa de los gobernados la encontramos regulada en la LFEMDF2001 en los artículos que regulan a los establecimientos que requieren la licencia tipo B para su funcionamiento, ya que se establece que la consulta vecinal se realizará cuando la solicitud sea para obtener la licencia para alguno de las siguientes actividades comerciales: cervcerías, pulquerías, bares, cantinas, discotecas, salones de baile, peñas, salas de cine con venta de bebidas alcohólicas y cabarets; la que se realiza en virtud del impacto Zonal que tienen dichos establecimientos con su funcionamiento.

Es importante indicar que la Ley de Establecimientos Mercantiles del 2000 no es muy clara en cuanto a los supuesto en que debe de aplicarse la consulta vecinal ya que el artículo 18 hace referencia a un tipo de establecimientos y el artículo 19 se refiere a uno distinto de los dos primeros.

Esta consulta ciudadana se realiza conforme a lo establecido por la Ley de Participación Ciudadana, la cual se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 21 de diciembre de 1998, por el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, en virtud del Decreto emitido por la Asamblea Legislativa del DF en ejercicio de la facultad contenida en la fracción XII del artículo 42 del EGDF. Esta Ley abrogó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal emitida por la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, conforme lo establece el Artículo Segundo Transitorio, pero a pesar de ello podemos considerar que la nueva y vigente ley *"fue creada para construir una instancia válida de participación popular en las decisiones de gobierno de ésta ciudad; para discutir y analizar sus problemas; reglamentar todos los aspectos de la vida cotidiana en el Distrito Federal y buscar, por la vía del señalamiento de prioridades presupuestales y de la*

*actividad directa de la Asamblea, la solución a los problemas propios de una ciudad con las características y la importancia de México.*³⁰⁵

Dicha Ley se considera como un avance de la democratización de la ciudad por que se establece la participación ciudadana en la toma de decisiones, además de que el ciudadano debe ser considerado el sustento del poder público, dicha participación se regula normalmente por medio de la representación vecinal que se realiza por *"órganos denominados Comités Vecinales, integrados con 7 a 15 ciudadanos para cada unidad vecinal, que puede estar conformado con una o más colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales"*³⁰⁶. Siendo una excepción a lo anterior la consulta vecinal.

La Consulta Vecinal se regula en el Título Tercero de la Ley mencionada en los párrafos anteriores, mismo que se denomina "De los Instrumentos de la Participación Ciudadana" y que en los artículos 45 al 49 conforman el Capítulo IV "de la Consulta Vecinal"; dentro de los cuales se establece que por medio de la misma los vecinos de una o más demarcaciones territoriales, así como de una o más colonias y los sectores industriales o los comités vecinales podrán emitir su opinión.

Es atribución de la Delegación convocar la Consulta Vecinal en virtud de lo establecido por la fracción X artículo 5º y fracción X artículo 25 de la LFEMDF2001, así como por lo dispuesto en el artículo 47 de la LPC. Sobre ello podemos criticar que la Ley del 2000 con fundamento en lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 5º y la X del artículo 18 de la LFEMDF2000, obligaba a la Delegación a realizar la consulta y no sólo a convocarla, lo cual si se realiza un análisis muy estricto del texto aprobado en la Asamblea Legislativa en el 2001 se puede considerar no implica la obligación de la Delegación a vigilar el cumplimiento de dicha consulta, es más ni siquiera obliga a su realización.

Se considera que la realización de esta consulta vecinal va a aumentar el término que tiene la Delegación para emitir su respuesta al particular ya que dentro de los requisitos fijados para la convocatoria, se encuentran que se indica el objeto de la misma, que se indique fecha y lugar donde se realizará, por lo cual se deberá emitir por lo menos 7 días naturales antes de dicha fecha. Esos siete días naturales se suman a los quince establecidos por el artículo 19 de

³⁰⁵ *Ley de Participación Ciudadana*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie Debates Pleno, Primera Reimpresión, México, 2000, p. 126.

³⁰⁶ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. *Op. cit.*, p. 454.

la LFEMDF2000, más los que la Delegación ya hubiera utilizado del término original de siete previsto por el mismo artículo mencionado.

Sobre la consulta vecinal conviene realizar algunas consideraciones como son la problemática que tiene el lograr unificar criterios de todos los vecinos o al menos que la mayoría de la consulta sea realmente representativa, ya que debemos recordar que una de las características de las votaciones, es la del elevado abstencionismo, es decir, la falta de participación ciudadana.

Por ello para evitar que el abstencionismo y por consiguiente la falta de interés afecte la participación ciudadana el artículo 48 de la LPC establece:

*"La consulta vecinal podrá realizarse por medio de consulta directa, de encuestas y de otros medios. El procedimiento y la metodología que se utilicen se harán del conocimiento público."*³⁰⁷

Pero además tenemos que normalmente los vecinos muchas veces se quejan de los problemas que ocasionan los establecimientos mercantiles, muchas veces sin importar si son de los que requieren licencia de funcionamiento o declaración de apertura, es decir, los habitantes de una colonia desean tener servicios cerca pero no están dispuestos a que se generen problemas no tanto por incumplimiento de la ley sino derivados de su funcionamiento, como podrían ser ruido, tráfico, etc; un ejemplo de lo anterior podrían ser las escuelas, o aún las tiendas de autoservicio, las cuales no se consideran problemáticas por la venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado sino por el número de usuarios, establecimientos que ya no se considera que requieran licencia de funcionamiento en la nueva Ley, pero en ese caso podríamos encontrar los establecimientos de hospedaje, que sí se encuentran previstos por la Ley actual, los cuales no se critican por los problemas que generan sino por el tipo de uso y la problemática social derivada de su funcionamiento.

Una contradicción entre leyes que se encuentra en lo relativo a la Consulta Vecinal, como acto dentro del procedimiento administrativo para obtener la licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil, es el carácter que deberán de tener la mismas, ya que la LPC en su artículo 49 establece que no tendrán efectos vinculatorios para las autoridades y que serán elementos de juicio para la autoridad que las convoco (Delegaciones, en este caso), pero el

³⁰⁷ "Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 21 de diciembre de 1998.

artículo 18 de la LFEMDF2001 establece que tendrán carácter vinculatorio, es decir, que contrario a la Definición que establecimos de acto administrativo, el otorgamiento o no de la Licencia de funcionamiento ya no sería unilateral, por lo cual se le podría considerar como una acto administrativo de tipo complejo de acuerdo a lo que establece al respecto Serra Rojas en su obra *Derecho Administrativo, Primer Curso*, concepto que ya se estableció en el presente trabajo.³⁰⁸

De lo anterior se desprende que es necesario modificar la redacción de alguno de los dos artículos antes mencionados, a fin de establecer un solo criterio, que para el autor del presente trabajo, todas las consultas deberían tener el carácter vinculatorias, ya que ello se podría traducir en beneficios para la comunidad, pero que también podrían crear una falta de decisión en los órganos encargados del Gobierno y por lo tanto incertidumbre en los gobernados, situación de la que se ha criticado al actual Jefe del Gobierno del DF, Andrés Manuel López Obrador, ya que sus decisiones se ven afectadas por el exceso de democracia que pretende seguir con las consultas.

En la Ley del 2001 destaca que se elimina el carácter vinculatorio de la consulta, además de que no se indica de manera expresa que se realice, sino que determina se dé vista a los Comités Vecinales mediante notificación pero sin indicar para que efectos, por lo cual podemos considerar que de alguna manera elimina la consulta vecinal, excepto que en el Reglamento a que se refiere el Artículo Cuarto Transitorio, se determinen los alcances y objetivos de la notificación para dar vista a los vecinos.

3.4. Formas de Conclusión del Procedimiento Administrativo

Conforme a lo establecido en la legislación, el procedimiento administrativo se da por concluido cuando se presente alguna de las causas previstas en el artículo 87 de la LPADF siendo las más importante de ellas, para efecto del presente trabajo la prevista por la fracción I que se refiere a la resolución definitiva que se emita; para los procedimientos administrativos seguidos ante autoridades federales el artículo 57 de la LFPA establece las formas en que se puede concluir el procedimiento, las cuales son semejantes a las establecidas en la legislación de la Ciudad de México, sólo que incluye la renuncia del derecho por parte del gobernado y la celebración de un convenio entre las partes.

³⁰⁸ *Id supra* p. 107.

En el ámbito local encontramos que el CPAEM en su artículo 132 establece como formas de terminación del procedimiento el desistimiento; el convenio entre particulares y autoridades, al igual que en materia federal y que en el Distrito Federal no se contempla; la resolución expresa del mismo; pero incluye las dos formas del silencio administrativo, es decir, la afirmativa y la negativa ficta.

El Procedimiento Administrativo relativo a la solicitud de expedición de Licencia de Funcionamiento para Establecimiento Mercantil, es posible considerar por lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la LFEMDF2000 se da por terminado con la resolución expresa emitida por la Autoridad, así como la afirmativa ficta, que se presenta cuando la Delegación no resuelve dentro de los términos establecidos por la Ley, lo que se considera como silencio administrativo a favor del gobernado.

En tanto que en el texto de la Ley aprobada por la Asamblea Legislativa en el año 2001, tenemos que en los artículos 26, 27 y 28 se establecen como formas de terminación del procedimiento la afirmativa ficta y la resolución expresa que puede negar o autorizar la solicitud.

Respecto de la resolución expresa que debe de recaer a la solicitud presentada podemos considerar que la autoridad la puede emitir en cualquiera de los siguientes sentidos: autorizando, es decir, que la Delegación otorga la licencia de Funcionamiento, y la segunda que es cuando la Delegación decide no ampliar la esfera jurídica del gobernado que inició el procedimiento, es decir, que mediante una resolución administrativa, que debe de ir debidamente fundada y motivada de acuerdo al Principio de Legalidad, niega otorgar la licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil al gobernado que la solicitó.

Una de las características que tiene la resolución que niega la expedición de la licencia es que normalmente se va a presentar después de la prevención por escrito ya que la misma se realiza cuando los datos proporcionados por el gobernado no son completos, lo anterior conforme lo disponen los artículos 45 de la LPADF y 28 párrafo tercero de la LFEMDF2001, toda vez que en ellos se determina que en caso de no subsanarse las irregularidades la solicitud deberá de considerarse como no presentada.

Cuando el supuesto sea la expedición de la Licencia de Funcionamiento, deberá de realizar el pago de los Derechos que establece el Código Financiero del Distrito Federal en sus artículos 210 y 211. El primero de ellos se aplica cuando el establecimiento de que se trata tenga un giro comercial donde no haya venta de bebidas alcohólicas, en tanto que el segundo numeral establece el derecho que deberá de pagar el gobernado cuando obtenga la Licencia de Funcionamiento para operar un establecimiento mercantil donde vaya a realizarse la venta de bebidas alcohólicas en cualquiera de las siguientes modalidades: envase cerrado, abierto o al copeo, así mismo deberá de realizar un pago equivalente al 25% del valor catastral de la superficie que se destine en el establecimiento para la venta de las bebidas alcohólicas.

Dicho cobro del 25% se deberá realizar conforme lo dispuesto por el artículo 149 fracción I del Código Financiero del Distrito Federal.

El citado artículo establece en la fracción I, dos formas para el calculo del valor catastral, una que es el avalúo y otra que se pague conforme a las tablas de valores unitarios que menciona el artículo 151 del mismo ordenamiento jurídico y que se emiten por la Asamblea Legislativa, siendo lo más común que en el procedimiento administrativo para obtener la licencia de Funcionamiento que el calculo lo realice la autoridad por medio de las tablas de valores unitarios.

Los gobernados deberán de realizar el pago ante las oficinas de la Tesorería del Distrito Federal, dependientes de la Secretaría de Finanzas, en virtud de lo establecido en la fracción IV del artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, con el recibo que para dicho efecto emitan las Delegaciones, mismo que se incluye en el formato VU-19.

La Licencia de Funcionamiento deberá de cumplir con el Principio de Precisión que se indica en el artículo 5º de la LPADF, por lo cual deberá de contener nombre del titular, dirección del establecimiento, tipo de actividad que se autoriza, el horario en que se podrá trabajar de acuerdo a lo que disponga la Secretaría de Gobierno, la fecha en que se emite, misma que es importante para efectos de la revalidación, la Autoridad que la emite así como su firma.

Para el caso de que la resolución de la Autoridad le sea negativa al interesado se deberá de cumplir con lo dispuesto en el artículo 94 de la LFEMDF relativo a las notificaciones ya que normalmente las resoluciones negativas se notifican de manera personal de acuerdo a lo establecido en el artículo 78 fracción I inciso c) de la LPADF; pero también podrá realizarse por medio de la Ventanilla Única, en virtud de lo dispuesto en el artículo Tercero inciso c) del Acuerdo por el que se modifican y precisan las atribuciones de las Ventanillas Únicas Delegacionales, publicado el día 25 de noviembre de 1997 en el DOF.

De acuerdo a lo que establece la doctrina, cuando el gobernado se inconforma por la resolución negativa emitida por la Autoridad respecto de su petición, esta se considera como el acto parte del procedimiento necesario para que se inicie el procedimiento contencioso administrativo, considerado por la jurisprudencia como procedimiento administrativo recursivo³⁰⁹, lo cual se considera como un elemento de validez del recurso administrativo.

El recurso administrativo puede ser interpuesto ante la misma Autoridad que emitió el acto, en cuanto a Institución pero será el superior jerárquico quien resuelva, mientras que el recurso interpuesto ante un órgano administrativo materialmente judicial da lugar al contencioso administrativo el cual *"es el examen jurisdiccional de los actos administrativos. En esta corta oración están incluidos sus elementos, al hablar de jurisdicción se está excluyendo la revisión vertical de los actos por la propia administración, y se está implicando una relación angular en que se encuentra un juez independiente"*³¹⁰ de la definición anterior del contencioso podemos establecer que se cumple con lo dispuesto por Nava Negrete en su obra *Derecho Procesal Administrativo* donde nos indica que se trata de un *"proceso administrativo promovido por los administrados o la administración Pública y contra actos de esta última ante órganos jurisdiccionales, teniendo como finalidad mantener intactas y sanas las relaciones jurídicas administrativas, así como lograr su desarrollo. Es decir, es tanto una defensa de los derechos de los particulares como un control jurisdiccional de los actos administrativos"*³¹¹. Un ejemplo de que el contencioso administrativo se puede iniciar por la Autoridad es el caso del juicio de Lesividad, previsto por la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y regulado por la Ley de Procedimiento Administrativo.

³⁰⁹ Tesis Aislada del Poder Judicial de la Federación, PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO. *Id supra* p. 146.

³¹⁰ CARPIZO MCGREGOR, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1996, p. 175.

³¹¹ *Ibidem*, p. 174.

La legislación establece que el gobernado podrá optar por diversos medios de impugnación o recursos administrativos que son, según el artículo 95 de la LFEMDF el recurso de inconformidad ante el superior, que sería el Delegado o el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pero también tenemos que si la resolución no esta debidamente fundada y/o motivada por la autoridad, se podrá solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal, para que se dé la debida contestación a la pretensión realizada, pudiendo los tribunales federales ordenar a la Delegación que otorgue la Licencia respectiva, si se tratará de un amparo directo.

Para los efectos del amparo indirecto, sobre todo, la resolución de la autoridad se considerará como un acto negativo ya que a *"través de él la autoridad se rehúsa expresamente a obrar a favor de la pretensión del gobernado"*³¹². Por lo cual la suspensión sería con el efecto de que se respondiera al gobernado conforme a la Ley, en concreto el artículo 16 constitucional.

La resolución de la Autoridad es recurrible toda vez que cumple con los siguientes supuestos:

- Es definitiva, ya que la autoridad no puede revisarla por si misma;
- Es personal y concreta, ya que se emite a un caso específico;
- Causa un agravio, ya que no permite el libre ejercicio de un derecho y en ocasiones produce una pérdida económica;
- Consta por escrito, de acuerdo a lo establecido por el artículo 45 de la LPADF en relación con el artículo 6° fracción V del mismo ordenamiento jurídico;
- Que sea nueva, es decir, que no exista un recurso administrativo contra la misma.

A pesar de lo señalado en los últimos párrafos, respecto a los medios de defensa del gobernado contra la resolución de la Delegación en que se niega el otorgamiento de la licencia de funcionamiento, es preciso aclarar que el procedimiento administrativo acaba cuando se entrega la licencia o cuando se notifica la resolución que hemos referido, pero el autor del presente trabajo consideró importante realizar estas anotaciones ya que son las bases preliminares para poder inconformarse contra dicho acto de autoridad.

³¹² GÓNGORA PIMENTEL., Genaro. *La Suspensión en Materia Administrativa*. Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1999, p. 47.

3.5. Problemática que se encontró en el Procedimiento Administrativo para la obtención de la Licencia de Funcionamiento

En este punto analizaremos cual es la problemática que se presenta en el desarrollo del procedimiento administrativo regulado por la Ley del 2000, primero por que es el procedimiento original del presente trabajo, por lo que la nueva Ley será analizada por separado en el Capítulo 4, y segundo, debido a que el procedimiento derivado de la aplicación de la Ley del 2000 que se conoce por la experiencia laboral y que aún es aplicado por las autoridades, siendo esta última situación la de mayor importancia ya que el nuevo procedimiento todavía no es aplicado.

Dentro de la problemática que se encontró en la aplicación del Procedimiento Administrativo es que muchas disposiciones se encuentran determinadas por Acuerdos emitidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o en su caso algunos todavía por el Jefe del DDF lo cual representa una forma de inseguridad del gobernado ya que si bien, es difícil tener un conocimiento de todas las Leyes Administrativas peor aún cuando el órgano de información del gobierno local, la Gaceta Oficial del Distrito Federal, no tiene la cobertura y publicidad necesaria, mismo problema al que se enfrentó el autor de este trabajo para poder conseguir toda la información respectiva.

Si bien lo anterior no puede ser utilizado como defensa por el particular en virtud de las atribuciones que tiene la Ventanilla Única Delegacional.

Otro de los problemas que se encontraron en la substanciación del procedimiento objeto de estudio fue, el relativo a la representación de las personas físicas, es decir, cuando el trámite no lo hace directamente el interesado, ya que a pesar de que la LFEMDF no contiene ninguna regulación al respecto, de la aplicación de la LPADF y en particular del artículo 41 se desprende que deberá de acreditarse la personalidad del representante de las siguientes formas: A) mediante instrumento público, es decir, un Poder especial de los previstos por el CCDF en el artículo 2554 en relación con el mandato en escritura pública previsto por el artículo 25521 fracción I del mismo ordenamiento jurídico referido; B) carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas ante fedatario público; y C) por comparecencia personal ante la Autoridad competente.

El problema resulta que algunas autoridades consideraron que una carta poder simple no basta, es decir, en estricto apego a la Ley no es válida ya que faltaría de ratificación de firmas pero entonces, donde queda la simplificación administrativa, lo cual podemos considerar se debe como una medida adoptada para evitar la corrupción y la intervención de los llamados "coyotes" o gestores. Desafortunadamente el gobernado consideraba que cuando se le nombraba fedatario público se le estaba pidiendo el poder Especial otorgado en escritura pública, problema sobre el que realizamos una propuesta a fin de modificar la Ley para mejorar esta situación, misma que desafortunadamente no se presentó en la nueva Ley o al menos alguna disposición similar.

Otro problema es que los giros que se solicitan deben de apegarse a lo dispuesto por los Planes Parciales de Desarrollo Urbano Delegacionales por lo cual los giros a que se refiere el artículo 16 de la LFEMDF se deberán de acreditar como lo establece el artículo Séptimo Transitorio de la LFEMDF. De lo anterior se desprende lo siguiente:

Fracción del artículo 16 de la LFEMDF	Giro que establece	Forma de acreditarse
I	Venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado	Vinaterías o tienda de abarrotes con venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado*
II	Venta con alimentos de bebida alcohólicas al copeo, con graduación mayor a 2° G.L.	Restaurantes bar* o Restaurante con venta de bebidas alcohólicas al copeo*
II bis	Venta solo de bebidas alcohólicas al copeo con graduación mayor a 2° G.L.	Cantinas, bares, cervecerías, pulquerías y video bares
III	Prestación de servicios de entretenimiento	Centros nocturnos o discoteque* o salón de baile*
IV	Servicios de alojamiento	Hoteles, moteles y albergues
V	Baños públicos, masajes y gimnasios	Se acredita con dicho nombre
VI	Juegos mecánicos, electromecánicos, electrónicos y de video	Juegos electrónicos
VII	Billares	Se acredita con dicho nombre

VIII	Presentación permanente de eventos artísticos, culturales, musicales, deportivos y/o cinematográficos con aforo de más de 100 personas	Auditorios, cines, salas de concierto o cinetecas
IX	Estacionamientos de uso público	Se acredita con dicho nombre*
X	Reparaciones mecánicas, hojalatería, pintura, eléctricas, electromecánicas, de lavado y/o engrasado de vehículos automotores en locales de más de 100 metros cuadrados	Se acredita con dicho nombre
XII	Salones de fiesta infantiles	Se acredita con dicho nombre*

De la tabla anterior podemos considerar que los nuevos giros se han otorgado conforme a las disposiciones que realiza la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en el Distrito Federal respecto de los usos de suelo en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción X del artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como el artículo 11 fracción XVIII de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Respecto de la tabla anterior y de lo establecido en la fracción X del artículo 16 de la LFEMDF2000 así como de los datos que deben de asentarse en la Solicitud presentada ante la Ventanilla Única de la Delegación en el Formato VU-19 (Anexo 1) se desprende la importancia que tiene la declaración de la superficie que va a ocupar el inmueble.

Además es el uso de suelo que se encuentra determinado en cualquiera de los documentos a que se refiere la fracción VI del artículo 18 de la LFEMDF del 2000, el que deberá de otorgar la Delegación o más bien reconocer, de acuerdo a lo establecido en la fracción VIII del artículo 2º del mismo ordenamiento jurídico referido.

Sobre este problema tenemos que la nueva Ley ayuda a subsanarlo, toda vez que los artículos 20 y 24 son más claros en la determinación de los giros que para su funcionamiento requieren contar con la licencia otorgada por la Delegaciones.

Respecto de la prevención se encontró que el problema más común que se presenta es que cuando en el formato VU-19 se menciona por el particular como domicilio para oír y recibir

* No se encontraba previsto en el Transitorio Referido pero se desprende de lo dispuesto por el documento que acredita el uso de suelo.

notificaciones el mismo local y este no esta abierto por no contar con la licencia correspondiente, la Autoridad no tiene donde notificar por ello los operadores de las Ventanillas Únicas deberían recomendar utilizar otro domicilio ya sea el propio o el de trabajo, es decir, que de verdad ayuden al particular en su trámite ya que muchas veces por desconocer esta etapa del procedimiento el gobernado lo llena con los datos del inmueble donde pretende instalar su establecimiento mercantil.

Dentro del procedimiento administrativo que estamos estudiando no se prevé un cotejo de documentos obligatorio para la Autoridad lo cual es, una forma de proteger la corrupción ya que algunos documentos de uso de suelo se pueden alterar y no ser auténticos pero no hay forma de comprobarlo además, no se amplía el término por falta de respuesta, siendo luego más difícil revocar una licencia.

Dicho cotejo actualmente es de carácter discrecional de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 19 segundo párrafo de la Ley reglamentaria de los establecimientos mercantiles.

Un problema que debe de considerarse con mayor atención es el grado y tipo de participación ciudadana ya que si bien hace mas democrático el gobierno de la ciudad, la toma de decisiones no siempre puede ser la adecuada por las consideraciones que se realizaron en el punto respectivo.

Finalmente un problema derivada de lo establecido en la LFEMDF2000 es que la misma no es clara en los casos en que debe de aplicarse la consulta Vecinal, toda vez que hay contradicción en los artículos 18 y 19, lo que representa otro problema para el gobernado, ya que no se sabe exactamente los casos en que deberá de aplicarse la misma y que además se le puede considerar como una forma de inseguridad.

Otro de los problemas encontrados es el derivado de la interpretación de la Ley respecto del pago del valor catastral que deben realizar los titulares que obtengan la Licencia de Funcionamiento para los establecimientos en que se vaya a realizar la venta de bebidas alcohólicas, si bien dicha interpretación no es propiamente de disposición de la LFEMDF sino del Código Financiero del Distrito Federal, en concreto del artículo 211, si se le puede considerar un problema que se presenta dentro del procedimiento administrativo que estamos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

estudiando ya que, para la entrega de la licencia, acto administrativo que le pone fin a dicho procedimiento, el interesado deberá de realizar el pago ante la Tesorería del Distrito Federal.

Esa interpretación ha intentado evitarse mediante el Acuerdo por el que se interpreta el Artículo 211 del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 30 de marzo del 2001, según lo expresa el párrafo cuarto del Considerando Único.

En virtud de dicho Acuerdo el Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal en el artículo Segundo determina que por "superficie que en el establecimiento se destine a la venta de bebidas alcohólicas" deberá de entenderse, la superficie que ocupe la barra, por lo cual el pago del valor catastral se realizará del resultado obtenido de multiplicar la superficie de la barra por el valor catastral que le corresponda al inmueble por cada metro cuadrado.

Un problema que se deriva de la presentación de la afirmativa ficta como forma de conclusión del procedimiento es que, la misma puede deberse a errores no imputables a la autoridad, es decir, los términos pueden ser excedidos en la realización de la visita de verificación o del cotejo de documentos, por ello es que la propuesta viene a ampliar el término. Por lo cual sobre la afirmativa ficta haremos las siguientes consideraciones sobre el Silencio Administrativo que se entiende como la inactividad de la Administración, es decir, es la falta absoluta del acto administrativo por que la Autoridad no esta resolviendo de manera expresa a la petición que realiza el interesado, además de que se le puede llegar a considerar como una causal de responsabilidad para los servidores públicos de acuerdo a lo que establece el artículo 47 fracción I de la LFRSP, la cual establece:

"ART.47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

*1.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión:...*³¹³

Lo anterior además, se regula de manera más específica para el Distrito Federal en la fracción X del artículo 39 de la LPADF en la que se determina que, es obligación de la Administración Pública local el dictar resolución expresa sobre las peticiones de los gobernados, a pesar de que contempla la figura del silencio administrativo en sus dos efectos.

Por ello se buscaba modificar al texto de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal del 2000 de conformidad con lo establecido en la LPADF, toda vez que para el autor del presente trabajo el texto de la primera contradice a la segunda, siendo que debería de apearse a las generalidades que establece la otra.

Si bien en el artículo 4° de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, nos indica:

"ART. 4°.- La presente Ley se aplicará de manera supletoria a los diversos ordenamientos jurídicos que regulan a la Administración Pública del Distrito Federal; excepto en lo siguiente: en lo relativo al Recurso de Inconformidad previsto en esta ley, que se aplicará a pesar de lo que en contrario dispongan los diversos ordenamientos jurídicos; en lo que respecta a las Visitas de Verificación, las cuales se sujetarán a lo previsto por esta Ley y el Reglamento que al efecto se expida, en las materias que expresamente contemple este último ordenamiento; y en lo relativo al procedimiento de revalidación de licencias, autorizaciones o permisos, previsto en el artículo 35 de esta ley.

A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga lo que prescribe esta ley, se estará, en lo que resulte aplicable, a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, respecto a las instituciones reguladas por esta ley."³¹⁴

De donde se desprende que dicho ordenamiento se auto-descalifica en el caso de que una Ley establezca un procedimiento especial, tal y como sucede con la LFEMDF de acuerdo a lo

³¹³ "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, Cuadragésima Edición, México, 2000, p. 1045.

³¹⁴ "Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal". Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Editorial Porrúa, Décima Octava Edición, México, 1999, p. 519 y 520.

establecido en el Título Segundo "De los Establecimientos Mercantiles que requieren licencia de Funcionamiento", Capítulo I "Disposiciones Generales". Pero basta recordar que cuando surge la LFPA en 1994, la cual podemos considerar es, el resultado de una política de simplificación administrativa iniciada durante el sexenio del presidente De la Madrid, busca de alguna manera establecer *"principios legales que rijan toda la actuación de la Administración Pública. Es menester, en consecuencia, un ordenamiento legal que unifique lo que se encuentra disperso en algunas leyes en lo que se refiere a los principios fundamentales tendientes a definir principios de competencia, elementos del acto administrativo -que constituye la forma como se expresa la voluntad del Estado en su función administrativa para aplicar y concretar la ley a casos particulares-, efectos por la ausencia de uno o más elementos del acto administrativo y principios relativos al procedimiento administrativo."*³¹⁵

De todo lo anterior se desprende que la ley que regula el procedimiento administrativo pretende sea considerada una ley tipo a la cual deben de adecuarse todos los procedimientos administrativos o en su caso aplicarla para evitar que sigan existiendo diversidad de procedimientos en perjuicio de los gobernados.

Dicha Ley sirvió de modelo a la LPADF así como a las disposiciones de otras entidades federales, por lo cual es posible considerar que al igual que en la materia Federal la LPADF debe de ser la norma general y no la supletoria, es decir, se aplicará para el procedimiento de manera general o los procedimientos administrativos deberán de apegarse a lo dispuesto por dicha Ley, razón por la cual entonces para el caso de la licencias administrativas, incluida por supuesto la Licencia de Funcionamiento para Establecimientos Mercantiles, es aplicable lo dispuesto por el artículo 89 fracción I de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal que indica que procederá la afirmativa ficta, es decir, el silencio administrativo a favor de la pretensión del gobernado, cuando se trate licencias a favor del gobernado siempre y cuando haya cumplido con los requisitos que para tal efecto existan, excepto que se trate de materias relativas a la salubridad pública o que pongan en peligro la seguridad y tranquilidad públicas o alteren el orden público.

³¹⁵ "Exposición de Motivos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo tomada del documento de la Cámara de Diputados No. 009/LV/94 (2º P.D.III Año) citado por ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*. Editorial Porrúa. Quinta Edición, México, 2000, p. 222.

Todo lo anterior es importante señalarlo debido a que consideramos que las licencias de funcionamiento precisamente son otorgadas por las Delegaciones como una forma de mantener el orden público en virtud de la problemática que resulta de su funcionamiento, es decir, son actos administrativos tendientes a establecer la regulación a una actividad, dentro de lo establecido en el artículo 5º constitucional, para mantener el orden público a que se refiere el artículo 1º de la LFEMDF2000 así mismo se debe recordar que el artículo 85 en su fracción IV del mismo ordenamiento jurídico establece que se podrá revocar la Licencia por que la operación de un establecimiento ponga en peligro el orden público, la salubridad y la protección civil.

Por ello el artículo 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos en el Distrito Federal que nos indica:

*"Artículo 20.- En caso de que transcurrido el plazo a que se refiere el artículo anterior no exista respuesta de la autoridad competente a la solicitud, se entenderá que ha operado la afirmativa ficta en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal."*³¹⁶

Mismo que deberá de ser modificado en los siguientes términos:

Artículo 20.- En caso de que transcurrido el plazo a que se refiere el artículo anterior no exista respuesta de la autoridad competente a la solicitud, se entenderá que ha operado la negativa ficta en los términos del artículo 89 fracción I de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

La figura del silencio administrativo y en especial la negativa ficta se les considera como violación a las garantías individuales, y que el propósito de este trabajo es mejorar la seguridad jurídica en el procedimiento administrativo para obtener la Licencia de Funcionamiento, podemos acotar los casos en que se presentará la Negativa Ficta, pudiendo aplicar dicho supuesto a los mismos giros que por su actividad se les considera de alto impacto social y que son los previstos por las fracciones III-bis y III del artículo 16 de la LFEMDF2000.

Por lo cual resultaría conveniente que se incluyera segundo párrafo al artículo 20 donde se determinarían las consideraciones que se realizaron en el párrafo anterior, y por ello estaría de la siguiente manera:

³¹⁶ "Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal". *Op. cit.*, p. 9

Lo previsto en el párrafo anterior cuando la solicitud sea para alguno de los giros mercantiles a que se refiere el artículo 16 de esta Ley en sus fracciones II-bis y III, por lo cual en los demás supuestos operara la afirmativa ficta.

3.6. Conclusiones

- A. El Derecho Administrativo tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debido a la supremacía de la misma, regulada por el artículo 133.*
- B. La Materia Administrativa tiene que apegarse a lo dispuesto en diversos artículos constitucionales, siendo lo más importantes por ser su fundamento, por aplicarse al procedimiento administrativo y al presente trabajo los siguientes: 1º, 5º, 8º, 14, 16, 31 fracción IV, 39, 41, 43, 73 en especial las fracciones XXX y XXIX-H, 74, 75, 76, 89 fracción I, 91, 103, 104, 107, 113, 115 y 122, este último sobre todo en lo relativo al Distrito Federal.*
- C. La Ciudad de México es el Distrito Federal y por ello es parte de la Federación, conforme lo establece el artículo 43 Constitucional.*
- D. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal regula lo relativo a sus autoridades y se le puede considerar como una constitución local, a pesar de la intervención de los Poderes Federales en su gobierno, situación que se pretende cambiar mediante la iniciativa de reforma a diversos artículos constitucionales enviada al Congreso por la Asamblea Legislativa.*
- E. Dentro del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se establece la existencia de los órganos administrativos desconcentrados autónomos denominados Delegaciones, que son la autoridad encargada de emitir las licencias de funcionamiento para los establecimientos mercantiles, razón por la cual son la Autoridad ante quien se llevará a cabo el procedimiento administrativo, estudiado en el presente trabajo.*
- F. Que los titulares de las Delegaciones son elegidos de manera democrática mediante elección directa, situación que ha dado lugar a que se les compare con los municipios.*
- G. Las Atribuciones de las Delegaciones para conocer de procedimientos administrativos para otorgar licencias de Funcionamiento a establecimientos mercantiles se encuentra establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.*

- H. *Que las Delegaciones a pesar de las consideraciones de algunos políticos, diputados y analistas son por sus características, órganos desconcentrados similares en facultades a los municipios, pero no iguales.*
- I. *La Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal es de orden público, razón por la cual se considera necesaria la existencia de licencias de Funcionamiento como un medio de mantener el orden y la seguridad de los habitantes del Distrito Federal.*
- J. *Que existe un procedimiento debidamente regulado para obtener dichas licencias pero como todo producto humano es perfectible y por ello modificable, razón que originó la realización de propuestas y que dio lugar a la realización de un proyecto de una Ley adecuada a las nuevas exigencias sociales.*
- K. *El procedimiento Administrativo para obtener una licencia de Funcionamiento es una serie de actos establecidos por una ley que marca sus requisitos mínimos y, autoridades competentes.*
- L. *Que la problemática que se encontró se debe a algunas interpretaciones de la Ley así como a la vaguedad de la misma en algunos preceptos, por lo cual si es posible mejorar y agilizar dicho trámite mediante propuestas de reformas a la Ley respectiva, mismas que, podrán ser aplicadas al nuevo texto, si no se incluyeron en la reforma.*
- M. *Con fecha 29 de noviembre del 2001 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura aprobó una nueva Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, misma que por haber sido objeto de observaciones por parte del Gobierno del Distrito Federal y debido a la situación política de la capital del país, entrará en vigor hasta después del mes de marzo.*
- N. *Que el texto de dicha Ley también puede ser criticado y modificado por no cambiar o mejorar el procedimiento administrativo para obtener la Licencia de funcionamiento.*

CAPITULO 4

CRÍTICAS A LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN EL DISTRITO FEDERAL VOTADA POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL EL DÍA 29 DE NOVIEMBRE DE 2001

4.1. Notas generales sobre la Crítica a la Ley aprobada en el 2001

Una nota general sobre el presente Capitulo, es que las criticas que se realizan son en el sentido de que, desde el punto de vista del autor, no se mejoró el procedimiento administrativo para que se expida por las Delegaciones la Licencia de Funcionamiento para los establecimientos mercantiles, ya que el texto de los artículos que lo regulan se copiaron casi totalmente de la Ley anterior, salvo algunas pequeñas excepciones. Dichas modificaciones son sin que se determine de manera clara alguna disposición para aplicar los Principios a que debe apegarse la Actividad Administrativa, tal y como se pretendía en cada una de las propuestas que realizamos y de las cuales la Asamblea tenía conocimiento en virtud de que en algunas de nuestras propuestas había coincidencia con las realizadas por la Diputada Manzanares y el Diputado Ramos, es decir, del bloque perredista de la Asamblea.

Sobre la claridad de la Ley podemos recordar que la autoridad sólo puede realizar lo que la Ley le indica y que por ello en beneficio del particular es que, las disposiciones jurídicas donde se le dan atribuciones deben de ser lo más claras y precisas, para evitar interpretaciones de la norma jurídica, es decir, dejar claras las actividades y facultades de la Autoridad, en este caso de las Delegaciones, a fin de evitar los actos discrecionales, como sucede en el caso de la redacción del artículo 25 de la Ley del 2001 y 19 de la Ley de Establecimientos del 2000 donde indican que la Delegación podrá realizar visitas y cotejos para comprobar que los datos proporcionados por el particular en el formato VU-19 (Anexo 1) son verídicos.

Si bien la Ley que va a modificar la Ley publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 27 de enero del 2000, ha sufrido críticas no sólo de Diputados de oposición (PRD), empresarios (de centros nocturnos y de estacionamientos) y Jefes Delegacionales en virtud de que en la iniciativa original se buscaba regular establecimientos, que normalmente se critica-

ban por las prácticas que a su interior se desarrollaban, lo cual pareciera contrario a la moral que siempre manejo el PAN, pero se le puede considerar un logro y sobre todo una apertura y reconocimiento de los problemas y realidad actual en la Ciudad, dichas críticas son, en el sentido de que en lugar de resolver los problemas mediante su reconocimiento y regulación los deja de lado o establece medidas que no ayudan a regular su funcionamiento adecuadamente, tal es el caso de los estacionamientos, o de centros nocturnos, así como la inclusión de los cines con bebidas alcohólicas lo cual ya se venía realizando en centros como el Teatro Metropolitan o el mismo Auditorio Nacional.

Pero también se puede criticar la nueva Ley, por que busca resolver problemas que podemos considerar de educación, mediante un ordenamiento jurídico y que se puede criticar por ser lo que se considera *paternalismo jurídico*, un ejemplo de lo anterior es, la prohibición de las llamadas barras libres, donde cada individuo debería de ser responsable por lo que toma. Lo anterior se puede considerar una mejora desde el punto de vista de la salud, ya que evita o disminuye el alcoholismo, pero aún así es un exceso de la regulación a la vida del hombre en sociedad.

De todo lo señalado en los párrafos anteriores podemos considerar que la principal crítica al texto de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, el día 29 de noviembre del 2001, es en el sentido de que es una reforma de forma y no de fondo, es decir, que a pesar de todo lo que se dijo y se publicó, no se afrontaron los problemas que hay en la sociedad, además de que no se resolvió problema alguno del procedimiento, como una forma de atacar el problema antes de que exista, es decir, las propuestas que realizamos buscaban agilizar, simplificar y hacer más claras las reglas del procedimiento administrativo, pero eso no pasó, por lo cual se quiere acabar con un problema sin mejorar las fallas que en su posible origen pudieran presentarse, además de que se dejaron de lado cuestiones que parecieran no ser importantes pero que, debido a la relación que tiene con la salubridad y la seguridad debían de ser consideradas más importantes.

4.2. Similitud entre las propuestas formuladas y el texto aprobado en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal

Siendo una de las razones para que la Ley de Establecimientos Mercantiles se modificara era el resolver problemas derivados de la aplicación de la mismas, sobre todo debido a que se trata *“de una actividad necesaria para toda sociedad, lo que ha traído consigo el abuso y la distorsión de dicha actividad por parte de grupos de la delincuencia organizada que utilizan los espacios autorizados para realizar actividades de disolución social y de corrupción de las personas”*³¹⁷, situación que originó que la propuesta presentada por el Diputado Toscano considerara, establecimientos no regulados con anterioridad pero que, por su problemática derivada de su funcionamiento generaban enfrentamientos de empresarios contra vecinos y autoridades. Por todo ello encontramos que existen similitudes entre las propuestas de modificación que se realizaron en el presente trabajo por el autor y las que se dieron en el seno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En virtud de que las propuestas de modificación que se plantearon en el Capítulo anterior se fueron realizando por cada etapa que comprende el procedimiento administrativo para obtener la Licencia, en el presente punto trataremos de seguir el mismo desarrollo, en el análisis de la nueva Ley de Establecimientos Mercantiles.

De las reformas que se incluyeron en el texto de la Ley aprobada por la Asamblea Legislativa, respecto del texto de la Ley publicada en enero del 2000, encontramos una similitud en lo relativo a la protección civil de los usuarios de un establecimiento, a fin de evitar desgracias en el futuro, como la sucedida en el Centro nocturno Lobohombo.

A pesar de que tanto en la propuesta de reforma realizada por el autor y que coincide con la realizada por la Diputada Manzanares, como en el contenido de la Ley votada por los diputados locales se reconoce la importancia de la protección civil y por consiguiente de la necesidad de que los establecimientos den cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de Protección Civil y su Reglamento, mediante el cumplimiento de las medidas necesarias de seguridad, encontramos que no se le da la misma importancia, ya que mientras nuestra pro-

³¹⁷ Exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal presentada por la Diputada Susana Manzanares a la Asamblea Legislativa.

puesta busca evitar molestias posteriores a los particulares, como sería la sanción impuesta por una visita administrativa de verificación posterior a la expedición de la Licencia de funcionamiento, así como proteger la seguridad de los futuros usuarios, en los primeros días, la Ley aprobada solo lo considera como una obligación de los titulares el contar con el Programa Interno de Protección Civil.

Es decir que no se le concede la misma importancia al Programa Interno de Protección Civil, ya que mientras que para nosotros debe de ser un requisito para expedir la licencia de funcionamiento, sobre todo en virtud del tipo de establecimientos que se establecen en el artículo 24 del Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, por el número de usuarios, se les puede considerar como una fuente de peligro si no cuentan con los medios de seguridad y prevención necesarios, razón por la cual y en virtud de que la Ley de Establecimientos Mercantiles es de orden público, artículo 1º de la LFEMDF2001, dentro del cual podemos considerar a la seguridad y la salubridad, debería de considerarse como requisito de expedición de la licencia la presentación del programa interno de protección civil o al menos una copia del acuse de recibo del programa presentado ante la Delegación de acuerdo a lo que dispone el artículo 27 del Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.

Dicha propuesta se realizó por que a consideración del autor dentro del concepto de orden público, mismo que se entiende como *"el arreglo, sistematización o composición de la vida social con vista a la determinada finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, a procurar un bienestar público a impedir un mal al conglomerado humano"*³¹⁸; podemos ubicar la seguridad y la salubridad.

De lo anterior entonces podemos establecer que la Ley no cumple con la finalidad de orden público que se establece en el artículo 1º de la misma, ya que no esta protegiendo la seguridad de los usuarios, titulares y vecinos de un establecimiento al dejar de lado como requisito para otorgar la licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil la presentación del Programa Interno de Protección Civil.

³¹⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa, Quinta Edición, Primera Reimpresión, México, 1998, p. 326.

Otra similitud que podemos considerar, existe entre las propuestas que realizamos y el texto aprobado de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal por la Asamblea Legislativa II Legislatura el día 29 de noviembre del 2001, es la referente a unificar el criterio en los supuestos en los que debe de realizarse la consulta vecinal para expedir la licencia de funcionamiento, ya que debemos recordar que la Ley anterior mantenía una contradicción en sus artículos 18 y 19 respecto de los supuestos en que era requisito realizar dicha consulta ciudadana.

Dicha similitud no se debe a que se haya realizado la reforma del artículo 18 de la Ley del 2000 para especificar de manera clara cuales son los supuestos en que procede la consulta vecinal, sino que con el establecimiento de cuales son los giros que requieren de la consulta vecinal para que se les otorgue la licencia de Funcionamiento, mismos que están previstos por el artículo 24 de la Ley del 2001 se termina con la discusión e interpretación de cuales giros se les debe realizar la consulta, ya que antes más que giros se establecía la consulta en virtud de la forma de venta de bebidas alcohólicas.

Una similitud más que encontramos entre el texto de la Ley del 2001 y las que realizamos en el presente trabajo es, la relativa al establecimiento de un término para que la Delegación realice la consulta vecinal, que si bien ya criticamos que la nueva ley no establece de manera directa la realización de la consulta vecinal, ya que solo determina que se dé vista a los comités vecinales sin indicar para que efectos, podemos entender que, es para que se realice una consulta vecinal en la forma en que lo determina la LPC del Distrito Federal.

Dicha similitud es en lo relativo al término en que la Delegación deberá de dar aviso a los comités vecinales, cuando reciba una solicitud de licencia para un giro que requiera licencia de funcionamiento, mismo que se estableció en tres días, siendo de alguna manera más completo el texto de la Ley Aprobada que nuestra propuesta ya que determina que los días para notificar a los Comités Vecinales deberán de ser, hábiles.

También respecto de los términos que tiene la Delegación para expedir la licencia de Funcionamiento encontramos una similitud entre nuestra propuesta y el texto de la Ley del

2001, ya que la reforma sería al artículo 19 para ampliar el término de siete a diez días, mientras que el artículo 26 fracción I de la nueva Ley de Establecimientos marca que el término para las licencias donde no se requiere consulta vecinal, es decir, las Licencias tipo A será de 10 días hábiles.

A pesar de que en la nueva ley de establecimientos no se contempla la obligación de realizar el cotejo documental que propusimos en el Capítulo anterior, a fin de comprobar la veracidad del documento por el cual se acredita el uso del suelo en el predio o inmueble donde pretende instalarse el establecimiento mercantil, de la lectura del artículo 28 en su párrafo 4º que a la letra nos indica:

*"Artículo 28.- Cuando a la ...
en el caso de que, derivado de las visitas o cotejos que realice la Delegación, de conformidad con el artículo 26 de la Ley, se desprenda que existe falsedad en los datos o documentos presentados por el solicitante, la Delegación procederá a rechazar el trámite, debiendo dar vista al Ministerio Público."*³¹⁹

De la lectura de lo anterior podemos considerar que en este artículo hay una figura similar a la obligación de realizar dicho cotejo documental que se propuso por el autor del presente trabajo.

Si bien no se establece la obligación de realizarlo tal y como lo propusimos en la reforma al artículo 18 para adicionarle un nuevo párrafo, tenemos que en la nueva Ley al momento de que establece darle vista al Ministerio Público por la presentación de documentos falsos, podemos considerar se establece que para realizarlo deberá de haberse comprobado antes la procedencia del documento, es decir de haber realizado el cotejo documental de manera obligatoria.

Lo establecido en el párrafo anterior es posible determinarlo debido a que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable en el Distrito Federal de acuerdo a lo establecido por el artículo 15 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 47 fracción XXII que indica que los servidores públicos están obligados a cumplir con cualquier

³¹⁹ Texto de la Ley aprobada el día 29 de diciembre del 2001 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II legislatura. www.toscana.com

actividad tendiente a cumplir con el servicio público, es decir, a comprobar los documentos que le sean presentados por los particulares y en su caso a denunciar conductas ilícitas de las que tenga conocimiento, que en el presente caso sería la utilización de documentos falsos y que por su utilización para obtener un beneficio se le puede considerar delito conforme lo establecen los artículos 244 fracción X y 245 fracción I del Código Penal para el Distrito Federal.

4.3. Problemática que puede resultar de no haber reformado el texto de la Ley

Debido a que la problemática resultado de la aplicación de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 27 de enero del 2000, se conocía de primera mano por el autor, en virtud de su experiencia laboral, podemos establecer de manera hipotética la problemática que resultaría de la nueva Ley, en el procedimiento administrativo para expedir la licencia de funcionamiento a establecimientos mercantiles. Pero además dicha problemática no solo se especula sino que se establece en virtud de los problemas que originaron la necesidad de modificar la Ley anterior.

Uno de los principales problemas que va a resultar va a ser el relativo a la negativa a recibir documentos e iniciar procedimientos a nombre de otra persona con sólo presentar carta poder, que si bien se le puede criticar por el aumento del conocido "coyotaje", también lo es que no toda presentación que realice un tercero, sea mala o que signifique la presencia de mafias, como se les considera a los gestores.

Como lo establecimos al momento de realizar nuestra propuesta de reforma a la Ley anterior es para agilizar el trámite respectivo, en estricto apego a lo que se entiende por Principio de Simplificación, además de que como lo establecimos dicha reforma estaba siendo aplicada en el trámite de re-emplacamiento vehicular del Distrito Federal y fue cumplida por los ciudadanos, y permitió que personas que por falta de tiempo, por su trabajo, salud u otras pudieran dar cumplimiento con las medidas administrativas tomadas.

Que si bien dicho problema de la representación se presenta aún aplicando la Ley anterior, dicha propuesta tenía como finalidad principal el agilizar los trámites y evitar las interpretaciones de la Ley sobre todo de la de procedimiento administrativo.

Además de que para el autor resulta sin sentido que la persona indicada como autorizada en el formato para oír y recibir notificaciones, y en términos de lo dispuesto por la LPADF, para inconformarse de la resolución ante la Autoridad o mediante el Juicio de lo Contencioso Administrativo, no pudiera dar inicio al procedimiento administrativo, ya que tan importante es poder defenderse del acto de autoridad como solicitar que se inicie la actividad del Estado.

Otro problema que se puede derivar de la aplicación de la nueva Ley es que, se dejaron fuera de los establecimientos que requieren licencia de funcionamiento a los billares y los talleres automotrices de más de 100 metros cuadrados de superficie, los cuales pueden no parecer a simple vista giros problemáticos, pero que el supuesto para vigilar la instalación de los billares era sobre todo el mantener la distancia con los centros educativos, en razón del orden y sobre todo la seguridad, protección y educación de los menores.

Respecto del caso de los talleres se les puede criticar que ahora como no es necesario realizar la visita de verificación hasta que exista un daño a la salud de los vecinos por el manejo y desechamiento de las sustancias se procederá a la imposición de sanciones mientras que con la antigua Ley desde el principio se podía evitar su funcionamiento si no se cumplía con lo previsto por el artículo 42 fracciones I y II de la Ley del 2000, disposiciones que tiene relación sobre todo con la salubridad.

Otro problema que puede resultar de la aplicación de la Ley es, la imposición de sanciones a muchos establecimientos que pueden ser multas y hasta la clausura, en tanto no se regularizan en el término propuesto por el Artículo Décimo Transitorio, lo anterior debido a que algunas licencias deberán adecuarse al nuevo ordenamiento, así como algunas declaraciones de apertura deberán de pasar a ser licencia de funcionamiento, lo cual no se aceptará por muchos titulares, sobre todo por que ello implica el pago de derechos establecidos en el Código Financiero.

Un problema que también tiene relación con las vecinos pero sobre todo con la ubicación de los centros escolares es que, los negocios donde operen juegos de video ya no requieren licencia de funcionamiento por lo cual las condiciones que se supone dispone el artículo 50 de la Ley de establecimientos del 2001, no se podrán comprobar por la Delegación que los titulares las cumplen, lo cual puede generar problemas, además de que se incluye un párrafo

donde se prohíbe utilizar juegos caseros, lo cual si bien es a favor de los Derechos de Autor, se le puede considerar como una forma de frenar el desarrollo económico de la Ciudad, por que muchos grandes negocios empiezan con los elementos comunes y de uso diario de las personas para de ahí invertir para lograr el establecimiento de grandes comercios o al menos mejor equipados.

4.4. Problemática que puede surgir por las adiciones que se realizaron al texto de la Ley aprobada por la Asamblea Legislativa

Uno de los problemas que puede resultar de las adiciones a la nueva Ley y que requiere un análisis más completo, es lo relativo al servicio de estacionamientos que deben de prestar los titulares de los establecimientos de acuerdo a lo que dispone el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal.

El problema surge debido a que con lo establecido por los artículos 60 y 61 del texto de la Ley de Establecimientos aprobada por la Asamblea Legislativa, se busca terminar con una interpretación que se hace por las Autoridades de lo dispuesto por la Ley de establecimientos mercantiles anterior en su artículo 10 y por la cual *"la delegación Venustiano Carranza clausuró 12 estacionamientos de restaurantes y tiendas como Vip's, Samborns y Wings"*³²⁰ ya que se consideró que *"infringen la ley al cobrar a sus clientes un servicio que debería ser gratuito"*³²¹. Si bien dicha intención de terminar con una interpretación no es mala, ya que de alguna manera fue uno de los motivos para la realización del presente trabajo, no se puede considerar sea completa la reforma.

Al respecto encontramos que si bien la disposición de que el servicio de estacionamiento deberá de prestarse de manera gratuita no se encuentra en la LFEMDF y tampoco en el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal; es posible considerar que dicha interpretación se deriva de lo dispuesto por el artículo 10 fracción I de la LFEMDF, el cual establece que los establecimientos mercantiles deberán de disponer para el público asistente de un estacionamiento, según lo establecido por el Reglamento de Construcciones en el Distrito Federal y que se determina en virtud de la superficie del predio, el tipo de uso de la construcción así como de los metros cuadrados de construcción.

³²⁰ ROMANO, Luz y SÁNCHEZ, Antonio. "Carecen Estacionamientos de Reglas Claras. Impide vacío legal controlar cajones". *Reforma*. Diario, México, Distrito Federal, 23 de noviembre del 2001, Sección B, p. 1.

³²¹ *Idem*.

El artículo 10 de la LFEMDF, desde el punto de vista del autor y en razón de la experiencia laboral; relacionado con la fracción VII del artículo 2° de la Ley de establecimientos mercantiles, el cual establece lo que se debe de entender como un giro complementario, que es aquella actividad que permite prestar un servicio integral y que es compatible al giro principal; permite que las Autoridades consideren que el servicio de estacionamiento debe de ser gratuito; además de que para solicitar la licencia de funcionamiento se debe de indicar en el formato correspondiente (Anexo 1) en la parte de DATOS DEL ESTABLECIMIENTO MERCANTIL, si se cuenta con estacionamiento propio.

Lo anterior además es posible sustentarlo por lo dispuesto en las fracciones II, III y IV del mismo artículo 10 de la LFEMDF ya que se puede considerar que en esos supuestos si es posible realizar un cobro del estacionamiento ya que no es el titular quien de manera directa esta prestando ese servicio a los usuarios, por lo cual lo relativo a su cobro no le atañe de manera directa, excepto en lo relativo a vigilar que no se ocupe la vía pública para prestar el servicio. Todo lo anterior se puede considerar que es con el fin de cumplir con la obligación de los titulares prevista por la fracción XVIII del artículo 9° referente a que se debe de coadyuvar con la Delegación para que el funcionamiento de su establecimiento no altere el orden público en las zonas inmediatas al mismo.

Derivado de lo anterior se plantea la necesidad de regular de manera más clara y precisa el servicio de estacionamiento, pero de ello pueden surgir algunos problemas ya que a decir de los empresarios el aplicar tasas preferenciales puede tener como consecuencia perder muchos empleos, debido sobre todo a que se presentarían pérdidas y que el 50 por ciento de los estacionamientos quebraría.

Aún así dicha reforma sobre todo busca el mejorar el entorno de los establecimientos, ya que como mencionamos en algunos casos los problemas derivados del funcionamiento de un establecimiento se deben a su estacionamiento y los conflictos viales que genera más que a su tipo.

El problema deriva de lo dispuesto en los artículos mencionados así como por lo dispuesto en el artículo 74 donde, múltiples establecimientos se verán sancionados con una multa y hasta la clausura de acuerdo a lo establecido por el artículo 77 fracción VI, pero además en algunos casos de establecimientos que funcionan actualmente se podría proceder a la Revocación de oficio no solo de la licencia sino también de Declaraciones de Apertura utilizando como fundamento lo dispuesto por la causal señalado en la fracción IV del artículo 85 de la Ley, situación que se intentó prevenir con el término de regularización que otorga el Décimo Transitorio de la Ley del 2001.

Sobre esto podemos considerar que van a suceder dos cosas: que los establecimientos van a tener que contratar con empresas administradoras, o que se dará un aumento en predios habilitados como estacionamientos, lo cual puede ir en perjuicio de los vecinos, que además debido a la incapacidad de las delegaciones de verificar todos los establecimientos dentro del límite de sus demarcaciones, las cuotas fijadas por la Delegación podrán no cumplirse en perjuicio de los gobernados tal y como sucede actualmente ya que en muchos casos las tarifas no se apegan a lo establecido como norma general por la Secretaría de Transportes y Vialidad. Sobre la incapacidad de verificación de las Delegaciones, lo cual también tiene relación con lo que mencionamos respecto de los establecimientos donde hay video juegos, la cual se determina en virtud de que las Delegaciones tiene un promedio de 15 a 20 verificadores administrativos los cuales se encargan de hacer visitas de anuncios, obras, así como las demás materias que se encuentran previstas por el artículo 1º del RVADF, y donde incluimos los establecimientos mercantiles que pueden ser las que se realizan por mandato de la Ley, artículos 19 de la LFEMDF2000 y 26 de la LFEMDF2001, así como las que se realizan por existir una denuncia ciudadana.

De las obligaciones de los titulares de un establecimiento mercantil podemos criticar la que establece la fracción XI del artículo 9º ya que a pesar de referirse a evitar la discriminación entre los usuarios solo se limita a los titulares de la licencia tipo B, de lo cual podemos establecer que si el gobernado no es titular de una licencia de funcionamiento tipo B si puede tener un trato discriminatorio en la prestación del servicio a sus clientes.

Respecto de los establecimientos que requieren la licencia de funcionamiento encontramos que el artículo 20 y el 22 pueden prestarse a confusiones ya que el primero establece que los restaurantes requieren de licencia para poder realizar sus actividades, en tanto que el segundo numeral determina que cuando no haya venta de bebidas alcohólicas se podrá operar con la Declaración de Apertura, así que de alguna manera tenemos que la confusión que antes existía para determinar en que supuestos procedía la consulta vecinal, ahora se mantiene pero para los casos en que se requiere la licencia de Funcionamiento.

Una última crítica que se puede hacer a las disposiciones de la ley aprobada en el 2001 por la Asamblea Legislativa es que en el artículo 29 determina que las revalidaciones de las licencias de funcionamiento deberán de realizarse cada tres años, lo cual se puede criticar ya que en ese periodo muchos establecimientos pueden cambiar su giro o dejar de operar, sin que se presente ante la Delegación el aviso respectivo, es decir, que habría de alguna manera un descontrol de las actividades mercantiles, además de que en dicho plazo las autoridades pueden cambiar y por consiguiente cambiarían los criterios para realizar verificaciones y control de los establecimientos mercantiles, es decir, habrá delegados que pueden considerar más importante vigilar las condiciones de cierto tipo de establecimientos como serían cabarets a los restaurantes bar.

4.5. Propuestas de modificación a la Ley aprobada por la Asamblea Legislativa

Antes de realizar cualquier propuesta de modificación a la legislación que debe de observarse en las actividades de la Administración Pública, debemos procurar dos cosas muy importantes. La primera es que las modificaciones que se propongan deban sobre todo apearse al Estado de Derecho, procurando aumentar la seguridad jurídica a los gobernados, es decir, que la ley debe de ser lo más clara y de una aplicación más fácil, pero que esa claridad y facilidad no sean en perjuicio de terceros, sobre todo debido a que normalmente la Legislación Administrativa es de orden público e interés general.

En virtud de lo anterior las propuestas que se realicen en el presente trabajo respecto de la parte procedimental de la LFEMDF deben de ser realizadas para lograr que establezca un procedimiento mucho más accesible para el gobernado, pero que a la vez sea más seguro y con mayor certidumbre en su aplicación y en los resultados del mismo.

Además las reformas que se propongan deben de realizarse respetando hasta donde sea posible facultades y atribuciones que tienen las Delegaciones en la misma LFEMDF, lo que se traduce en un respeto al Estado de Derecho, ya que en caso contrario deberá de indicarse cual ordenamiento deberá de ser reformado además de la LFEMDF, para que no se vaya contra lo dispuesto en otro ordenamiento jurídico, lo cual significa el desarrollar una reforma más profunda y que requeriría realizar un estudio más amplio y por consiguiente más complicado, así como un nuevo planteamiento del artículo 122 constitucional, la cual ya se ha iniciado por medio de la Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona los artículos 73 fracción VIII, 76, fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El segundo punto que se debe de tener en consideración es que se cumpla cabalmente con los principios de simplificación y agilidad a que nos refiere la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Lo anterior a fin de procurar que las reformas sean una forma de promover la inversión así como la creación de fuentes de trabajo, ello a fin de dar respuesta a los estudios que realizó el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y de donde se desprendió que una de las entidades federativas donde se requería mayor numero de días para realizar un trámite es el Distrito Federal ya que se le considera *"como la entidad que presenta mayor complejidad para abrir un negocio en el país"*³²², a pesar de lo anterior el hacer una propuesta solo con el fin de hacer más simple el procedimiento no es la solución sino que se trate de un procedimiento más completo, pero que a la vez sea más seguro con el fin de evitar posibles actos de corrupción por parte de los servidores públicos encargados de otorgar licencias de funcionamiento, así como abusos por parte de los gobernados que aprovechan lagunas o interpretaciones de la Ley a su favor.

Si bien el presente punto puede parecer reiterativo debido a que muchas de las reformas que se propongan en el mismo ya se hicieron respecto del texto de la LFEMDF2000, pero no por ello deben de dejar de hacerse dichas propuestas ya que dicha Ley por ser un producto humano puede perfeccionarse.

³²² DE LA TORRE, Hugo. "Reprueba la IP regulación oficial", *Reforma*, Diario, México, Distrito Federal, 23 de marzo del 2001, Sección A, p. 1.

Si bien en el presente trabajo nos avocamos principalmente al estudio del procedimiento administrativo así como a las Delegaciones y sus facultades, las propuestas de modificación que en adelante se hagan al texto de la Ley aprobada pueden abarcar no sólo el procedimiento de manera directa sino también situaciones que tengan alguna relación con la solicitud, requisitos, atribuciones y cuestiones relacionadas con el otorgamiento de la licencia de funcionamiento.

A fin de hacer más fácil el presente punto y su análisis y comparación con el texto aprobado por la Asamblea Legislativa de la Ley de Establecimientos (Anexo 6), las propuestas se realizarán siguiendo el orden de los artículos a modificar.

En virtud de que establecimos que las Ventanillas Únicas debían de realizar un cotejo de los originales de los documentos presentados por el particular con las copias que se presenten el artículo 6° de la Ley debe de incluirse a que tengan la facultad de realizar dicho cotejo, dicha fracción quedaría de la siguiente manera:

Artículo 6.- Son facultades de los titulares de las Ventanillas únicas y la de gestión, orientar, recibir, cotejar las copias presentadas con los originales, integrar, gestionar y entregar la documentación y respuesta correspondiente.....

Esta Reforma permitiría que muchos documentos se presenten en copia simple, solo debiendo cotejarse al momento de que se inicia el procedimiento por el operador de la Ventanilla Única y hacer la anotación respectiva, además de que dicha facultad ya estará establecida por la Ley.

También es necesario cambiar la redacción de la fracción XI del artículo 9° de la Ley, referente a las obligaciones de los titulares y la cual ya criticamos, para que de la siguiente redacción:

"Artículo 9.- Los Titulares, tienen las siguientes obligaciones:...

XI. Los titulares de las licencias de Funcionamiento Tipo B deberán colocar en el exterior del Establecimiento Mercantil, un letrero visible que señale "en este establecimiento no se discrimina por motivos de raza, religión, orientación sexual, condición física o socioeconómica ni por ningún otro motivo" incluyendo para quejas,

los teléfonos de emergencia y dirección de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;...³²³

Pasar a la siguiente:

Artículo 9.- Los Titulares, tienen las siguientes obligaciones:

XI. Colocar en el exterior del Establecimiento Mercantil, un letrero visible que señale "en este establecimiento no se discrimina por motivos de raza, religión, orientación sexual, condición física o socioeconómica ni por ningún otro motivo" incluyendo para quejas, los teléfonos de la Procuraduría Federal del Consumidor;....

Lo anterior debido a que no debe de haber discriminación en ningún tipo de establecimiento y de que la Autoridad encargada de sancionar conductas de ese tipo en la prestación de servicios es la Procuraduría citada en la reforma y no la de Justicia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 58 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En el artículo 20 es necesario modificar el inciso b) relativo a restaurantes para indicar restaurantes bar de acuerdo a lo que establece el artículo 22 del mismo ordenamiento y que se eviten confusiones sobre los giros que requieren Licencia de Funcionamiento o Declaración de Apertura.

Además que se vuelva a incluir dentro de dichos establecimientos a los talleres automotrices mayores a 100 metros cuadrados así como los establecimientos donde el giro principal sea el de video juegos.

El primero de dichos giros debido a los problemas de salud, vialidad y uso de sustancias inflamables que se presentan con su funcionamiento.

El segundo giro debe de incluirse sobre todo por la problemática social que genera, además por que es más fácil comprobar las condiciones antes de permitir el funcionamiento y no ya que esta funcionando debido a los problemas para realizar una verificación de acuerdo a lo que establecimos sobre la carga de trabajo de las Delegaciones.

Otro giro que se debería incluir en los que requieren Licencia de Funcionamiento sin que se realice la consulta vecinal es el de los gimnasios, ya que por su actividad puede verse perjudicada la salud de los usuarios, debiendo incluirse en el artículo 25 la presentación de los certificados de los instructores a que se refiere el artículo 31 fracción VI de la LFEMDF2000.

³²³ Texto de la Ley aprobada el día 29 de diciembre del 2001 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. II legislatura. www.toscana.com

En el artículo 25 encontramos que deben de realizarse dos reformas, además de la indicada en el párrafo anterior a fin de agilizar el procedimiento y aumentar la seguridad a los particulares, dichas reformas son las que indicamos respecto de la realización del trámite por un tercero, pudiendo acreditar su personalidad con carta poder simple firmada ante dos testigos, y presentando copias simples de las identificaciones oficiales de quienes en ella intervienen, tal y como se hizo en el trámite de re-emplacamiento, es decir, ello se incluiría en la fracción II o se debería de hacer una Fracción II-bis, para regular lo relativo a la representación de las personas físicas.

Asimismo incluir una fracción XI que determinará la presentación del Programa Interno de Protección Civil o al menos la copia del acuse de recibo por parte de la Delegación, lo anterior a fin de evitar problemas de seguridad en caso de siniestro o emergencia.

También es necesario modificar la fracción X del artículo 25 para que se incluya que la notificación que se realice a los comités vecinales es para que se realice la consulta vecinal en los términos que señale la Ley de Participación Ciudadana.

En el artículo 26 encontramos que debe de modificarse la redacción para que tanto la visita como el cotejo de documentos deje de aparecer como una acto discrecional y pase a ser una obligación, pasando la redacción del párrafo segundo a quedar de la siguiente manera:

Artículo 26.-Recibida la ...

La Delegación, dentro de los plazos señalados, deberá de realizar visitas y cotejos para verificar que las manifestaciones realizadas y documentos presentados con las solicitudes respectivas sean verídicos, de conformidad con lo que establezca la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias...

Debido a los razonamientos que realizamos del Silencio Administrativo y de la supremacía de la Ley de Procedimiento Administrativo sobre la de Establecimientos Mercantiles, en el artículo 27 deberá de incluirse un párrafo para que en el caso de la Licencias de Funcionamiento Tipo B opere la negativa ficta, sobre todo debido a que son los supuestos que se considera tienen mayor impacto social y que pueden alterar el orden público.

En virtud de las críticas que realizamos al plazo para realizar la revalidación de la Licencia de funcionamiento, el artículo 29 de la Ley debería modificarse para que se regrese a un año, por lo cual la redacción original del primer párrafo que esta en los siguientes términos:

*"Artículo 29.- La Licencia de Funcionamiento deberá de revalidarse cada tres años, en los términos que para tal efecto establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal....."*³²⁴

quedando de la siguiente manera:

Artículo 29.- La Licencia de Funcionamiento deberá de revalidarse cada año, en los términos que para tal efecto establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal...

4.6. Conclusiones

- A. *Del análisis y de la crítica que se hizo del texto de la Ley de establecimientos aprobado por la Asamblea Legislativa, se encontró que no se realizó modificación alguna al procedimiento, sino que más bien fue en cuanto a la clasificación de los giros mercantiles que requieren licencia de funcionamiento, y los requisitos que deben de cumplir, dejando de lado cuestiones como la seguridad y la salubridad.*
- B. *Que debido a que no se modificó el procedimiento administrativo muchos de los problemas encontrados en la aplicación de la Ley del 2000 se van a mantener cuando se aplique la Ley aprobada por la Asamblea en el 2001.*
- C. *Para evitar dichos problemas y para aumentar la seguridad y certidumbre jurídica de los particulares que requieran de una licencia de funcionamiento para operar un establecimiento mercantil es necesario modificar las disposiciones relativas al procedimiento administrativo.*
- D. *Debido a las consideraciones expuestas a lo largo del presente trabajo, resulta que las modificaciones deben de ser realizadas para establecer normas claras y precisas, que impidan interpretaciones de la Ley o que den lugar a actos discrecionales por parte de la Autoridad.*

³²⁴ *Idem.*

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Hemos mostrado en este trabajo que el Derecho Administrativo es una rama del Derecho Público Interno de un país, que se encarga de establecer las normas, principios e instituciones que regularan la actividad administrativa que se desarrolla principalmente por el Poder Ejecutivo en cualquiera de sus niveles de organización para lograr la satisfacción de las necesidades de los gobernados y la protección de sus derechos, así como los medios de defensa que se le conceden al particular para garantizar esos derechos.

SEGUNDA.- Encontramos que debido a la cantidad de necesidades que tiene la sociedad, el Derecho Administrativo regula una gama muy amplia de actividades por lo cual existe una regulación a las actividades mercantiles, desde la antigüedad, lo cual se refleja en el avance legislativo y normativo que ha dado lugar a reglas más claras, precisas y eficientes, pero aún perfectibles para aumentar la seguridad jurídica de los gobernados. Dicha regulación se le denomina de buen gobierno.

TERCERA.- Del análisis que hicimos de los conceptos, encontramos que dentro del Derecho Administrativo lo establecido por la doctrina no siempre tiene el mismo significado en la legislación, lo cual origina problemas en su estudio y la determinación del alcance que exista.

CUARTA.- Entendemos que un Acto Administrativo es la declaración unilateral de la voluntad, que se emite por un órgano del Estado, perteneciente al poder ejecutivo, en el ejercicio de las facultades y competencia indicadas en una Ley, y que tiene como efectos el crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir situaciones jurídicas subjetivas y concretas para satisfacer el interés público, razón por la cual se puede exigir su cumplimiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

QUINTA.- Para la existencia y validez de los actos administrativos, se ha analizado que es necesaria la conjunción de diversas condiciones las que se pueden dividir en elementos subjetivos, objetivos y de forma.

SEXTA.- De los principios establecidos por el Derecho administrativo y a los cuales se debe de apegar la administración Pública en el ejercicio de sus funciones, podemos considerar que el más importante es el de Legalidad en virtud de los dispuesto por los artículos 14 párrafo segundo y 16 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SÉPTIMA.- Consideramos que el procedimiento administrativo es la forma idónea y legal para obtener de parte de la autoridad un Acto Administrativo, dentro del cual se podrán presentar diversas etapas que deberán de encontrarse debidamente reglamentadas, por considerarse las formalidades necesarias para que se obtenga la respuesta a una petición realizada por los gobernados.

OCTAVA.- De la clasificación establecida por la doctrina, y en especial por Andrés Serra Rojas, es posible señalar que la Licencia de Funcionamiento para Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal es un acto administrativo de carácter reglado o vinculatorio cuyo principal efecto es ampliar la esfera jurídica de los gobernados, debido a que consiste en un reconocimiento para realizar una actividad comercial en un espacio determinado.

NOVENA.- En el desarrollo del procedimiento administrativo para obtener la Licencia de Funcionamiento y del análisis de la problemática que se presenta se comprobó la hipótesis planteada al principio del presente trabajo de que la Ley se interpreta en virtud de las imprecisiones o vaguedad de los disposiciones jurídicas, por lo cual es posible realizar modificaciones para su perfeccionamiento.

DÉCIMA.- Después de haber realizado el análisis del texto de la Ley para el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal aprobado por la Asamblea Legislativa, II Legislatura el día 29 de noviembre del 2001, encontramos que no se realizaron modificaciones al procedimiento para obtener la licencia de funcionamiento, por lo cual podemos establecer que se realizó una Ley que es mejor en forma pero no en el fondo y que la que se consideraba una de las prioridades legislativas de la ciudad no cumple con las expectativas que generó.

DÉCIMA PRIMERA.- Las propuestas formuladas en este trabajo tienen como objetivo principal aumentar la certidumbre jurídica pero manteniendo la simplificación que se debe observar en el procedimiento administrativo.

DÉCIMA SEGUNDA.- Las principales modificaciones motivo de ésta investigación, que deberán realizarse principalmente a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal tienen como finalidad unificar los criterios para su aplicación; referentes a la negativa ficta como forma de terminación del procedimiento respectivo; aumentar y lograr una vigilancia más estrecha de las normas tendientes a mantener la seguridad de los usuarios, vecinos, titulares y empleados de un establecimiento mercantil.

DÉCIMA TERCERA.- En virtud de que la Autoridad encargada de expedir las Licencias de Funcionamiento son las Delegaciones, las cuales guardan similitudes con las facultades de las autoridades municipales, así como por diversas ideas se les puede considerar instituciones similares, lo cual no quiere decir que una Delegación es igual a un Municipio a pesar de esa similitud en facultades.

ABREVIATURAS

CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LFRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
DOF	Diario Oficial de la Federación
CCDF	Código Civil para el Distrito Federal
EGDF	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
LOEPDF	Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
LPADF	Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal
CPAEM	Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México
LFEMDF	Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal
LPC	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal
RVADF	Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal
GODF	Gaceta Oficial del Distrito Federal
DDF	Departamento del Distrito Federal.

ANEXOS

Anexo 1

**Formato VU-19 para Expedición de Licencia de
Funcionamiento para Establecimiento Mercantil.**

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
Secretaría de Gobierno
Delegación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Expedición de licencia de funcionamiento
para establecimiento mercantil

México D.F. a _____ de _____ de 19 _____

FOLIO _____

Bajo protesta de decir verdad, si los informes o declaraciones proporcionados por el particular resultan falsos, se aplicarán las sanciones administrativas correspondientes, sin perjuicio de las penas en que incurran aquellos que se conduzcan con falsedad de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables. La actuación administrativa de la autoridad y la de los interesados se sujetará al principio de buena fe (Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.- Art. 32)

DATOS DEL INTERESADO

Nombre o razón social _____

Domicilio para oír y recibir notificaciones Calle _____ No. _____

Colonia _____ Delegación _____ C.P. _____

R.F.C. _____ Teléfono _____ Nacionalidad _____

Personas autorizadas para oír y recibir notificaciones en términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.- Artículo 42

Autorización de la Secretaría de Gobernación No. (sólo en caso de extranjeros) _____

Solicitud de inscripción al Padrón del Impuesto sobre Nóminas No. y fecha (es su caso) _____

ÚNICAMENTE PERSONAS MORALES

Escritura constitutiva No. _____ Notario No. _____ Entidad federativa _____

Datos de su inscripción ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio Fecha _____ Folio _____

Datos del representante legal

Nombre _____ Poder notarial No. _____

Notario No. _____ Entidad federativa _____ R.F.C. _____

DATOS DEL ESTABLECIMIENTO MERCANTIL

Denominación o nombre comercial _____

Domicilio Calle _____ No. _____

Colonia _____ Delegación _____ C.P. _____

Teléfono _____ Superficie en m2 _____

Giro principal que solicita _____

Giro complementarios que manifiestan _____

Cuenta con estacionamientos Propio Rentado Servicio de acomodadores de vehículos

Aforo (en su caso) _____ Superficie a ocupar (en su caso) _____ Número de habitaciones (en su caso) _____

Documento con el que se acredita el legal uso del suelo (especificar) _____

Presentar en original y copia
Llenar a máquina o letra de molde con tinta negra

PARA USO OFICIAL
Este formato es gratuito

Concepto (según los artículos 210 y 211 del Código Financiero del Distrito Federal)

Cuotas

CLAVE (para uso de la Tesorería)

Capítulo y concepto Botón de caja PC Función de cobro

1.- Derechos por la expedición de funcionamiento con venta de bebidas alcohólicas \$

03 60	LICENCIAS Y PERM P/EXP BEB	260
-------	----------------------------	-----

2.- 25% Del valor catastral de la superficie que en el establecimiento se destine a la venta de bebidas alcohólicas \$

03 61	LICENCIAS Y PERM P/EXP BEB	261
-------	----------------------------	-----

Determinación del valor catastral		
m2 Suelo o terreno	Valor unitario por m2	Valor del suelo
X		A
m2 de construcción	Valor unitario por m2	Valor de la construcción
X		B
Tipo	Clase	Antigüedad
Valor catastral de la superficie que en el establecimiento se destina a la venta de bebidas alcohólicas		C
25 % De la cantidad señalada en el cuadro C		

(Transcriba este importe en el concepto 2)

3.- Derechos por la renovación anual de la licencia de funcionamiento con venta de bebidas alcohólicas \$

03 62	LICENCIAS Y PERM P/EXP BEB	262
-------	----------------------------	-----

4.- Derechos por la expedición de permiso para la venta de bebidas alcohólicas \$

03 63	LICENCIAS Y PERM P/EXP BEB	263
-------	----------------------------	-----

5.- Derechos por la verificación anual del cumplimiento de los requisitos que en el Distrito Federal exigen las disposiciones jurídicas correspondientes \$

03 71	LICENCIAS Y PERM P/EXP BEB	197
-------	----------------------------	-----

- 1.- Total de derechos \$
- 2.- Subsidio (en su caso) \$
- 3.- Sanción \$
- TOTAL A PAGAR \$
- (A B + C, en su caso)

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Visto bueno de seguridad y operación o autorización de uso y ocupación _____

El establecimiento se ubica a menos de 200 m de algún centro escolar de educación básica :

Si No

Documentos con el que se acredite (en el caso de clubes privados)

Área mínima de servicio _____ m²

Inversión mínima requerida _____ \$

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

UBICACIÓN DEL ESTABLECIMIENTO MERCANTIL

Citar el nombre de todas las calles que limitan la manzana, distancias en metros del establecimiento con las dos esquinas más próximas, medidas de frente o frentes, medidas interiores y orientación (elaborar croquis con tinta negra y regla)



Afirmo esta bajo protesta de decir verdad, que con motivo del funcionamiento de mi establecimiento mercantil, cumplo con lo dispuesto por los siguientes ordenamientos que me resultan aplicables

1. Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal

2. Ley de Protección Civil para el Distrito Federal

3. _____

4. _____

5. _____

6. _____

7. _____

8. _____

1. Ley para el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal - Artículos 16, 18, 19, 20 y 21

REQUISITOS

1. Ubicación del local donde pretende establecerse el giro mercantil
2. Giro mercantil principal que se pretende ejercer
3. Razón social o denominación del establecimiento mercantil
4. Vista buena de seguridad y operación para el giro mercantil que se pretende ejercer, expedida por un Director Responsable de Obras o autorización de uso y ocupación otorgada por la Delegación, según sea el caso (copia simple y original o copia certificada para coleccionar) (*)
5. Constancia de zonificación de uso de suelo o licencia de uso de suelo o acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos, según sea el caso, con la que se acredite que el giro principal que pretende operar está permitido en el lugar de que se trate (copia simple y original o copia certificada para coleccionar) (*)

6. Manifiesto bajo protesta de decir verdad en el sentido de que se cumple además con lo ordenado por la Ley para el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, con los demás ordenamientos que le resultan aplicables con motivo del funcionamiento del giro

En su caso:

- Para personas morales, copia certificada de la escritura constitutiva con registro en trámite o debidamente registrada, el documento que acredite la personalidad del representante legal y copia simple de identificación oficial vigente con fotografía
- Si es extranjero, autorización expedida por la Secretaría de Gobernación en la que se le permita llevar a cabo la actividad de que se trate
- Solicitud de inscripción al padrón del impuesto sobre nóminas (cuando se requiera)
- En el caso de establecimientos mercantiles que pretendan funcionar como clubes privados bajo el sistema de membresías, deberán además acreditar que cuentan con:
 - a) Una inversión mínima de 100 mil Días de Salario Mínimo Vigente en el Distrito Federal
 - b) Contar con un mínimo de 1000 m² de área para la prestación de los servicios que ofrecerán

(*) Nota: Los documentos originales se emplearán para coleccionar y serán devueltos al solicitante, excepción hecha de aquellos en los que expresamente se solicite copia certificada

VIGENCIA

Un año

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

<p>Interesado</p> <p>_____</p> <p style="text-align: center;">Firma</p>	<p>Representante legal (en su caso)</p> <p>_____</p> <p style="text-align: center;">Firma</p>
--	--

<p>Recibió</p>	
<p>Nombre _____</p>	
<p>Cargo _____</p>	<p>_____</p> <p style="text-align: center;">Firma</p>



CIUDAD DE MÉXICO

Sello de recepción

Anexo 2

Formato VU-09 para Aviso de Declaración de Apertura para Establecimiento Mercantil.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
Secretaría de Gobierno
Delegación _____

CIUDAD DE MÉXICO

Aviso de declaración de apertura para establecimiento mercantil

México D.F. a _____ de _____ de 20 _____

FOLIO _____

Bajo protesta de decir verdad, si los informes o declaraciones proporcionados por el particular resultan falsos, se aplicaran las sanciones administrativas correspondientes, sin perjuicio de las penas en que incurran aquellos que se conduzcan con falsedad de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables. La actuación administrativa de la autoridad y la de los interesados se sujetará al principio de buena fe (Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.- Art. 32)

DATOS DEL INTERESADO

Nombre o razón social _____

Domicilio para oír y recibir notificaciones Calle _____ No. _____

Colonia _____ Delegación _____ C.P. _____

R.F.C. _____ Teléfono _____ Nacionalidad _____

Personas autorizadas para oír y recibir notificaciones en términos de la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal.- Artículo 42

Autorización de la Secretaría de Gobierno No. (sólo en caso de extranjeros) _____

Solicitud de inscripción al Padrón del Impuesto sobre Nóminas No. y fecha (en su caso) _____

ÚNICAMENTE PERSONAS MORALES

Escrituras constitutiva No. _____ Notario No. _____ Entidad federativa _____

Datos de su inscripción ante el Registro Público de la Propiedad y de Comercio

Fecha _____ Folio _____

Datos del representante legal

Nombre _____ Poder notarial No. _____

Notario No. _____ Entidad federativa _____ R.F.C. _____

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Presentar en original y copia
Llenar a máquina o letra de molde, con tinta negra

PARA USO OFICIAL
Este forma es gratuito

DATOS DEL ESTABLECIMIENTO MERCANTIL

Denominación o nombre comercial _____

Domicilio: Calle _____ No. _____

Colonia _____ Delegación _____ C.P. _____

Teléfono _____ Superficie en m2 _____

Giro principal que manifiesta _____ Giros complementarios _____

Fecha de inicio de actividades _____

Documento con el que se acredita el legal uso del suelo (especificar) _____

Calidad jurídica bajo la que se posee el Inmueble: Propiedad Arrendamiento Comodato Otro

Especifique. _____

Datos del documento con que lo acredite. _____

Superficie del establecimiento m2 _____ Aforo autorizado (en su caso) _____

Indicar si el establecimiento se ubica a menos de 200m. De algún centro escolar de educación básica: Si No

Cuenta con estacionamiento: Propio Rentado Servicio de acomodadores Ninguno

Manifiesto bajo protesta de decir verdad que con motivo del funcionamiento de mi establecimiento y al cambio de giro notificado cumplo con lo dispuesto por los siguientes ordenamientos que me resultan aplicables:

- 1.- Reglamento de Construcción para el distrito Federal
- 2.- Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.
- 3.- Ley para el Funcionamiento de Establecimiento Mercantil
- 4.- _____
- 5.- _____

FUNDAMENTO JURÍDICO

1.- Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.- Artículos 42, 43, 44, 45, 46 y 47

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

253-B

UBICACIÓN DEL ESTABLECIMIENTO MERCANTIL

Cite el nombre de todas las calles que limitan la manzana, distancias en metros a las dos esquinas desde los linderos del predio, medida de frente o frentes, medidas de los linderos interiores y orientación (elaborar croquis con tinta y regla)

REQUISITOS

1.- El interesado estará obligado a acompañar el formato de aviso de declaración de apertura como único documento, según sea el caso:

- Constancia de zonificación de uso de suelo, o
- Licencia de uso de suelo, o
- Constancia de acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos, a fin de acreditar el legal uso de suelo

VIGENCIA

Indefinida *

Interesado	Representante legal (en su caso)
_____	_____
Firma	Firma

Recibió	
Nombre _____	
Cargo _____	Firma _____



CIUDAD DE MÉXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Anexo 3

Formato AU-19 para Visto Bueno de Seguridad y Operación.



GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
 Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
 Delegación

Visto bueno de seguridad y operación

México D.F. a _____ de _____ de 19 _____

FOLIO _____

Bajo protesta de decir verdad, si los informes o declaraciones proporcionados por el particular resultan falsos, se aplicarán las sanciones administrativas correspondientes, sin perjuicio de las penas en que incurren aquellos que se conduzcan con falsedad de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables. La actuación administrativa de la autoridad y la de los interesados se sujetará al principio de buena fe (Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.- Art. 32)

DATOS DEL PROPIETARIO O POSEEDOR

Apellido paterno _____ Apellido materno _____ Nombre (s) _____
 Calle _____ No. _____ Colonia _____
 Delegación _____ C.P. _____ Teléfono _____

DATOS DEL REPRESENTANTE LEGAL (EN SU CASO)

Apellido paterno _____ Apellido materno _____ Nombre (s) _____
 Calle _____ No. _____ Colonia _____
 Delegación _____ C.P. _____ Teléfono _____
 Documento con el que se acredita la personalidad _____
 Domicilio para oír y recibir notificaciones _____
 Persona autorizada para oír y recibir notificaciones _____

DATOS DEL PREDIO

Calle _____ No. _____ Colonia _____
 Delegación _____ C.P. _____ Con superficie de _____ m².
 Zona en que se ubica según el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano _____ Uso actual _____

DATOS GENERALES DEL INMUEBLE

Superficie total construida _____ m² Superficie ocupada por el uso _____ m²
 Área libre _____ m² % _____ Número de elevadores _____
 Número de niveles _____ Altura máxima de construcción sobre nivel de banquetas _____ m
 No. de cajones _____ Superficie de estacionamiento _____ m²
 No. de licencia de construcción (en su caso) _____ fecha _____
 No. de licencia de autorización de ocupación (en su caso) _____ fecha _____

Presentar original y copia simple
 Llenar a máquina o letra de molde, con tinta negra

PARA USO OFICIAL
 Este formato es gratuito

254-A

DATOS DEL DIRECTOR RESPONSABLE DE LA OBRA

Apellido paterno _____ Apellido materno _____ Nombre (s) _____
 Calle _____ No. _____ Colonia _____
 Delegación _____ C.P. _____ Teléfono _____
 R.F.C. _____ Cédula profesional No. _____
 Número de registro _____ Fecha de expedición _____ Fecha de vencimiento _____

DATOS DEL CORRESPONSABLE EN INSTALACIONES (EN SU CASO)

Apellido paterno _____ Apellido materno _____ Nombre (s) _____
 Calle _____ No. _____ Colonia _____
 Delegación _____ C.P. _____ Teléfono _____
 R.F.C. _____ Cédula profesional No. _____
 Número de registro _____ Fecha de expedición _____ Fecha de vencimiento _____

FUNDAMENTO JURÍDICO

Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal - Artículos 64, 65, 66 y quinto transitorio

REQUISITOS

- En su caso:
- Resultados de las pruebas e las que se refieren los artículos 239 y 240 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal (original)
 - Constancia de seguridad estructural (copie simple y original o copie certificada para cortejo)
 - Documento con el que se acredite la personalidad en caso de representantes legales (copie simple y original o copie certificada para cortejo)
 - Licencia de construcción (copie simple y original o copie certificada para cortejo)
 - Constancia de arrendamiento y número oficial registral y cualquiera de los documentos siguientes: certificado de zonificación para uso específico o certificado de zonificación para usos del suelo permitidos o certificado de adecuación de uso del suelo por derechos adquiridos o licencia de uso del suelo (copie simple y original o copie certificada para cortejo)

VIGENCIA DEL TRÁMITE

3 años

VISTO BUENO DE SEGURIDAD Y OPERACIÓN

Bajo mi (nuestra) responsabilidad, cumpliendo con lo dispuesto por los Artículos 64 y 65 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y una vez llevada a cabo la inspección y verificación de la edificación, así como sus instalaciones, y al constatar que reúnen las condiciones de seguridad para su operación y funcionamiento, así mismo que cuentan con los equipos y sistemas contra incendios, además de cumplir con lo previsto por el título quinto capítulo IV y VI del reglamento multicitado, y consciente (s) de que si llegara a incurrir en violaciones o falsedad en lo manifestado se proceda conforme a la normatividad existente. Suscribo (imos) el presente visto bueno de seguridad y operación

Firma del director responsable de obra

Firma del corresponsable (en su caso)

Propietario, poseedor o representante legal _____ Firma Nombre _____	Director responsable de obra _____ Firma Nombre _____	Sello de recepción
Corresponsable _____ Firma Nombre _____	Recibió _____ Firma Nombre _____ Cargo _____	

Anexo 4

Página de Internet del Gobierno del Distrito Federal donde se indica el trámite para obtener una Licencia de Funcionamiento para Establecimiento Mercantil (<http://www.df.gob.mx/tramites/negocios/licencia.html>).

Licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil

SERVICIO

Licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil
Obtener formato VU-19 Le recomendamos tomar nota de la clave del formato que desea pues el archivo a descargar contiene varios formatos sobre el mismo tema.

DEPENDENCIA

Delegaciones

DESCRIPCIÓN

trámite para obtener el documento que expiden las Delegaciones para que una persona física o moral pueda desarrollar en un establecimiento mercantil algunos giros mercantiles cuyo funcionamiento lo requiera

LUGAR

En la Ventanilla Única de tu Delegación

HORARIO/TELÉFONOS

Ventanillas Únicas 9:00 a 14:00 horas

COSTO

Estipulado en el Código Financiero del Distrito Federal

DOCUMENTACIÓN

A obtener:

1 - Licencia de funcionamiento.

Requisitos:

- 1 - Solicitud debidamente requisitada, con los siguientes datos y documentos:
- 2 - Ubicación del local donde pretende establecerse el giro mercantil
- 3 - Giro mercantil principal que se pretende ejercer
- 4 - Razón social o denominación del establecimiento mercantil
- 5 - Visto Bueno de seguridad y operación para el giro mercantil que se pretende ejercer, expedido por un Director Responsable de Obra o autorización de uso y ocupación otorgada por la Delegación, según sea el caso (copia simple y original o copia certificada para cotejo) (*)
- 6 - Constancia de zonificación de uso de suelo, o licencia de uso de suelo o constancia de acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos, según sea el caso, con la que se acredite que el giro principal que pretende operar esta permitido en el lugar de que se trate (copia simple y original o copia

certificada) (*)

7 - **Manifestación bajo protesta de decir verdad en el sentido de que cumple además con lo ordenado por la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal; con los demás ordenamientos que le resultan aplicables con motivo del funcionamiento del giro**

8 - **Para personas morales, copia certificada de la escritura constitutiva con registro en trámite o debidamente registrada, el documento que acredite su personalidad del representante legal y copia simple de identificación oficial vigente con fotografía (en su caso)**

9 - **Si es extranjero, autorización expedida por la Secretaría de Gobernación en la que se permita llevar a cabo la actividad de que se trate (en su caso)**

10 - **Solicitud de inscripción al padrón de impuesto sobre nóminas (cuando se requiera) en su caso**

11 - **En el caso de establecimientos mercantiles que pretendan funcionar como clubes privados bajo el sistema de membresías, deberán además acreditar que cuentan con: a) una inversión mínima de 100 mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y b) contar con un mínimo de 1000 m2. de área para la prestación de los servicios que ofrecerán (en su caso)**

Anexo 5

Gaceta Oficial del Distrito Federal del día 27 de enero de 2000, número 14, Decreto por el que se publica la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal



CIUDAD DE MÉXICO



LEGISLACION



Organo del Gobierno del Distrito Federal

DECIMA EPOCA	27 DE ENERO DE 2000	No. 14
--------------	---------------------	--------

INDICE

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL
DISTRITO FEDERAL**

**LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE
ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES
EN EL DISTRITO FEDERAL**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL
LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN EL
DISTRITO FEDERAL

(Al margen superior izquierdo un escudo que dice: Ciudad de México.- JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL)

DECRETO DE LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN EL
DISTRITO FEDERAL

ROSARIO ROBLES BERLANGA, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a sus habilitados asabdi:

Que la Honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

(Al margen superior izquierdo el escudo nacional que dice: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL)

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, I LEGISLATURA

DECRETA

LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN EL DISTRITO
FEDERAL.

TITULO PRIMERO

DE LAS DISPOSICIONES GENERALES, COMPETENCIA Y ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN
GENERAL

CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES.

Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden e interés público, y tienen por objeto determinar mecanismos claros que faciliten la apertura, funcionamiento, regulación y verificación de los establecimientos mercantiles en el Distrito Federal.

No será objeto de regulación de la presente Ley, los locales destinados a la industria en todas sus especificaciones, ni los estacionamientos de uso privado.

Para efectos de esta Ley, son supletorias la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y los reglamentos respectivos.

Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- I) **Administración Pública:** La que se deriva de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y que por sus atribuciones interviene en la aplicación de la Ley;
- II) **Autorización:** El acto administrativo que emite la Delegación para que una persona física o moral pueda desarrollar por una sola ocasión o periodo determinado, alguno de los giros que requieren Licencia de Funcionamiento;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- III) Declaración de Apertura: Acto administrativo, por el cual la autoridad registra la manifestación que hacen las personas físicas o morales que inician actividades de los establecimientos mercantiles;
- IV) Delegación: Organismo desconcentrado de la administración pública del Distrito Federal, también conocido como Demarcación Territorial;
- V) Ensera en vía pública: Son aquellos objetos, como sombrillas, mesen, sillas o cualquier instalación demostrable colocados en la vía pública para la prestación del servicio propio que otorga el establecimiento mercantil;
- VI) Establecimiento mercantil: El local ubicado en un inmueble en donde una persona física o moral desarrolla actividades relativas a la intermediación, compraventa, alquiler o prestación de bienes o servicios, en forma temporal o permanente;
- VII) Giro complementario: La actividad o actividades compatibles al giro principal, que se desarrollan en un establecimiento mercantil con el objeto de prestar un servicio integral;
- VIII) Giro mercantil: La actividad o actividades permitidas en su uso de suelo y que se registran o autorizan para desarrollarse en los establecimientos mercantiles;
- IX) Giro principal: Es la actividad o actividades predominantes, autorizadas en la Licencia de Funcionamiento, manifestadas en la Declaración de Apertura;
- X) Impacto social: La actividad que por su naturaleza puede alterar el orden y la seguridad pública, o afectar la armonía de la comunidad;
- XI) Ley: La Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal;
- XII) Licencia de Funcionamiento: El acto administrativo que emite la Delegación, por el cual autoriza a una persona física o moral a desarrollar actividades comerciales;
- XIII) Permiso: El acto administrativo que emite la Delegación, para que una persona física o moral pueda ocupar y colocar en la vía pública enseres e instalaciones del establecimiento mercantil, de conformidad a lo establecido en la Ley;
- XIV) Reglamento: el Reglamento de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal;
- XV) Secretaría de Gobierno: Organismo Central del Gobierno del Distrito Federal, que actúa a través de la Dirección General de Gobierno;
- XVI) Titulares: Las personas físicas o morales que obtengan Licencia de Funcionamiento, Autorización, Permiso o Declaración de Apertura;
- XVII) Tránsito: La transmisión que el Titular de una Licencia de Funcionamiento o Declaración de Apertura, haga de los derechos consignados a su favor a otra persona física o moral, siempre y cuando no se modifique la ubicación del establecimiento y el giro mercantil que la misma ampara;
- XVIII) Ventanilla de gestión: Organismo administrativo, donde se gestionan los trámites relacionados a la regulación del funcionamiento de los establecimientos mercantiles, y que están instaladas en los organismos empresariales; y
- XIX) Ventanilla única: Organismo dependiente de la Delegación, donde se gestionan los trámites concernientes al funcionamiento de los establecimientos mercantiles, instaladas en las diferentes Delegaciones del Distrito Federal.

Artículo 3.- Están obligados a observar y cumplir las disposiciones de la presente Ley, los titulares, así como los Servidores Públicos de la Administración Pública del Distrito Federal.

CAPITULO II DE LA COMPETENCIA

Artículo 4.- Corresponde a la Secretaría de Gobierno:

- I) Coordinar, supervisar y evaluar el debido cumplimiento de las facultades y obligaciones conferidas a la Delegación en la Ley;
- II) Fijar los horarios de funcionamiento de los establecimientos mercantiles; que serán de carácter general, sin que puedan autorizarse horarios especiales;
- III) Instruir a la Delegación que lleve a cabo visitas de verificación, en los términos de la Ley; y
- IV) Ordenar la suspensión de actividades en los establecimientos mercantiles que operen alguno de los giros que requieren Licencia de Funcionamiento en fechas y horas determinadas, con el objeto de vigilar que no se altere el orden y la seguridad pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En los supuestos señalados por las fracciones II y IV, se expedirá previo acuerdo que deberá publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y para su mayor difusión en diarios de amplia circulación en el Distrito Federal.

Artículo 5.- Son atribuciones de la Delegación:

- I) Expedir Licencias de Funcionamiento, Permisos y Autorizaciones en los términos de la Ley;
- II) Llevar el registro de las Declaraciones de Apertura de los establecimientos mercantiles;
- III) Registrar el aviso de suspensión y cese de actividades de los establecimientos mercantiles, asimismo informar a la Tesorería del Distrito Federal sobre esos avisos;
- IV) Autorizar las tarifas que se aplicarán en los Estacionamientos de Uso Públicos con base en las normas que expida la Secretaría de Transporte y Vialidad;
- V) Autorizar el funcionamiento del Servicio de Acomodadores de Vehículos, con que cuente los establecimientos mercantiles;
- VI) Elaborar y mantener actualizado el padrón de los establecimientos mercantiles que operen en sus demarcaciones; instruir a los verificadores responsables de vigilar el cumplimiento a lo dispuesto por la Ley, que lleven a cabo las verificaciones, aseguramientos y visitas a que haya lugar, de conformidad con la Ley, la de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias;
- VII) Aplicar las sanciones previstas en la Ley; y
- VIII) Las demás que les señalen la Ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo 6.- Son facultades de los titulares de las Ventanillas únicas y la de gestión, organizar, recibir, integrar, gestionar y entregar la documentación y respuesta correspondiente, de los siguientes trámites:

- I) Autorización y revalidación de las Licencias de Funcionamiento, así como la tramitación de los traspasos;
- II) Registro de la Declaración de Apertura y tramitación de los traspasos;
- III) Registro del aviso de suspensión y cese de actividades de los establecimientos mercantiles;
- IV) Entrega de Permisos y Autorizaciones; y
- V) Las demás que establezca la Ley.

Artículo 7.- El titular de la Ventanilla de gestión deberá informar y recibir diariamente a la Delegación, vía la Ventanilla única, la documentación que recibiera sobre los trámites materia de sus facultades.

Artículo 8.- Los titulares de las Ventanillas únicas y las de gestión proporcionará gratuitamente a los interesados, la solicitud de expedición de Licencia de Funcionamiento, Autorización, Permisos y la solicitud de Declaración de Apertura.

El formato de solicitud deberá ser el que determine la Administración Pública y en contenido lo suficientemente claro para su fácil llenado. La Delegación, a través de las Ventanillas únicas y de gestión, estará obligada a brindar la asesoría y orientación que al respecto solicite el interesado.

En ningún caso se podrá negar la recepción de documentos o solicitudes que cumplan con los requisitos del trámite solicitado, mismas que serán canalizadas al área correspondiente para que esta determine lo conducente. Se recepción no implica la autorización del trámite.

CAPITULO III DE LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN GENERAL

Artículo 9.- Los Titulares, tienen las siguientes obligaciones:

- I) Destinar exclusivamente el local para el giro a que se refiere la Licencia de Funcionamiento o la Autorización otorgada; o bien, los manifestados en la Declaración de Apertura, acorde a su autorización de uso de suelo, así como los giros complementarios dispuestos en esta Ley;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- II) Tener a la vista del público en general, el original o copia certificada de la documentación vigente que acredite su legal funcionamiento;
- III) Revalidar anualmente la Licencia de Funcionamiento;
- IV) Exhibir en un lugar visible al público y con caracteres legibles el horario en el que se prestarán los servicios ofrecidos;
- V) Permitir el acceso al establecimiento mercantil del personal autorizado por la Delegación para realizar las funciones de verificación que establece esta Ley, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias;
- VI) Observar el horario general que para los establecimientos mercantiles fije la Secretaría de Gobierno, así como evitar que los clientes permanezcan en su interior después del horario autorizado;
- VII) Cumplir las restricciones al horario o suspensión de actividades que en fechas y horas determinadas fije la Secretaría de Gobierno;
- VIII) Prohibir la venta de cualquier tipo de bebidas alcohólicas a los menores de edad, así como consumir alimentos;
- IX) Abstenerse de utilizar la vía pública para la prestación de los servicios o realización de las actividades propias del giro mercantil de que se trate, salvo aquellos casos en que lo autorice expresamente la Ley;
- X) Permitir a toda persona que solicite el servicio, sin discriminación alguna, el acceso al establecimiento mercantil de que se trate, salvo los casos de personas en evidente estado de ebriedad, bajo el influjo de estupefacientes, o que porten armas, así como a los menores de edad, en términos de la fracción VI del artículo 78 de la Ley, en cuyos casos se deberán negar los servicios solicitados.
- Cuando se trate de imágenes de corporaciones policíacas que se encuentren cumpliendo una comisión legalmente ordenada, podrán tener acceso únicamente el tiempo necesario para llevar a cabo dicha comisión. Asimismo se impedirá el acceso a miembros del Ejército, Fuerza Aérea, Marina Armada y de Cuerpos Policiacos cuando pretendan hacer uso de los servicios al cuerpo, estando uniformados o armados;
- XI) Contar con un botiquín equipado con medicinas y utensilios necesarios; en caso de reunir a más de 100 personas, contar con el personal capacitado por las instituciones correspondientes, para la atención de urgencias médicas;
- XII) Prohibir en el interior de los establecimientos mercantiles las conductas que tiendan a alentar, favorecer o tolerar la prostitución o drogadicción, y en general aquellas que pudieran constituir una infracción administrativa o delictiva; así como dar aviso a la autoridad competente, si estas se realizan en la zona exterior inmediatamente adyacente del local.
- XIII) Prohibir que se crucen apuestas en el interior de los establecimientos mercantiles, excepto en los casos en que se cuente con la aprobación correspondiente de la Secretaría de Gobernación;
- XIV) Abstenerse de elaborar y vender bebidas con ingredientes o aditivos que no cuenten con registro sanitario de conformidad con la Ley General de Salud, el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Control Sanitario de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios; y demás disposiciones aplicables;
- XV) Abstenerse de retener a las personas dentro del establecimiento mercantil;
- XVI) Dar aviso por escrito a la Delegación dentro de los siguientes 5 días hábiles, de la suspensión temporal o cierre definitivo del establecimiento mercantil, indicando la causa que lo motive, así como el tiempo probable que dure dicha suspensión;
- XVII) Abstenerse de colocar estructuras, dispositivos u objetos que dificulten la entrada o salida de las personas o vehículos;
- XVIII) Vigilar que se conserve la seguridad de los salones y de los empleados dentro del establecimiento mercantil, así como condicionar a que con su funcionamiento no se altere el orden público de las zonas inmediatas al mismo;
- XIX) Dar aviso a las autoridades competentes, en caso de que se altere el orden y la seguridad dentro del establecimiento mercantil o en la parte exterior inmediatamente adyacente del mismo; y
- XX) Las demás que les señalen otros ordenamientos.

Artículo 10.- Cuando la normatividad de construcciones y de protección civil no le exijan, el establecimiento mercantil deberá disponer para el público en general, de un servicio de estacionamiento, de no contar el negocio con estacionamiento en el mismo local, podrán adoptar las siguientes modalidades:

- I) Prestar directamente el servicio de acomodadores de vehículos;
- II) Adquirir un inmueble que se destina para ese fin;
- III) Celebrar contrato de arrendamiento de un inmueble para ser destinado como estacionamiento particular; y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV) Celebrar contrato con un tercero para la prestación del servicio de estacionamiento.

El Titular deberá vigilar que los automóviles recibidos sean estacionados en lugares adecuados para ese fin, y que en ningún caso sean dejados en la vía pública.

Asimismo, se deberá contratar un seguro que garantice robo total, daños a terceros y responsabilidad civil, para el efecto de cubrir a los usuarios los daños que sufran sus vehículos, persona y la de terceros, durante el tiempo de su resguardo.

Artículo 11.- El servicio de acomodadores de vehículos, deberá ser operado de preferencia por personal del mismo establecimiento mercantil o, en su defecto, por un tercero. En este último caso, el titular del establecimiento, será obligado solidario por cualquier tipo de responsabilidad en que pudiera incurrir la empresa acomodadora de vehículos con motivo de la prestación de sus servicios, o del despido de sus empleados.

El personal encargado de prestar el servicio a que se refiere el párrafo anterior, deberá contar con licencia de manejo vigente, uniformes e identificación que lo acredite como acomodador, en términos de las disposiciones normativas de la materia.

El servicio de acomodadores de vehículos podrá prestarse previa obtención de la autorización que se establezca en el Reglamento de Estacionamientos Públicos del Distrito Federal.

Su operación y funcionamiento se regirá en los términos que señala el Reglamento antes mencionado.

Artículo 12.- Los establecimientos mercantiles que funciones como restaurantes y cafeterías, podrán colocar en la vía pública, previo permiso y pago de los derechos que establece el Código Financiero del Distrito Federal, aseros necesarios para la prestación del servicio consignado en su Declaración de Apertura o en su Licencia de Funcionamiento.

Artículo 13.- La colocación de los aseros o instalaciones a que se refiere el artículo anterior, únicamente se autorizarán cuando reúnan las siguientes condiciones:

- I) Que sean consignes al establecimiento mercantil y desmontables;
- II) Que se coloquen únicamente en el horario que establece la Secretaría de Gobierno;
- III) Que se deje una anchura libre de por lo menos 1.50 metros entre los aseros o instalaciones y la guardería de la banquetas, para el paso de peatones;
- IV) Que no ocupen la superficie de rodamiento para la circulación vehicular;
- V) Que no afecte el entorno e imagen urbana;
- VI) Que los aseros o instalaciones no se utilicen para preparar o elaborar bebidas o alimentos; y
- VII) Que no se instalen en zonas preponderantemente destinadas al uso habitacional y de oficinas.

Se declara de interés público el retiro de estos aseros o instalaciones, cuando su colocación viole lo dispuesto por la Ley.

Artículo 14.- Los interesados en obtener de la Delegación el permiso a que se refiere el artículo 12 de la Ley, deberán presentar ante la Ventanilla única o la de gestión la solicitud correspondiente acompañada de los siguientes datos y documentos:

- I) Nombre, razón social o denominación del establecimiento mercantil, y domicilio para oír y recibir notificaciones;
- II) Copia de la Licencia de Funcionamiento vigente o de la Declaración de Apertura, según sea el caso; y
- III) Proyecto y croquis de colocación de aseros, en el que se expliquen las condiciones en que se instalarán u operarán, en su caso, a efecto de certificar que se cumple con lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley.

La Delegación, una vez que reciba la solicitud, acompañada de los documentos y cumplidos los requisitos a que se refiere el presente artículo, deberá dentro de un plazo de 7 días hábiles, entregar el permiso, previo pago de los derechos correspondientes.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Artículo 15.- El permiso para la ocupación o colocación en la vía pública de los ensenos e instalaciones que menciona el artículo 12 de la Ley, no podrá exceder de 180 días naturales, mismo que podrá ser renovado, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

En caso de vencimiento del permiso, el Titular estará obligado a retirar los ensenos e instalaciones por su propia cuenta. En caso contrario, la Delegación retirará los que ocupen la vía pública, corriendo a cargo del particular los gastos de ejecución de los trabajos, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Cuando se viole alguna de las obligaciones consignadas en el artículo 13 de la Ley, la Delegación procederá a la revocación de oficio del Permiso, conforme lo señalado en el Capítulo IV del Título Sexto de esta Ley.

Todo Permiso que expida la Delegación para la ocupación de la vía pública, se crea sinérgico desde su expedición y es entendido condicionado a la observancia de la Ley, así cuando no se exprese.

TÍTULO SEGUNDO

DE LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES QUE REQUIEREN LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 16.- Dado un aspecto social, étnico y exclusivamente económico, Licencia de Funcionamiento son establecimientos mercantiles que desarrollan alguno de los siguientes giro mercantiles:

- I) Venta de bebidas alcohólicas en varias variedades, que contengan una graduación alcohólica mayor de 2° G.L.
- II) Venta, con alimentos, de bebidas alcohólicas al copo, que contengan una graduación alcohólica mayor de 2° G.L.;
- II bis) Venta exclusiva de bebidas alcohólicas al copo, que contengan una graduación alcohólica mayor de 2° G.L.;
- III) Prestación del servicio de diversiones, entretenimiento o eventos, en el que se incluya la prestación de la actuación de intérpretes, conjuntos, conjuntos musicales, música grabada o vídeo grabados, jazz, rock, o venta de bebidas alcohólicas al copo;
- IV) Prestación del servicio de alojamiento;
- V) Prestación del servicio de banca pública, menaje y gimnasio;
- VI) Juegos mecánicos, electromecánicos, electrónicos y de vídeo para que el público los utilice dentro del establecimiento mercantil;
- VII) Billetero para que el público los utilice dentro del establecimiento mercantil;
- VIII) Prestación de manera permanente de eventos artísticos, culturales, musicales, deportivos y/o cinematográficos, en locales con aforo para más de 100 personas;
- IX) Estacionamientos de uso público;
- X) Prestación del servicio de reparaciones mecánicas, joyelería, platera, eléctricas, electromecánicas, de lavado y/o engrasado de vehículos automotores terrestres en locales que rebasen una superficie de 100 metros cuadrados;
- XI) La prestación de los servicios a que se refiere la fracción III anterior, y que adicionalmente las condiciones a la adquisición de una membresía que otorgue a los consumidores que los deseen, la calidad de miembro del mismo; y
- XII) Los salones de fiestas infantiles.

Artículo 17.- Quedan exceptuados de la obtención de Licencia de Funcionamiento los servicios de alojamiento prestados por hoteles, hospitales, clínicas médicas, salones, conventos, internados y seminarios.

Para los casos antes indicados sólo requerirán de la presentación de su Declaración de Apertura para desarrollar sus actividades.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**CAPITULO II
DE LAS LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO**

Artículo 18.- Los interesados en obtener de la Delegación las Licencias de Funcionamiento correspondientes para la operación de los giro mercantiles a que se refiere el artículo 16, deberán presentar ante la Ventanilla única o la de gestión, la solicitud correspondiente con los siguientes datos y documentos:

- I) Nombre, domicilio para oír o recibir notificaciones, registro federal de contribuyentes y nacionalidad;
- II) Si el solicitante es extranjero deberá presentar la autorización expedida por parte de la Secretaría de Gobernación, en la cual se le permite llevar a cabo la actividad de que se trate;
- III) Si es persona moral, su representación legal acompañada copia certificada de la escritura constitutiva con registro en tramite o debidamente registrada, y el documento con el que acredite su personalidad, así como copia de una identificación oficial vigente, con fotografía;
- IV) Ubicación del local donde pretende establecerse el giro mercantil;
- V) Clase de giro mercantil que se pretende ejercer, y razón social o denominación del mismo;
- VI) Certificado de zonificación para uso específico, o certificado de zonificación para usos del suelo permitidos, o certificado de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, en su caso, con la que acredite que el giro mercantil que pretende operar esta permitido en el lugar de que se trate.
El uso del suelo que se deberá acreditar es el correspondiente al giro principal, de conformidad con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias;
- VII) Visto bueno de seguridad y operación expedido por un Director Responsable de Obra en los casos de edificaciones construidas con anterioridad a agosto de 1993; o la autorización de ocupación otorgada por la Delegación correspondiente, en los demás casos;
- VIII) El número o rango de cajones, y clasificación, en los términos del Reglamento de Estacionamientos Públicos del Distrito Federal, y demás disposiciones jurídicas y administrativas cuando el giro se trate de estacionamiento de uso público;
- IX) En caso de los establecimientos mercantiles a que se refiere la fracción XI del artículo 16 de la Ley además debería:
 - a) Acreditar una inversión mínima de 100 mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; y
 - b) Contar con un terreno de 1000 metros cuadrados de área para prestar los servicios; y
- X) En el caso de los establecimientos mercantiles contemplados en las fracciones II bis y III del artículo 16 de esta Ley, la Delegación deberá realizar consulta los vecinos.

Para efectos de la consulta vecinal, se observará el procedimiento que para el caso establece la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Para los efectos de este artículo, los resultados de la consulta vecinal tendrán carácter vinculatorio.

Artículo 19.- Recibida la solicitud acompañada de todos los documentos y cumplidos todos los requisitos a que se refiere el artículo anterior, la Delegación en un plazo máximo de 7 días hábiles, y previo pago de los derechos que establece el Código Financiero del Distrito Federal, deberá expedir la Licencia de Funcionamiento correspondiente, excepto en los casos de licencias de funcionamiento consideradas en las fracciones II y III del artículo 16 de esta Ley, donde el plazo máximo será de 15 días hábiles contados a partir del día en que se lleve a cabo la consulta vecinal.

La Delegación podrá desprender de los planes señalados, realizar visitas o cotejos para verificar que las manifestaciones y documentos de las solicitudes respectivos se verifiquen, de conformidad con lo que establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias.

En la Licencia de Funcionamiento se hará constar en forma clara el giro mercantil que se autoriza ejercer, atendiendo lo señalado en el artículo 16 de la Ley, y conforme la actividad permitida en el uso de suelo.

Tratándose de estacionamientos de uso público, la Delegación, en el momento de entregar la Licencia de Funcionamiento, proporcionará la cartulina de la tarifa asociada.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Artículo 20.- En caso de que transcurrido el plazo a que se refiere el artículo anterior no exista respuesta de la autoridad competente a la solicitud, se entenderá que ha operado la afirmativa ficta en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Artículo 21.- Cusado a la solicitud no se acompañen todos los documentos, no se satisfagan los requisitos a que se refiere el artículo 18 de la Ley, o en la visita a que se refiere el artículo 19 de la Ley, se acredite que no se cumplieron las condiciones señaladas en la solicitud respectiva, la Delegación deberá proceder a prevenir por escrito y por una sola vez al interesado para que subsane la irregularidad, en los términos señalados por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Se entenderá que los plazos señalados en el artículo 19 de la Ley, comenzaran a correr hasta que se desahogue la prevención o se emita la resolución correspondiente.

Artículo 22.- La Licencia de Funcionamiento deberá revalidarse cada año en los términos que para tal efecto, establece el artículo 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Una vez recibida la documentación en la Ventanilla única o de gestión, la Delegación tendrá por revalidada la Licencia de Funcionamiento original.

Artículo 23.- Cuando se realice el traspaso de algún establecimiento mercantil, el adquirente deberá solicitar, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha en que se haya efectuado, la expedición de la Licencia de Funcionamiento a su nombre, presentando al efecto únicamente los siguientes documentos:

- I) El documento traslativo de dominio;
- II) La Licencia de Funcionamiento original y vigente o copia de esta, debidamente certificada ante fedatario público;
- III) En caso de personas morales el documento con que su representante acredite su personalidad; y
- IV) Si el solicitante es extranjero deberá presentar la autorización expedida por la Secretaría de Gobernación, en la cual se le permita llevar a cabo la actividad de que se trate.

Artículo 24.- La Delegación, una vez que haya recibido la solicitud y documentación respectiva a través de la Ventanilla única, procederá en un plazo de 3 días hábiles a emitir la Licencia de Funcionamiento.

El pago de derechos que establece el Código Financiero del Distrito Federal se realizará previo a la expedición de la Licencia de Funcionamiento a nombre del nuevo titular.

En caso de que transcurrido dicho plazo, no existiera respuesta de la autoridad operará la afirmativa ficta, y se entenderá que el traspaso ha sido aprobado para el nuevo titular, por lo que deberá expedirse la Licencia de Funcionamiento correspondiente, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

CAPÍTULO III DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Artículo 25.- En los establecimientos mercantiles con licencia para la venta de bebidas alcohólicas en estante cerrado estará prohibido que las mismas se consuman en su interior.

Artículo 26.- Las Licencias de Funcionamiento que se otorgan a los restaurantes para vender bebidas alcohólicas al copón con una graduación mayor a 14° G.L., establecerán que su venta será exclusivamente acompañada de alimentos.

Artículo 27.- Cuando en algún establecimiento mercantil con Licencia de Funcionamiento para expendir bebidas alcohólicas al copón, se autorice su venta sin ocasión de consumir alimentos, el servicio se deberá prestar en una o más áreas delimitadas mediante demarques, ameros, cancelos o mamparas, construidas de tal forma que se eviten molestias a los demás concurrentes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 28.- En los establecimientos mercantiles con Licencia de Funcionamiento para operar el giro mercantil a que se refiere la fracción III del artículo 16, se deberá proporcionar a los clientes, la lista de precios correspondientes a las bebidas y alimentos que se ofrecen, en la carta o menú.

Sus titulares serán responsables de vigilar que la adopción de una mesa o el ingreso del público al interior no se condicione al pago de un consumo mínimo, y que no se exija el consumo constante de alimentos y/o bebidas, para poder permanecer en el establecimiento.

Los establecimientos mercantiles que opten por la modalidad de condicionar la prestación de sus servicios a la adquisición de una membresía, a que se refiere la fracción XII del artículo 16, y que no cumplan con la Licencia de Funcionamiento para esos efectos, no podrán condicionar o exigir el acceso o uso de sus instalaciones y servicios a quien lo solicite.

Los titulares deberán permitir el acceso a las instalaciones a todo usuario que lo solicite, respetando el orden de Llegada de aquéllos a menos de que se trate de recuperar el derecho de apartado o de membresía cuando el establecimiento opere con dicho servicio.

Artículo 29.- Los establecimientos mercantiles en los que se preste el servicio de alojamiento y se ejerza algún giro complementario, deberá contar con locales que formen parte de la construcción destinada al giro principal, separados por muros, cancelas, mamparas o divisores construidos o instalados de modo que eviten molestias a los huéspedes en sus habitaciones.

Artículo 30.- En los establecimientos mercantiles que presten el servicio de alojamiento, se deberán cumplir las siguientes disposiciones:

- I) Exhibir en lugar visible para el público y con caracteres legibles, la tarifa de hospedaje, horario de funcionamiento del servicio, la tarifa de los giros complementarios autorizados, y el aviso de que cuentan con caja de seguridad para la guarda de valores;
- II) Llevar el control de llegadas y salidas de huéspedes con mención en libreta, tarjetas de registro o sistema computarizado, en los que incluya nombre, ocupación, origen, procedencia y lugar de residencia;
- III) Colocar en cada una de las habitaciones, en un lugar visible, un ejemplar del reglamento interno del establecimiento mercantil sobre la prestación de los servicios;
- IV) Solicitar en caso de urgencia, los servicios médicos para la atención de los huéspedes o informar a la autoridad sanitaria cuando se trate de enfermedades contagiosas;
- V) Garantizar la seguridad de los valores que se entreguen para su guarda en la caja del establecimiento mercantil, para lo cual deberá contratar un seguro que garantice los valores depositados; y
- VI) Mantener limpias camas, ropa de cama, pisos, muebles, servicios sanitarios y las instalaciones en general.

Artículo 31.- En los establecimientos mercantiles con Licencia de Funcionamiento para ejercer el giro mercantil a que se refiere la fracción V del artículo 16, se tendrán las siguientes obligaciones:

- I) Impedir el uso de los servicios a personas que presenten síntomas evidentes de enfermedades contagiosas;
- II) Abstenerse de expendir bebidas alcohólicas en el interior del establecimiento mercantil;
- III) Contar con áreas de ventilación, casilleros y sanitarios para los usuarios, así como estructurar las medidas de higiene y aseo en todo el establecimiento mercantil;
- IV) Tener a disposición del público cajas de seguridad en buen estado, y contratar un seguro para garantizar la custodia de valores depositados en las mismas;
- V) Tener a la vista del público recomendaciones para el uso racional del agua; y
- VI) Exhibir en el establecimiento y a la vista del público al interior, los documentos que certifiquen la capacitación del personal para efectuar masajes y en el caso de los gimnasios, contar con la debida acreditación de instructores de aeróbica, pesas o del servicio que ahí se presta, debiendo contar, además, con programas instrumentados de mantenimiento a los aparatos que se encuentran a disposición de los usuarios.

Artículo 32.- Las áreas de vestidores para el servicio de baño colectivo deberán estar por separado para hombres y mujeres y atendidos por empleados del mismo sexo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 33.- Los establecimientos mercantiles en los que se preste el servicio de juegos mecánicos, electromecánicos, electrónicos y de vídeo, funcionarán sujetándose a las siguientes disposiciones:

- I) No instalarse a menos de 300 metros lineales de la entrada del local, ni de algún centro escolar de educación básica;
- II) Cuando opere en locales cerrados, deberán tener entre sí, una distancia de 30 centímetros para que el usuario los utilice cómodamente, y se garantice su seguridad;
- III) En los casos de juegos electromecánicos, los aparatos que se instalen en circos, ferias, feriantes y eventos similares, deberán contar con los dispositivos de seguridad que establecen las Leyes y Reglamentos en materia de Construcción y de Protección Civil para el Distrito Federal y, respectivamente para su funcionamiento que se otorgue y acompañe a la solicitud la Licencia de Funcionamiento o Autorización respectiva, la responsiva de un ingeniero mecánico registrado como responsable en instalaciones, en los términos de lo dispuesto en este ordenamiento.
- Los juegos electromecánicos deberán someterse a pruebas de resistencia por lo menos cada 3 meses, a fin de asegurar su funcionamiento adecuado; y
- IV) En aquellos donde se preste el servicio de juegos de vídeo, se observará lo siguiente:
- Contar con una clasificación que los identifique y estar separados en dos grupos: uno con videojuegos tipo A y/o B y/o C, y otro de tipo D. Cada videojuego deberá tener visiblemente la letra que le corresponda, la que deberá ser de por lo menos 15 centímetros de alto y de ancho y de un color determinado;
 - Colocar dentro del local, visible al público, un anuncio de por lo menos un metro cuadrado y con letra de 5 centímetros de alto y de ancho, en el que se especifiquen los tipos y clasificación, conforme a lo siguiente: tipo A.- Inofensivo, para todas las edades, B.- poco agresivo, para uso de mayores de 13 años, C.- violento, para uso de mayores de 15 años, y D.- altamente violento, para uso de mayores de 17 años;
 - Mantener perfectamente iluminadas las áreas donde estén instalados los juegos, evitando la utilización de sistemas de iluminación opaca u oscura que pudieran generar trastornos en la salud de los usuarios; y
 - Tener agrupados, en áreas específicas, los juegos de acuerdo a las edades para las que son aptos.

Artículo 34.- La clasificación de videojuegos a que se refiere la fracción IV, inciso a) del artículo anterior será la siguiente:

- I) Se consideran tipo A:
- Los deportes, excepto el box, luchas y todos aquellos deportes cuyo principal objetivo es golpearse, derribarse o lastimarse físicamente;
 - Las carreras de automóviles, motocicletas o cualquier vehículo, siempre y cuando no se muestren gráficas con sangre o personas accionadas; y
 - Aquellos videojuegos que muestran seres ficticios que tengan que ir alcanzando objetivos en un ambiente de fantasía sin matar de manera gráfica a otros seres;
- II) Se considera tipo "B":
- Aquellos que muestran seres animados que no sean humanos y que no presenten golpes, ni derramamiento de sangre o líquido que haga creer que se trata de sangre, sea cuando no sea roja; y
 - Los que presenten persecuciones espaciales, terrestres, aéreas o marítimas con o sin derramamiento de objetivos sin vida, o que tengan vida pero que de ninguna forma representen un ser humano;
- III) Se consideran tipo "C":
- Aquellos deportes excluidos del tipo "A";
 - Aquellos en donde presenten seres animados, incluido humanos que tengan que derribarse, luchar o eliminar al contrincante utilizando la fuerza física y/o armas, pero siempre y cuando no haya imágenes o gráficas donde se muestren cuerpos desmembrados, mutilados, o derramamiento de sangre; y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- c) Aquellos juegos interactivos y simuladores que no excedan estos criterios de clasificación en cuanto a su contenido; y
- IV) Se considera tipo "D":
- a) Aquellos en los que hay peles, compensación o persecuciones con el uso de armas, violencia y derramamiento de sangre e incluso mutilaciones o desmembramientos; y
- b) Aquellos juegos interactivos y simuladores que sean excluidos del tipo "C".

En ningún tipo de clasificación seasa señalada, se podrá mostrar imágenes de actos sexuales, desnudos, semi-desnudos, ni eróticos.

Cualquier juego de vídeo que exceda estos criterios de clasificación estará prohibido para operar en el Distrito Federal; en el caso de que algún videojuego pudiera encuadrar en dos tipos o existiera confusión respecto a que clasificación le corresponde, se optará siempre por la letra que alfabéticamente vaya después.

Artículo 35.- En obligación del titular del establecimiento que preste el servicio de videojuegos, cuidar que los usuarios hagan uso de estos, conforme a la clasificación descrita.

Artículo 36.- En los establecimientos mercantiles con Licencia de Funcionamiento para prestar el servicio de billares, se permitirá el acceso a personas mayores de dieciséis años de edad, siempre y cuando se encuentren acompañados de un adulto.

Artículo 37.- Los establecimientos mercantiles con autorización para ejercer el giro mercantil a que se refiere la fracción VIII del artículo 16, deberán:

- I) Presentar únicamente eventos del tipo señalado en la Licencia de Funcionamiento respectiva;
- II) Contar con la autorización correspondiente para la prestación de servicios o presentación de eventos diferentes a los autorizados en su Licencia de Funcionamiento; y
- III) Respetar el aforo que tengan autorizado.

Cuando en los establecimientos mercantiles a que se refiere el presente artículo se desee expendir bebidas alcohólicas al copo, se deberá solicitar la Licencia de Funcionamiento correspondiente, y observar las siguientes bases:

- a) Se deberá impedir que los asistentes introduzcan bebidas alcohólicas al interior de la sala; y
- b) Las bebidas alcohólicas sólo podrán venderse en los recesos entre funciones y durante los intermedios.

Artículo 38.- Se prohíbe en la vía pública, la presentación de los eventos artísticos, culturales, musicales, deportivos y/o cinematográficos a que se refiere la fracción VIII del artículo 16 de la Ley, excepto que a juicio de la Delegación, el evento revista un especial interés social o tenga por objeto resguardar las tradiciones; en cuyo caso y previo a la expedición de la autorización respectiva, la Delegación fijará las condiciones mínimas que se deberán cumplir a efecto de garantizar que no se altere el orden público y la seguridad de los asistentes.

Artículo 39.- Los Titulares de los establecimientos mercantiles a que se refiere la fracción VIII del artículo 16, deberán informar a la Delegación correspondiente, el programa que pretendan presentar con indicación de los fechas, horarios y precios del boleto de acceso.

Para la presentación de los eventos propios de los establecimientos mercantiles de acuerdo con su Licencia de Funcionamiento, no se requerirá autorización de la Delegación, sino que bastará con la notificación que se haga al remitir el programa a que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 40.- La apertura, funcionamiento, vigilancia y clasificación de los establecimientos mercantiles dedicados al servicio de estacionamiento de uso público se regirán, en lo conducente, por las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y lo que establezca el Reglamento de Estacionamientos Públicos para el Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 41.- Los Establecimientos mercantiles que presten el servicio de estacionamiento de uso público, deberán contar con póliza de seguro vigentes que garantice robo total, daños a terceros y responsabilidad civil, para el efecto de cubrir a los usuarios los daños que sufran en sus vehículos, en su persona, o en la de terceros durante el tiempo de su resguardo.

Artículo 42.- En los establecimientos mercantiles donde se presten los servicios a los que se refiere la fracción X del artículo 16 de la ley, o que cuenten con la Declaración de Apertura para dichas actividades, deberán observar lo siguiente:

- I) Contar con áreas para la ubicación de herramientas y refacciones, así como para almacenar gasolina, aguarrás, pintura, thinner, grasas y demás líquidos o sustancias que se utilicen en la prestación de los servicios;
- II) Abstenerse de arrojar los líquidos residuales en las alcantarillas, sujetándose a las disposiciones que para el tratamiento de dichas sustancias señalen las autoridades competentes;
- III) Las áreas de reparación de los establecimientos mercantiles que cuenten con Licencia de Funcionamiento, deberán estar separadas unas de otras, para que los diferentes servicios se presten en lugares determinados; y
- IV) En el caso de los talleres que cuenten con Licencia de Funcionamiento, deberá contar con un seguro contra robo y daños a terceros, que cubra cualquier daño que se pudiera ocasionar a los vehículos dados en custodia para su reparación.

TITULO TERCERO DE LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES QUE REQUIEREN DE DECLARACION DE APERTURA

CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 43.- Los establecimientos mercantiles cuyas actividades no estén considerados dentro de los giros que señala el artículo 16, están obligados a presentar su aviso de declaración de apertura para que se los registre.

CAPITULO II DE LA DECLARACION DE APERTURA

Artículo 44.- La Declaración de Apertura de los establecimientos mercantiles, se tramitará en el formato de aviso que al efecto proporcionen las Ventanillas Única o de gestión, y el interesado estará obligado a manifestar bajo protesta de decir verdad, los siguientes datos:

- I) Nombre, domicilio, registro federal de contribuyentes y nacionalidad;
- II) En caso de ser extranjero, la documentación que acredite su legal estancia en el país, así como la autorización por parte de la Secretaría de Gobernación;
- III) En caso de ser personas físicas, su representación deberá señalar los datos de la escritura constitutiva, de su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y del documento que acredite su representación;
- IV) Ubicación del establecimiento mercantil del que se avisa la Declaración de Apertura;
- V) Giro mercantil y razón social o denominación del establecimiento mercantil; y
- VI) Los datos del documento por el que se ostenta la calidad jurídica de propietario o poseedor del inmueble.

Artículo 45.- El interesado estará obligado a acompañar al formato de Declaración de Apertura como único documento para acreditar el uso de suelo permitido, según sea el caso:

- I) Certificación de notificación para uso específico; o
- II) Certificación de notificación para usos del suelo permitidos; o
- III) Certificación de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos.

Artículo 46.- La Delegación no podrá requerir que se anexa documento alguno con motivo de la presentación de la Declaración de Apertura, salvo lo señalado en los artículos 44 y 45 de este ordenamiento.



Artículo 47.- La Declaración de Apertura se presentará ante la Delegación, a través de las Ventanillas Única o la de gestión, la que se devolverá al interesado una vez sellada en forma inmediata.

Artículo 48.- Los Titulares que hubieran obtenido su Declaración de Apertura, tendrán la obligación de notificar a la Delegación dentro del término de 10 días hábiles, cuando se presente cualquiera de las siguientes circunstancias:

- I) Traspaso del establecimiento mercantil de que se trata;
- II) Modificación del domicilio del establecimiento mercantil, con motivo del cambio de nomenclatura del lugar en que se ubique; y
- III) Cambio de giro mercantil a que se dedica.

Artículo 49.- Para el traspaso que señala la fracción I, del artículo anterior, el interesado deberá acompañar a la solicitud, copia certificada del documento translativo de dominio y el original de la Declaración de Apertura anterior.

Artículo 50.- El cambio de giro mercantil, se podrá efectuar siempre y cuando se cumplan los requisitos que para cada giro establece la Ley.

Artículo 51.- La Declaración de Apertura autoriza al Titular a ejercer exclusivamente el giro principal, y aquellos que se le señalan en la Ley como giros complementarios.

TITULO CUARTO DE LOS GIROS COMPLEMENTARIOS

CAPITULO UNICO

Artículo 52.- El establecimiento mercantil que cuente con la Licencia de Funcionamiento respectiva e haya presentado su Declaración de Apertura, podrá tener sin necesidad de obtener otra Licencia de Funcionamiento o presentar una nueva Declaración de Apertura, los giros complementarios que expresamente señala este capítulo.

Artículo 53.- El establecimiento mercantil con licencia para expendir bebidas alcohólicas en envase cerrado podrá vender abarrotes y comestibles en general.

Artículo 54.- En el establecimiento mercantil cuyo giro principal sea la venta de bebidas alcohólicas al copazo, se podrá ofrecer complementariamente al público lo siguiente:

- I) Venta de alimentos preparados;
- II) Ejecución de música viva, grabada o videograbada, sin permitir el baile; y
- III) Servicio o alquiler de juegos de salón y de mesa, excepto billares, que si requirieran de autorización expresa mediante la obtención de la Licencia de Funcionamiento respectiva.

Artículo 55.- En el establecimiento mercantil cuyo giro principal sea la prestación del servicio de diversión, entretenimiento o eventos, y cuente con la Licencia de Funcionamiento respectiva, podrá tener como giro complementario lo siguiente:

- I) Presentación de la actuación de intérpretes, artistas y en general, de variedades;
- II) Música viva, interpretada por orquestas o conjuntos musicales, grabada o videograbada;
- III) Fiesta de baile;
- IV) Venta de bebidas alcohólicas al copazo; y
- V) Alimentos preparados para su consumo en el interior.

Artículo 56.- En el establecimiento mercantil con Licencia de Funcionamiento que tenga como giro principal la prestación del servicio de alojamiento, se podrá prestar como giro complementario los siguientes:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- I) Cuando cuenten hasta con 50 cuartos, venta de alimentos preparados y bebidas alcohólicas al copeo en los cuartos;
- II) Cuando cuenten con más de 50 y hasta 100 cuartos:
- Venta de alimentos preparados;
 - Venta de bebidas alcohólicas al copeo;
 - Música grabada o videograbada, viva con la participación de hasta 4 intérpretes y sin permitir el baile de los asistentes;
 - Servicio de lavandería, planchadería y/o tintorería;
 - Peluquería y estética; y
 - Agencia de viajes; y
- III) Cuando cuenten con más de 100 cuartos:
- Prestación del servicio de diversión, entretenimiento o eventos, en los términos del artículo 55;
 - Alquiler de salones para convenciones o eventos sociales, artísticos o culturales;
 - Alberca, instalaciones deportivas, juegos de salón y billar;
 - Renta de sillas;
 - Zona comercial; y
 - Los señalados en los incisos d), e) y f) de la fracción anterior.

Artículo 57.- En el establecimiento mercantil cuyo giro principal sea la prestación del servicio de baños públicos, gimnasio o masajes, se podrá tener como giro complementario lo siguiente:

- Venta de alimentos preparados, bebidas no alcohólicas y dulcería;
- Peluquerías y estéticas;
- Venta de artículos de baño; y
- Alberca pública.

Artículo 58.- En el establecimiento mercantil cuyo giro principal sea el de juegos mecánicos, electromecánicos, electrónicos y de video, se podrá tener como giro complementario la venta de bebidas no alcohólicas y dulcería.

Además se podrá tener como giro complementario el de alimentos preparados, tratándose de establecimientos mercantiles que cuenten con un número mayor de 40 juegos mecánicos y electromecánicos y una superficie mayor a los 10000 metros cuadrados destinados para dichos juegos. En este último caso, el establecimiento mercantil deberá destinar como máximo el 10% de su superficie total para habilitar con instalaciones adecuadas para el consumo de los alimentos que expone el propio establecimiento y aquellos que lleven consigo los usuarios del servicio.

Artículo 59.- El establecimiento mercantil cuyo giro principal sea el de billar, podrá tener como giros complementarios los siguientes:

- Venta de alimentos preparados, bebidas no alcohólicas y dulcería; y
- Servicio o alquiler de juegos de salón y de mesa.

Artículo 60.- En el establecimiento mercantil cuyo giro principal sea el de Estacionamiento de Uso Público, se podrán tener como giro complementario, siempre y cuando no exceda del 10 % de la superficie del mismo, los siguientes:

- Dulcerías y regalos;
- Jugos y licuados;
- Lavado y encerado de automóviles;
- Taquerías;
- Torterías;
- Cerrajería; y
- Neverías.

Para efectos de este giro, no se podrá expender bebidas alcohólicas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 61.- En el establecimiento mercantil cuyo giro principal sea el de presentación de eventos artísticos, culturales, musicales y/o cinematográficos, se podrá tener como giro complementario la venta de alimentos preparados, bebidas no alcohólicas y dulcería.

Artículo 62.- En el establecimiento mercantil cuyo giro principal sea la presentación de eventos deportivos, tales como plazas de toros, fierras charros, eventos de box y lucha libre y similares, sólo podrán tener como giro complementario la venta de alimentos preparados, de cerveza en envase abierto, servicio de cafetería y dulcería.

La venta de cerveza deberá realizarse en envase de cartón, plástico o de cualquier otro material similar, quedando expresamente prohibida su venta en envase de vidrio o metálico.

Artículo 63.- En los establecimientos mercantiles con giro principal para la venta de alimentos preparados se podrá tener como giro complementario, la venta de bebidas alcohólicas al copo que no excedan de 14° G.L., siempre y cuando se consuman exclusivamente con los alimentos, y la presentación de música grabada, o música viva ejecutada hasta por 4 intérpretes y sin permitir el baile a los asistentes.

En los establecimientos mercantiles a que se refiere el párrafo anterior, que hubieran obtenido Licencia de Funcionamiento para expendir bebidas alcohólicas al copo, la venta de las mismas se deberá limitar a su consumo con los alimentos.

Artículo 64.- En el establecimiento mercantil cuyo giro principal, sea de farmacia, miscelánea, tienda de abarroces, papelería o similares, que no tengan un área para desarrollarse actividades mayor a 120 metros cuadrados, se podrá tener como giro complementario hasta dos juegos mecánicos, electro mecánicos, ó electrónicos, siempre y cuando se cumpla lo dispuesto en la fracción I del artículo 33 de la Ley.

El establecimiento mercantil que funcione con Declaración de Apertura, en ningún caso podrá contar con giro complementario de prestación del servicio de juegos de video.

En el establecimiento mercantil cuyo giro principal sea el de miscelánea, venta de abarroces, comestibles o similares, se podrán expendir bebidas alcohólicas en envase cerrado con una graduación menor a los 14° G.L., siempre y cuando se encuentren ubicados a una distancia mayor de 200 metros lineales, de algún centro escolar de educación básica, contados desde la entrada principal del local con el de la calle.

TITULO QUINTO DE LAS AUTORIZACIONES

CAPITULO I DE LAS AUTORIZACIONES PARA OPERAR POR UNA SOLA OCASIÓN O POR UN PERIODO DETERMINADO, ALGUNO DE LOS GIROS MERCANTILES SUJETOS AL REQUISITO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

Artículo 65.- Para la operación de alguno de los giros mercantiles a que se refiere el artículo 16 del presente ordenamiento, por una sola ocasión o por un periodo determinado de tiempo, se requerirá de la autorización de la Delegación correspondiente.

Artículo 66.- Previa autorización expedida por la Delegación, la cerveza en envase abierto o pulque sin envasar, podrán venderse en el interior de ferias, romerías, karanesas, festejos populares y otros lugares en que se presenten eventos similares.

La venta de dichos productos deberá efectuarse en envase de cartón, plástico o de cualquier otro material similar, quedando expresamente prohibida su venta en envase de vidrio, barro o metálico y a menores de edad.

No se podrá otorgar autorización para la venta de bebidas alcohólicas en la vía pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 67.- Quedan prohibidos los bailes en la vía pública, a excepción de aquellos que a juicio de la Delegación, el evento revista un especial interés social; en este caso, previo a la expedición de la autorización respectiva, la propia Delegación fijará las condiciones mínimas que se deberán cumplir a efecto de garantizar que no se altere el orden público y la seguridad de los asistentes.

CAPITULO II DEL PROCEDIMIENTO PARA OBTENCION DE AUTORIZACIONES

Artículo 68.- Para el otorgamiento de la Autorización para operar en una sola ocasión, por un periodo determinado de tiempo, o por un solo evento, un giro mercantil que requiera Licencia de Funcionamiento, se deberá formular solicitud por escrito con los datos que se mencionan en las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 16 del presente ordenamiento.

El periodo de funcionamiento a que se refiere el párrafo anterior no podrá exceder de 15 días naturales.

Artículo 69.- Para los efectos de la Autorización para vender cerveza o pulque en envase abierto en eventos, a que se refiere el artículo 66, el interesado deberá presentar cuando menos con 5 días hábiles anteriores a la fecha de su celebración, solicitud por escrito ante la propia Delegación, con los siguientes datos:

- I) Nombre, domicilio y firma del organizador responsable;
- II) Clase de festividad o evento;
- III) Ubicación del lugar donde se realizará;
- IV) Fecha y hora de iniciación y terminación del mismo; y
- V) Autorización, en su caso, de la Secretaría de Gobernación.

La Delegación analizará la solicitud de la Autorización y la otorgará, si procede, en un plazo que no exceda de 3 días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud, y previo pago de derechos que en su caso establezca el Código Financiero del Distrito Federal. En caso de que transcurrido dicho plazo no exista respuesta de la autoridad competente, se entenderá que la solicitud ha sido aprobada en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

TITULO SEXTO VERIFICACIÓN, MEDIDAS DE SEGURIDAD, SANCIONES Y RECURSO

CAPITULO I DE LA VERIFICACIÓN

Artículo 70.- La Delegación vigilará que los establecimientos mercantiles cumplan con las obligaciones establecidas en la presente Ley, para lo cual podrá realizar verificaciones, conforme lo establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y los reglamentos respectivos, y aplicará las sanciones que se establecen en este ordenamiento, sin perjuicio de las demás sanciones que resulten aplicables.

CAPITULO II DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD Y SANCIONES

Artículo 71.- La contravención a las disposiciones de la Ley dará lugar al aseguramiento de las bebidas alcohólicas, imposición de sanciones económicas, clausura de los establecimientos mercantiles, y la revocación de las Licencias de Funcionamiento, de las Declaraciones de Apertura, Permisos, o Autorización, según corresponda en los términos del presente capítulo.

Para el debido cumplimiento de este capítulo, se observará la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en lo conducente.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Artículo 72.- Para establecer las sanciones, la Delegación fundamentará y motivará sus resoluciones, considerando para su individualización, los elementos señalados en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Las sanciones económicas deberán establecerse entre el mínimo y máximo establecido, así como el salario mínimo general vigente en el momento de cometerse la violación a esta Ley.

En caso de no haber realizado la revalidación de la Licencia de Funcionamiento en años anteriores, la autoridad sancionará esta omisión, tomando en cuenta el salario mínimo general vigente del año en que no se llevo a cabo dicha revalidación.

Artículo 73.- Cuando se detecte que en alguno de los eventos a que se refiere el artículo 66 de la Ley, se expendan bebidas alcohólicas sin la autorización respectiva, la Delegación procederá a levantar un inventario.

La autoridad, dictará las medidas de seguridad, conforme lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo y los correspondientes Reglamentos.

Artículo 74.- Se sancionará con el equivalente de 15 a 50 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o al incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 9 fracciones II, XI y XVI; 28 párrafo primero y segundo; 30 fracciones I, II y III; 31 fracción V; 42 fracciones I y IV; y 48, fracción II, de la Ley.

Artículo 75.- Se sancionará con el equivalente de 51 a 150 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o al incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 9 fracciones IV, XIII, XV, XVII, XVIII, y XIX; 23; 27; 28 párrafo tercero; 29; 30 fracción IV; 31 fracciones II, IV y VI; 32; 33 fracción II; 39; 40, fracciones I y II; 48, fracciones I y III; 64; 68 último párrafo; y 69 de la Ley.

Artículo 76.- Se sancionará con el equivalente de 151 a 300 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o al incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 9 fracciones I, III, V, VI, VII, VIII, IX, X, XII y XIV; 13; 16; 25; 26; 28 último párrafo; 30 fracción V; 31 fracciones I y III; 33 fracciones I, III y IV; 36; 37, fracciones I, II, III, e incisos a) y b); 38; 42 fracciones II y III; 43; 62; 66; y 67, de la Ley.

Artículo 77.- Cualquier otra violación a la presente Ley, a las demás disposiciones o acuerdos que con base en ella se expidan, en los que se encuentre prevista una sanción que no esté en la presente Ley, se impondrá multa de 50 a 200 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

En los casos de reincidencia, se aplicará hasta el doble de la sanción originalmente impuesta, sin exceder del doble del máximo, y para el caso de reincidir nuevamente se sancionará además con la revocación de la Licencia de Funcionamiento, de la Declaración de Apertura, o de la Asociación y la clausura del establecimiento mercantil.

Artículo 78.- Independientemente de la aplicación de las sanciones pecunarias a que se refiere el presente Capítulo, la Delegación deberá clausurar los eventos o los establecimientos mercantiles, en los siguientes casos:

- I) Por carecer de Licencia de Funcionamiento o Asociación para la operación de los giros que lo requieren, o bien, que las Licencias, no hayan sido revalidadas;
- II) Cuando se haya revocado la Autorización, la Declaración de Apertura o la Licencia de Funcionamiento;
- III) Por realizar actividades sin haber tramitado la Declaración de Apertura;
- IV) Cuando no se ajuste el horario autorizado para el giro mercantil, y no se cuente con las restricciones al horario o suspensiones de actividades en fechas determinadas por la Secretaría de Gobierno, en su caso;
- V) Por realizar actividades diferentes a las declaradas en la Licencia de Funcionamiento, Declaración de Apertura o en las Autorizaciones;
- VI) Cuando se expendan bebidas alcohólicas a los menores de edad o se permita su acceso a los establecimientos mercantiles cuyo giro principal sea alguno de los señalados en las fracciones II y III del artículo 16 de la Ley.

excepto en los casos de restaurantes con Licencia de Funcionamiento para la venta de bebidas alcohólicas, donde podrán estar inmersos, sin consumir bebidas alcohólicas;

- VII) Cuando se realicen o permitan conductas que promuevan, favorezcan o tolere la prostitución o drogadicción y cuando estén o se encuentren en espectáculos de exhibicionismo corporal, lascivos o sexuales.
Para los efectos de esta fracción, quedarán comprendidos como parte del establecimiento mercantil, aquellas accesorias, botegas o espacios anexos al mismo que sean o hayan sido utilizados para lo que establece esta fracción;
- VIII) Por haber obtenido la Licencia de Funcionamiento, la Declaración de Apertura, o la Autorización, mediante la exhibición y/o declaración de documentos o datos falsos;
- IX) Cuando se manifiesten datos falsos en el aviso de revalidación de Licencia de Funcionamiento o cuando se hayan detectado en verificación, modificaciones a las condiciones de funcionamiento del establecimiento mercantil por el que se otorgó la Licencia de Funcionamiento original; y
- X) Cuando con motivo de la operación de algún giro mercantil, se ponga en peligro el orden público, la salubridad y la protección civil.

Cuando exista oposición a la ejecución de la clausura, la Delegación podrá hacer uso de la fuerza pública, en términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Artículo 79.- El estado de clausura, impuesto con motivo de alguna de las causas señaladas en las fracciones I, II, III, V, VIII, VIII, IX, y X del artículo anterior, será permanente. Podrá ser levantado sólo cuando haya cesado la falta o violación que hubiera dado lugar a su imposición.

Artículo 80.- Procederá el estado de clausura por 15 días, independientemente del pago de las multas derivadas de las violaciones a la Ley, en los casos de las fracciones IV y VI, del artículo 78 de la Ley.

Artículo 81.- Procederá la clausura inmediata, únicamente en los casos de las fracciones I, VII, y X del artículo 78 de la Ley.

CAPÍTULO III

Del retiro de sellos de clausura

Artículo 82.- Procederá el retiro de sellos de clausura previo pago de la sanción correspondiente, y cuando dependiendo de la causa que la haya originado, se cumpla con alguno de los siguientes supuestos:

- I) Exhibir los documentos, motivo de la imposición de la clausura;
- II) Exhibir la carta compromiso de cese definitivo de actividades comerciales;
- III) Haber concluido el término de clausura impuesto por la autoridad

La autoridad tendrá la facultad de corroborar el cumplimiento de los compromisos contratados por parte del titular del establecimiento, así como de imponer nuevamente la clausura en el caso de incumplimiento.

Artículo 83.- El titular del establecimiento mercantil clausurado, promoverá por escrito, la solicitud de retiro de sellos ante la autoridad que emitió el acto, esta constará con un término de 48 horas, contado a partir de la presentación de la solicitud para emitir su acuerdo, mismo que será ejecutado en forma inmediata.

En caso de que exista impedimento por parte de la autoridad para autorizar el retiro de sellos, emitirá un acuerdo fundado y motivado, exponiendo las razones por las cuales es improcedente el retiro, mismo que notificará al interesado dentro de las siguientes 48 horas.

Artículo 84.- Para el retiro de sellos de clausura, el verificador entregará al titular del establecimiento copia legible de la orden de levantamiento y del acta circunstanciada que se levante ante dos testigos, en la que constará su ejecución.

**CAPÍTULO IV
PROCEDIMIENTO PARA LA REVOCACIÓN DE OFICIO**

Artículo 85.- Son causas de revocación de oficio de las Licencias de Funcionamiento, de las Declaraciones de Apertura, de Permisos y de las Autorizaciones, las siguientes:

- I) Realizar actividades diferentes de las autorizadas en la Licencia de Funcionamiento, Declaración de Apertura o Autorización;
- II) Cuando se permita el acceso de menores de edad a los establecimientos mercantiles en los que se expendan bebidas alcohólicas al copo, a que se refieren las fracciones II y III del artículo 16 de la Ley, salvo el caso de aquellos cuyo giro principal sea la venta de alimentos preparados;
- III) Realizar o permitir conductas que promuevan, favorezcan o induzcan la prostitución o drogadicción, así como la utilización de menores en espectáculos de exhibicionismo corporal lascivos o sexuales;
- IV) Cuando con motivo de la operación del establecimiento mercantil se ponga en peligro el orden público, la salubridad y la protección civil;
- V) No iniciar actividades en el caso justificado en un plazo de 120 días naturales a partir de la fecha de expedición de la Licencia de Funcionamiento o de la Declaración de Apertura;
- VI) Suspender sin causa justificada las actividades contempladas en la Licencia de Funcionamiento o de la Declaración de Apertura por un lapso de 120 días naturales;
- VII) Cuando se haya expedido la Licencia de Funcionamiento, la Declaración de Apertura, la Autorización o el Permiso, en base a documentos falsos, o emitidos con dolo o mala fe; y
- VIII) Cuando se haya expedido la Licencia de Funcionamiento, la Declaración de Apertura la Autorización o el Permiso en contravención al texto expreso de alguna disposición de la Ley

Artículo 86.- En los casos no previstos en el artículo anterior, la Delegación no podrá revocar de oficio la Licencia de Funcionamiento, la Declaración de Apertura, la Autorización o Permiso, y tendrá que interponer para su anulación el procedimiento de inestabilidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Artículo 87.- El procedimiento de revocación de oficio de las Licencias de Funcionamiento, de las Declaraciones de Apertura, de las Autorizaciones y de Permisos, se iniciará cuando la Delegación detecte por medio de visita de verificación ordinaria o extraordinaria, o análisis documental, que el Titular ha incurrido en alguna de las causas que establece el artículo 85 de la Ley, citando al Titular mediante notificación personal, en la que se le hagan saber las causas que han originado la instauración del procedimiento, otorgándole un término de dos días hábiles para que por escrito presente sus objeciones y pruebas.

En la cédula de notificación se expresará el lugar, día y hora en que se verificará la audiencia de pruebas y alegatos.

Artículo 88.- Son admisibles todas las pruebas, a excepción de la confesional de la autoridad, las cuales deberán relacionarse directamente con las causas que originan el procedimiento. El oferente estará obligado a presentar a los testigos que proponga, que no podrán exceder de dos y, en caso de no hacerlo, se tendrá por desierta dicha prueba.

Artículo 89.- En la audiencia a que se refiere los artículos anteriores, se desahogarán las pruebas ofrecidas y una vez concluido el desahogo, el Titular alegará lo que a su derecho convenga.

Artículo 90.- Concluido el desahogo de pruebas y formulados los alegatos, en su caso, la Delegación, procederá en un término de tres días hábiles a dictar la resolución que corresponda, debidamente motivada y fundada, misma que

notificará personalmente al interesado, dentro de las 24 horas siguientes. En caso de que proceda la revocación, se emitirá la orden de clausura del establecimiento, misma que se ejecutará en forma inmediata.

Artículo 91.- En todos los casos se ordenará la ejecución de la clausura del establecimiento mercantil con quien se encuentre presente.

Artículo 92.- La Delegación notificará a la Tesorería, para los efectos legales procedentes, las resoluciones que revocan las Licencias, las Declaraciones de apertura, Autorizaciones o Permisos.

Artículo 93.- La Delegación tendrá en todo momento la facultad de corrección que el estado de clausura impuesto a cualquier establecimiento mercantil seaista.

Cuando se detecte por medio de verificación ocular o queja, que el local clausurado no tiene sellos, se ordenará por oficio se repongan estos, y se dará parte a la autoridad correspondiente.

CAPITULO V DE LAS NOTIFICACIONES

Artículo 94.- Las notificaciones a las que alude la Ley, se realizarán conforme lo establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

CAPITULO VI DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD

Artículo 95.- Los Titulares afectados por actos y/o resoluciones de la autoridad, podrán a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, o instar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

SEGUNDO.- El Reglamento de esta Ley, deberá expedirse en un término de 90 días naturales a partir de la publicación del presente decreto.

TERCERO.- En los procedimientos administrativos para obtener las Licencias de Funcionamiento, Amortizaciones y Permisos, que se encuentran en trámite a la entrada en vigor de la presente Ley, el interesado podrá optar por su continuación conforme al procedimiento vigente durante su iniciación o por la aplicación de esta Ley.

CUARTO.- Los Estacionamientos de Uso Público que funcionan con la Declaración de Apertura a que se refiere el Reglamento de Estacionamientos del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo de 1991, realizarán la revalidación en los términos previstos en la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal.

QUINTO.- La administración pública del Distrito Federal, deberán expedir las normas reglamentarias en materia de Estacionamientos, Acomodadores, Videojuegos y verificación a que se refiere esta Ley, en un término de 90 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.

SEXTO.- Se derogan todas y cada una de las disposiciones que se opongan a la aplicación de la presente Ley.

SÉPTIMO.- Para su debida observancia y aplicación, publíquese en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Salvo de lo en contrario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a 30 de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.- **FOR LA MESA DIRECTIVA, DIP. RENE BALDOMERO RODRIGUEZ RUIZ, PRESIDENTE.- DIP. JOSE LUIS BENTEZ GIL, SECRETARIO.- FIRMAS.**

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48, 49 y 67, fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto Promulgatorio, en la Residencia Oficial de la Jefa de Gobierno del Distrito Federal, en la Ciudad de México, a los diez días del mes de enero del dos mil.- **LA JEFA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, ROSARIO ROBLES BERLANGA.- FIRMA.- EL SECRETARIO DE GOBIERNO, LEONEL GODOY RANGEL.- FIRMA.**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Anexo 6

Boletín número 954 de la Dirección General de Comunicación Social del Gobierno del Distrito Federal del día 14 de diciembre del 2001

Noticias

Boletín número 954

JEFATURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Ciudad de México

14 de diciembre de 2001

Presenta GDF observaciones a la Ley de Establecimientos Mercantiles

* Pide a la ALDF mantener la consulta vecinal como requisito para autorizar expendios de bebidas alcohólicas

El Gobierno del Distrito Federal solicitó hoy a la Asamblea Legislativa mantener en la Ley de Establecimientos Mercantiles la consulta vecinal como requisito indispensable para el otorgamiento de licencias de funcionamiento y apertura de giros con venta de bebidas alcohólicas, informó en conferencia de prensa la consejera Jurídica del GDF, María Estela Ríos González.

La servidora pública expresó en particular la preocupación del Gobierno capitalino por la supresión de un procedimiento democrático establecido en la ley vigente. Por ello precisó, "las observaciones que hacemos respetuosamente a la ALDF tienen que ver fundamentalmente con la decisión de eliminar la consulta vecinal vinculatoria".

Ésta, añadió, obliga a las autoridades a considerar y acatar la opinión de la ciudadanía en acciones que le atañen de manera directa como ocurre con la instalación de restaurantes con venta de bebidas alcohólicas, cervecerías, pulquerías, bares, cantinas, discotecas, peñas, y centros nocturnos.

El documento entregado a la ALDF contiene también observaciones no sólo a la ampliación de los horarios de venta de bebidas embriagantes, de 12:00 a 3:30 horas, sino a la extensión de su expendio en cines, teatros y auditorios cuando el alcoholismo es no sólo un problema de salud, sino de seguridad pública.

Ríos González refirió que las enfermedades relacionadas con el alcohol ocupan actualmente la cuarta causa de muerte en el Distrito Federal, en tanto que la incidencia de accidentes de tránsito e infracciones cívicas está íntimamente vinculadas a su ingestión.

Precisó que el Gobierno del Distrito Federal ejerce su derecho a presentar observaciones a las leyes aprobadas por la Asamblea y dio a conocer que en caso de no encontrar eco en ese órgano legislativo, procederá a promulgar la Ley de Establecimientos Mercantiles.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Anexo 7

Texto de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura el día 29 de noviembre de 2001*

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL II LEGISLATURA



COMISIONES UNIDAS DE FOMENTO ECONOMICO Y DE ADMINISTRACION PUBLICA LOCAL

29 de Noviembre del 2001

LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES, COMPETENCIA Y DE LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN GENERAL

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Las disposiciones contenidas en este ordenamiento son de orden público e interés social y tienen por objeto regular el funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal. La autoridad promoverá y fomentará las actividades de los Establecimientos Mercantiles en los términos de las leyes aplicables, siempre que se ajusten a derecho, cumplan con sus obligaciones legales y reglamentarias y no comprometan el desarrollo armónico y sustentable de la ciudad.

No será objeto de regulación de la presente Ley los locales destinados a la industria en todas sus especificaciones.

Para efectos de la presente Ley, es supletoria la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito

* Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 28 de febrero del 2002.

Federal, además los Establecimientos Mercantiles deberán acatar las disposiciones jurídicas en materias ambiental, protección civil, salud, desarrollo urbano y demás que les resulten aplicables.

Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- I. **Administración Pública:** El conjunto de órganos que componen la administración centralizada, desconcentrada y paraestatal del Distrito Federal;
- II. **Autorización:** El acto administrativo que emite la Delegación para que una persona física o moral pueda desarrollar por una sola ocasión o período determinado, alguno de los giros mercantiles;
- III. **Clausura:** El acto administrativo a través del cual la autoridad competente, como consecuencia de un incumplimiento a la normatividad correspondiente, suspende las actividades de un Establecimiento Mercantil mediante la colocación de sellos en el local correspondiente, pudiendo ser de carácter parcial, temporal o permanente;
- IV. **Clausura Permanente:** El acto administrativo a través del cual la autoridad competente, como consecuencia de un incumplimiento grave o reincidente a la normatividad correspondiente, suspende las actividades de forma inmediata y permanente; lo que implica la pérdida de la Licencia de un Establecimiento Mercantil mediante el procedimiento de revocación de oficio a que se refiere esta ley;
- V. **Clausura Parcial:** El acto administrativo a través del cual la autoridad competente, como consecuencia de un incumplimiento a la normatividad correspondiente, suspende las actividades sólo en una parte de un Establecimiento Mercantil;
- VI. **Clausura Temporal:** El acto administrativo a través del cual la autoridad competente, como consecuencia de un incumplimiento a la normatividad correspondiente, suspende las actividades de un Establecimiento Mercantil por un tiempo determinado o en tanto se subsana el incumplimiento;
- VII. **Declaración de Apertura:** El acto administrativo por el cual la autoridad recibe la manifestación que hace una persona física o moral de que iniciará actividades comerciales en un Establecimiento Mercantil, una vez cumplidos los requisitos establecidos en las normas jurídicas aplicables;
- III. **Demarcación Territorial:** El órgano desconcentrado de la administración pública del Distrito Federal, también conocido como Delegación;
- IX. **Enseres en vía pública:** Aquellos objetos como sombrillas, mesas, sillas, o cualquier instalación desmontable, colocados en la vía pública para la prestación del servicio que otorga el Establecimiento Mercantil;
- X. **Establecimiento Mercantil:** Local ubicado en un inmueble donde una persona física o moral desarrolla actividades relativas a la intermediación, compraventa, arrendamiento, distribución de bienes o prestación de servicios, con fines de lucro;
- XI. **Giro con Impacto Vecinal:** Las actividades que por sus características provocan transformaciones, alteraciones o modificaciones en la armonía de la comunidad;
- XII. **Giro con Impacto Zonal:** Las actividades que por sus características inciden en las condiciones viales y por los niveles de ruido en la tranquilidad de las áreas cercanas;
- III. **Giro Mercantil:** La actividad comercial lícita, permitida en las normas sobre uso de suelo, que se autoriza en la Licencia de Funcionamiento o es manifestada en la Declaración de Apertura para desarrollarse en los Establecimientos Mercantiles;
- IV. **Ley:** La Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal;

- XV. **Licencia de Funcionamiento:** El acto administrativo que emite la Delegación, por el cual autoriza a una persona física o moral a desarrollar actividades comerciales, consideradas por la Ley como giros de Impacto Vecinal o Impacto Zonal;
- VI. **Permiso:** El acto administrativo que emite la Delegación, para que una persona física o moral pueda ocupar y colocar en la vía pública enseres o instalaciones del Establecimiento Mercantil, de conformidad a lo establecido en la Ley;
- VII. **Reglamento:** El Reglamento de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal;
- III. **Secretaría de Gobierno:** La Secretaría de Gobierno del Distrito Federal;
- IX. **Titulares:** Las personas físicas o morales que hayan obtenido Licencia de Funcionamiento, Declaración de Apertura, Autorización o Permiso;
- XX. **Traspaso.-** La transmisión que el Titular de una Licencia de Funcionamiento, Declaración de Apertura o Permiso haga de los derechos consignados a su favor a otra persona física o moral, siempre y cuando no se modifique la ubicación del establecimiento y el giro mercantil que la misma ampare;
- XI. **Ventanilla de Gestión:** Órgano administrativo de la Secretaría de Desarrollo Económico, instalado en las sedes de los organismos empresariales, donde se gestionan los trámites relacionados a la regulación del funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles;
- XII. **Ventanilla Única.-** Órgano adscrito a la Delegación del Distrito Federal, donde se gestionan los trámites concernientes al funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles; y
- III. **Verificación.-** El acto administrativo por medio del cual la autoridad, a través de los servidores públicos autorizados para tales efectos, inspecciona las actividades que se realizan en los Establecimientos Mercantiles y comprueba el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 3.- Están obligados a observar y cumplir las disposiciones de la presente Ley, los Titulares, así como los Servidores Públicos de la Administración Pública del Distrito Federal.

CAPÍTULO II

DE LAS ATRIBUCIONES

Artículo 4.- Corresponde a la Secretaría de Gobierno:

- I. Coordinar, supervisar y evaluar el debido cumplimiento de las facultades y obligaciones conferidas a la Delegación en la Ley;
- II. Instruir a la Delegación que lleve a cabo visitas de verificación, en los términos de la Ley; y
- III. Ordenar, mediante acuerdo que deberá publicar previamente en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, y en al menos un diario de circulación nacional, la suspensión de actividades en los Establecimientos Mercantiles que operen alguno de los giros que requieran Licencia de Funcionamiento o Declaración de Apertura en fechas u horas determinadas, con el objeto de vigilar que no se alteren el orden y la seguridad pública.

Artículo 5.- Son atribuciones de la Delegación:

- I. Expedir Licencias de Funcionamiento, Permisos y Autorizaciones en los términos de la Ley;

- II. Llevar el Registro de las Declaraciones de Apertura de los Establecimientos Mercantiles;
- III. Registrar el aviso de suspensión y cese de actividades de los Establecimientos Mercantiles, e informar a la Tesorería del Distrito Federal sobre estos;
- IV. Autorizar el funcionamiento del Servicio de Acomodadores de Vehículos, con que cuentan los Establecimientos Mercantiles;
- V. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los Establecimientos Mercantiles que operen en sus demarcaciones;
- VI. Vigilar el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley, llevando a cabo las verificaciones, aseguramiento y visitas a que haya lugar, de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias;
- VII. Aplicar las sanciones previstas en la Ley;
- III. Informar de manera oficial y pública a los vecinos sobre los resultados de la verificación hecha a algún Establecimiento Mercantil, cuando así lo soliciten los vecinos afectados de dicha demarcación territorial;
- IX. Otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma, en los términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;
- X. Dar vista al comité vecinal y demás vecinos interesados de la Demarcación Territorial correspondiente, de las solicitudes de Licencia de Funcionamiento Tipo B, y
- XI. Las demás que les señalen la Ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo 6.- Son facultades de los titulares de las Ventanillas únicas y la de gestión, orientar, recibir, integrar, gestionar y entregar la documentación y respuesta correspondiente, de los siguientes trámites:

- I. Autorización y revalidación de las Licencias de Funcionamiento, así como la tramitación de los traspasos;
 - II. Recepción de la Declaración de Apertura y tramitación de los traspasos;
 - III. Recepción del aviso de suspensión y cese de actividades de los Establecimientos Mercantiles;
- I. Entrega de Permisos y Autorizaciones;
 - II. Entrega de la negativa a la solicitud de una Licencia de Funcionamiento, y
 - III. Las demás que establezca la Ley.

Artículo 7.- El titular de la Ventanilla de Gestión deberá informar y remitir diariamente a la Delegación, vía la Ventanilla Única, la documentación que reciba sobre los trámites materia de sus facultades.

Artículo 8.- Los titulares de las Ventanillas Únicas y las de Gestión proporcionarán, gratuitamente a los interesados, la solicitud de expedición de Licencia de Funcionamiento, Autorización, Permisos y el formato de Declaración de Apertura.

El formato de solicitud y de Declaración de Apertura deberá ser el que determine la Administración Pública, y su contenido lo suficientemente claro para su fácil llenado. Las Ventanillas Únicas y de Gestión estarán obligadas a brindar la asesoría y orientación que al respecto solicite el interesado y a contar con los formatos necesarios para la debida prestación del servicio.

En ningún caso se podrá negar la recepción de documentos o solicitudes que cumplan con los requisitos del trámite solicitado, mismos que serán canalizados al área correspondiente para que se determine lo conducente. Su recepción no implica la autorización del trámite.

CAPÍTULO III

DE LAS OBLIGACIONES DE LOS TITULARES DE LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN GENERAL

Artículo 9.- Los Titulares, tienen las siguientes obligaciones:

- I. Destinar el local exclusivamente para el giro a que se refiere la Licencia de Funcionamiento, Permiso, la Autorización otorgada; o bien, los manifestados en la Declaración de Apertura;
- II. Tener a la vista del público en general, el original o copia certificada de la documentación vigente que acredite su legal funcionamiento;
- III. Revalidar cada tres años la Licencia de Funcionamiento;
- IV. Exhibir en un lugar visible al público y con caracteres legibles el horario en el que se prestarán los servicios ofrecidos;
- V. Permitir el acceso al Establecimiento Mercantil al personal autorizado por la Delegación para realizar las funciones de verificación que establece esta Ley, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias. Cuando se trate de integrantes de corporaciones policiacas que se encuentren cumpliendo una comisión legalmente ordenada, podrán tener acceso únicamente el tiempo necesario para llevar a cabo dicha comisión. Asimismo, se impedirá el acceso a miembros del Ejército, Fuerza Aérea, Marina Armada y de Cuerpos Policiacos cuando pretendan hacer uso de los servicios al coqueo, estando uniformados o armados;
- VI. Observar el horario general que fije la Ley y no permitir que los clientes permanezcan en su interior después del horario autorizado;
- VII. Cumplir la suspensión de actividades que en las fechas y horarios específicos que determine la Secretaría de Gobierno;
- III. Evitar aglomeraciones en la entrada principal del Establecimiento Mercantil que obstruyan la vialidad, el paso peatonal o que pongan en riesgo la seguridad de los usuarios o peatones;
- IX. Permitir el acceso a las instalaciones a todo usuario que lo solicite, respetando el orden de llegada con excepción de aquellos que requieran una membresía;
- X. Prestar el servicio de que se trate a toda persona que lo solicite, sin discriminación alguna, salvo los casos de personas en evidente estado de ebriedad, bajo el influjo de estupefacientes, o que porten armas, así como a los menores de edad, en términos del artículo 78 fracción I en cuyos casos se deberán negar los servicios solicitados. Para cerciorarse de la mayoría de edad, el titular del Establecimiento Mercantil está obligado a pedir identificación oficial con fotografía que acredite la mayoría de edad de los concurrentes;
- XI. Los titulares de las Licencias de Funcionamiento Tipo B deberán colocar en el exterior del

Establecimiento Mercantil, un letrero visible que señale "en este establecimiento no se discrimina por motivos de raza, religión, orientación sexual, condición física o socioeconómica ni por ningún otro motivo" incluyendo para quejas, los teléfonos de emergencia y dirección de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;

- XII. Contar con un botiquín equipado con medicinas, material e instrumentos de curación necesarios para brindar primeros auxilios. En caso de reunir a más de 50 personas, entre clientes y empleados, contar con el personal capacitado para brindar dichos auxilios.
- III. Dar aviso por escrito a la Delegación del cambio de la denominación o nombre comercial del establecimiento, dentro de los 5 días hábiles siguientes en que se hubiese hecho el cambio;
- IV. Contar con un programa interno de protección civil, de conformidad con la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal vigente y su reglamento;
- XV. Fijar en un lugar visible del establecimiento un croquis que ubique claramente las rutas de evacuación. En el interior deberá tener a la vista del público las salidas de emergencias debidamente señaladas, así como la localización de extintores, hidrantes, tomas siamesas y otros dispositivos para el control de siniestros, los cuales deberán contar con libre acceso;
- VI. Vigilar que se conserve la seguridad de los asistentes y de los empleados dentro del Establecimiento Mercantil, así como coadyuvar a que con su funcionamiento no se altere el orden público de las zonas inmediatas al mismo;
- VII. Dar aviso inmediato a las autoridades competentes, en caso de que se altere el orden y la seguridad dentro del Establecimiento Mercantil o en la parte exterior inmediatamente adyacente del lugar donde se encuentre ubicado;
- III. Contar con un Seguro de Responsabilidad Civil para cubrir a los usuarios tanto en su persona como en sus bienes, en los casos en que así lo establezca la Ley de Protección Civil y sus disposiciones reglamentarias. En todo caso será responsable por negligencia o incumplimiento en la prestación del servicio, salvo causa de fuerza mayor o caso fortuito;
- IX. Contar con los cajones de estacionamiento que se instruyen para cada uso en los Programas Delegacionales o Parciales de Desarrollo Urbano y el Reglamento de Construcciones;
- XX. Instalar aislantes de sonido en los Establecimientos Mercantiles, para no generar ruido en el medio ambiente, o contaminación, que afecte el derecho de terceros, por encima de niveles permitidos por la normatividad ambiental. Queda estrictamente prohibido el uso de aislantes de sonido que pongan en riesgo la seguridad de los usuarios;
- XI. Los titulares de aquellos establecimientos en donde se preste al público el servicio de acceso a la red de internet, en los cuales se permita el acceso a menores, deberán contar con sistemas de bloqueo a páginas o sitios que contengan información pornográfica o imágenes violentas. Las computadoras que contengan dichos sistemas de bloqueos, deberán estar separadas de aquellas que tengan acceso abierto a cualquier información y queda prohibido que los menores tengan acceso a estas últimas;
- XII. Colaborar dentro de sus Establecimientos con campañas sanitarias dirigidas por las autoridades, principalmente aquellas destinadas a la prevención del SIDA, infecciones de transmisión sexual y de prevención de consumo de alcohol y de drogas; y
- III. Las demás que les señalen otros ordenamientos.

Artículo 10.- Queda prohibido a los Titulares y sus dependientes realizar o participar en las siguientes actividades:

- I. La venta de cualquier tipo de bebidas alcohólicas y cigarros a los menores de edad, aún

- cuando consuman alimentos;
- II. La venta de bebidas alcohólicas cuando no se cuente con Licencia de Funcionamiento o no se encuentren en los supuestos previstos por el artículo 67 de esta Ley;
 - III. El lenocinio, pornografía infantil, prostitución infantil, consumo y tráfico de drogas y delitos contra la salud, así como aquellas actividades que pudieran constituir una infracción administrativa o un delito grave. En estos casos deberá dar aviso a la autoridad, si se percata que en el interior del establecimiento o en la zona exterior, inmediatamente adyacente del local se realizan este tipo de conductas;
 - IV. El expendio de bebidas alcohólicas a personas en evidente estado de ebriedad;
 - V. La celebración de relaciones sexuales que se presenten como espectáculos en el interior de los Establecimientos Mercantiles;
 - VI. Que se crucen apuestas en el interior de los Establecimientos Mercantiles, excepto en los casos en que se cuente con la aprobación correspondiente de la Secretaría de Gobernación;
 - VII. La retención de personas dentro del Establecimiento Mercantil. En caso de negativa de pago por parte del cliente o de la comisión de algún delito, se solicitará la intervención inmediata a las autoridades competentes;
 - III. El maltrato o discriminación a las personas que reciban el servicio, por parte del personal que labora en dicho establecimiento;
 - IX. La elaboración y venta de bebidas con ingredientes o aditivos que no cuenten con registro sanitario de conformidad con la Ley General de Salud, el Reglamento de la Ley General de Salud, sus Reglamentos y demás disposiciones aplicables;
 - X. La colocación de estructuras, dispositivos u objetos que dificulten la entrada o salida de las personas o vehículos;
 - XI. La utilización de la vía pública para la prestación de los servicios o realización de las actividades propias del giro mercantil de que se trate, salvo aquellos casos en que lo permita expresamente la Ley y se cuente con el Permiso correspondiente;
 - XII. Arrojar residuos sólidos y líquidos en las alcantarillas, sin sujetarse a las disposiciones que para el tratamiento de dichas sustancias señalen las autoridades,
 - III. Exhibir material o publicidad de carácter pornográfico hacia la vía pública, y
 - IV. Las demás que señale esta Ley.

TÍTULO SEGUNDO

DE LOS PERMISOS Y AUTORIZACIONES

CAPÍTULO I

DE LOS PERMISOS

Artículo 11.- Los titulares de los Establecimientos Mercantiles que funcionen como restaurantes o cafeterías podrán colocar en la vía pública, previo Permiso otorgado por la Delegación y pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal, enseres e instalaciones que sean necesarios para la prestación del servicio consignado en su Declaración de Apertura o en su Licencia de Funcionamiento.

Artículo 12.- La colocación de los enseres e instalaciones a que se refiere el artículo anterior,

únicamente se autorizarán cuando reúnan las siguientes condiciones:

- I. Que sean contiguos al Establecimiento Mercantil y desmontables;
- II. Que para el paso de peatones se deje una anchura libre de por lo menos 1.50 metros, entre la instalación de los enseres y el arroyo vehicular;
- III. Que no ocupen la superficie de rodamiento para la circulación vehicular;
- IV. Que su instalación no impida la operación de comercio preexistente en vía pública;
- V. Que los enseres o instalaciones no se utilicen para preparar o elaborar bebidas o alimentos, y
- VI. Que no se instalen en zonas preponderantemente destinadas al uso habitacional .

Se declara de interés público el retiro de estos enseres o instalaciones, cuando su colocación viole lo dispuesto por la Ley.

Artículo 13.- Los interesados en obtener de la Delegación el Permiso a que se refiere el artículo 11 de la Ley, deberán presentar ante la Ventanilla Única o la de Gestión la solicitud correspondiente acompañada de los siguientes datos y documentos:

- I. Nombre o razón social y denominación o nombre comercial del Establecimiento Mercantil, así como domicilio para oír y recibir notificaciones;
- II. Copia de la Licencia de Funcionamiento vigente o de la Declaración de Apertura, según sea el caso; y
- III. Proyecto y croquis de colocación de enseres, en el que se expliquen las condiciones en que se instalarán u operarán, en su caso, a efecto de certificar que se cumple con lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley.

La Delegación, una vez que reciba la solicitud, deberá resolver el otorgamiento del Permiso en un plazo de 7 días hábiles; siempre que se cumpla con los requisitos de ley, mediante el pago de los derechos correspondientes.

La Delegación podrá negar en todo momento la solicitud del Permiso a que se refiere este Capítulo, por considerarlo de interés social o por afectar el entorno e imagen urbana.

Artículo 14.- El Permiso para la ocupación o colocación en la vía pública de los enseres o instalaciones que menciona el artículo anterior, no podrá exceder de 180 días naturales, mismo que podrá ser renovado en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

En caso de vencimiento del Permiso, el Titular estará obligado a retirar los enseres o instalaciones por su propia cuenta. En caso contrario, la Delegación retirará las que ocupen la vía pública, corriendo a cargo del particular los gastos de ejecución de los trabajos, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Cuando se viole alguna de las obligaciones consignadas en el artículo 12 de la Ley, se procederá a la Revocación de oficio de Permiso conforme a lo señalado en el Título V

Capítulo IV de esta Ley.

Todo Permiso que expida la Delegación para la ocupación de la vía pública no crea ningún derecho real o posesorio y se entenderá condicionado a la observancia de la Ley, aun cuando no se exprese

CAPÍTULO II DE LAS AUTORIZACIONES

Artículo 15.- Para la operación, por una sola ocasión o por un periodo determinado, de los giros mercantiles que requieran Licencia de Funcionamiento, se requerirá de la Autorización de la Delegación correspondiente, con excepción de la Licencia Tipo B para Cabaret.

Artículo 16.- Previa Autorización expedida por la Delegación, la cerveza en envase abierto o pulque sin envasar, podrán venderse en el interior de ferias, romerías, kermesses, festejos populares y otros lugares en que se presenten eventos similares.

La venta de dichos productos deberá efectuarse en envase de cartón, plástico o de cualquier otro material similar, quedando prohibida su venta en envase de vidrio, barro o metálico y a menores de edad.

Los titulares deberán abstenerse de vender o distribuir pólvora y explosivos, artificios y substancias químicas relacionadas con explosivos, en términos de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y vigilar que los usuarios no los introduzcan al establecimiento.

Artículo 17.- Para el otorgamiento de la Autorización para operar en una sola ocasión, por un periodo determinado de tiempo, o por un solo evento, un giro mercantil que requiera Licencia de Funcionamiento, se deberá formular solicitud por escrito con los datos que se mencionan en las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 25 del presente ordenamiento.

El periodo de funcionamiento a que se refiere el párrafo anterior no podrá exceder de 15 días naturales y en ningún caso podrá ser objeto de prórroga, revalidación o traspaso.

Artículo 18.- Para los efectos de la Autorización para vender cerveza o pulque en envase abierto en eventos a que se refiere el artículo 16, el interesado deberá presentar, cuando menos con 5 días hábiles anteriores a la fecha de su celebración, solicitud por escrito ante la Delegación, con los siguientes datos:

- I. Nombre, domicilio y firma del organizador responsable;
- II. Clase de festividad o evento;
- III. Ubicación del lugar donde se realizará;
- IV. Fecha y hora de iniciación y terminación del mismo;

- V. Autorización, en su caso, de la Secretaría de Gobernación; e
- VI. Información, en su caso, de el o los intérpretes, grupos artísticos y musicales que actuarán.

La Delegación analizará la solicitud de la Autorización y la otorgará, si procede, en un plazo que no exceda de 3 días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud; previo pago de derechos que, en su caso, establezca el Código Financiero del Distrito Federal. En caso de que transcurrido dicho plazo no exista respuesta de la autoridad competente, se entenderá que la solicitud ha sido aprobada en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

TÍTULO TERCERO

DE LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES QUE REQUIEREN LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

CAPÍTULO I

DE LAS LICENCIAS PARA GIROS DE IMPACTO VECINAL Y DE IMPACTO ZONAL.

Artículo 19.- Derivado del Impacto Vecinal y del Impacto Zonal, única y exclusivamente requerirán Licencia de Funcionamiento los Establecimientos Mercantiles que desarrollen alguno de los giros a que se refieren los artículos 20 y 24 de la Ley.

CAPÍTULO II

DE LAS LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO TIPO A

Artículo 20.- Son considerados de Impacto Vecinal y requerirán para su funcionamiento expedición de Licencia Tipo A los siguientes giros:

- a) Salones de Fiestas,
- b) Restaurantes,
- c) Establecimientos de Hospedaje, y
- d) Salas de Cine, Teatros y Auditorios.

Los Establecimientos Mercantiles señalados en los incisos anteriores, además de lo señalado en la Ley, podrán realizar eventos o actividades culturales.

Artículo 21.- Los Salones de Fiesta tendrán como actividad única la renta de espacio a particulares para la celebración de eventos y fiestas privadas, sin que en ningún caso se pueda llevar a cabo la venta al menudeo de alimentos o bebidas, incluidas las alcohólicas, o el cobro de una cantidad por admisión individual. Quedan exceptuados del requisito de Licencia de Funcionamiento los Salones de Fiestas Infantiles que sólo requerirán de Declaración de Apertura.

Artículo 22.- Los Restaurantes tendrán como giro la venta de alimentos preparados y la venta de bebidas alcohólicas. Además, podrán prestar el servicio de música viva, grabada o videograbada y en ningún caso se permitirá servir bebidas alcohólicas a las personas que no cuenten con lugar propio o a menores de edad.

Los Establecimientos Mercantiles que opten por ejercer como giro único la venta de alimentos preparados, no requerirán para operar de la tramitación de la Licencia de Funcionamiento, debiendo presentar la Declaración de Apertura correspondiente.

Artículo 23.- Para efectos de esta Ley, los Establecimientos Mercantiles que presten el servicio de Hospedaje serán todos aquellos que proporcionen al público albergue o alojamiento mediante el pago de un precio determinado. Se consideran establecimientos de Hospedaje los Hoteles, Moteles y Desarrollos con Sistemas de Tiempo Compartido.

Los Establecimientos Mercantiles a que se refiere éste artículo podrán prestar los siguientes servicios:

- a. Venta de alimentos preparados y bebidas alcohólicas al coqueo en los cuartos y albercas;
- b. Música viva, grabada o videograbada;
- c. Servicio de lavandería, planchaduría y tintorería;
- d. Peluquería y estética;
- e. Alberca, instalaciones deportivas, juegos de salón y billares;
- f. Alquiler de salones para convenciones o eventos sociales, artísticos o culturales;
- g. Agencia de viajes;
- h. Zona comercial; y
- i. Renta de autos.

Quedan exceptuados de la tramitación de Licencia de Funcionamiento los Campos para Casas Móviles, Casas de Huéspedes, Hostales y Albergues, que sólo requerirán Declaración de Apertura y en ningún caso podrán vender bebidas alcohólicas.

CAPÍTULO III

DE LAS LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO TIPO B

Artículo 24.- Son considerados de Impacto Zonal y requerirán para su funcionamiento la expedición de Licencia Tipo B los siguientes giros:

- a) Cervecería,
- b) Pulquería,
- c) Bares,
- d) Cantinas,

- e) Discotecas,
- f) Salones de Baile,
- g) Peñas,
- h) Salas de Cine con venta de bebidas alcohólicas, y
- i) Cabarets.

Los giros señalados en los incisos a) y b) podrán prestar los servicios de venta de bebidas alcohólicas específicas de su giro, para el consumo en su interior, alimentos preparados, música viva y música grabada.

Los demás giros señalados en este artículo, podrán prestar los servicios de venta de bebidas alcohólicas para el consumo en su interior, alimentos preparados, música viva, eventos culturales, manifestaciones artísticas de carácter escénico, cinematográfico, literario o debate, música grabada, música videograbada, espacio para bailar o espectáculos.

Queda prohibida la entrada a menores de edad a todos los Establecimientos Mercantiles a que se refiere este capítulo con la excepción del inciso e) cuando se celebren tardeadas en cuyo caso no se podrán vender ni distribuir bebidas alcohólicas.

En el Establecimiento Mercantil cuyo giro se encuentre dentro de los que requieran Licencia de Funcionamiento Tipo B, se podrá ofrecer al público, sin necesidad de tramitar una nueva Licencia o Declaración de Apertura, el servicio o alquiler de juegos de salón, de mesa y billares.

CAPÍTULO V

DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO

Artículo 25.- Para la obtención de Licencias de Funcionamiento, los interesados deberán presentar ante la Ventanilla Única o la de Gestión, la solicitud correspondiente con los siguientes datos y documentos:

- I. Nombre comercial o denominación social del Establecimiento Mercantil , domicilio para oír o recibir notificaciones, registro federal de contribuyentes y nacionalidad;
- II. Si el solicitante es extranjero deberá presentar la Autorización expedida por parte de la Secretaría de Gobernación, en la cual se le permita llevar a cabo la actividad de que se trate;
- III. Si es persona moral, su representante legal acompañará el documento con el que acredite su personalidad, copia de una identificación oficial vigente con fotografía; así como copia certificada de la escritura constitutiva debidamente registrada o con registro en trámite;
- IV. Ubicación y superficie del local donde pretende establecerse el giro mercantil;
- V. Giro mercantil que se pretende ejercer;
- VI. Certificado de zonificación para uso específico, o certificado de zonificación para usos del suelo permitidos, o certificado de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, en

su caso, con el que acredite que el giro mercantil que pretende operar esta permitido en el lugar de que se trate. El uso del suelo que se deberá acreditar es el correspondiente al giro principal, de conformidad con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias;

- VII. Visto bueno de seguridad y operación expedido por un Director Responsable de Obra en los casos de edificaciones construidas con anterioridad a agosto de 1993; o la Autorización de ocupación otorgada por la Delegación correspondiente, en los demás casos;
- III. Documento que acredite que el establecimiento cuenta con los cajones de estacionamiento que instruyen para cada uso los Programas Delegacionales o Parciales de Desarrollo Urbano y el Reglamento de Construcciones;
- IX. Presentar un estudio de impacto ambiental o riesgo ambiental, expedido por la autoridad competente, cuando sea necesaria su presentación;
- X. Para la expedición de Licencia de Funcionamiento Tipo B la Demarcación Territorial a través de notificación, dará vista al Comité Vecinal y demás vecinos interesados de la unidad territorial correspondiente dentro de los tres días hábiles siguientes en que recibió la solicitud, misma que deberá ser atendida y desahogada dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que se haya notificado. La notificación y el desahogo se hará a través de los mecanismos establecidos en el Reglamento de esta Ley, los cuales no podrán ser excluyentes ni limitativos.

Artículo 26 .- Recibida la solicitud acompañada de todos los documentos y cumplidos todos los requisitos a que se refiere el artículo anterior, la Delegación deberá expedir, previo pago de derechos, la Licencia de Funcionamiento correspondiente, en los siguientes plazos:

- I. Para las Licencias de Funcionamiento Tipo A, el plazo máximo para la expedición será de 10 días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente en que se presente la solicitud,
- II. Para Las Licencias de Funcionamiento Tipo B, el plazo máximo para la expedición será de 20 días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente en que se presente la solicitud.

La Delegación, dentro de los plazos señalados, podrá realizar visitas o cotejos para verificar que las manifestaciones y documentos de las solicitudes respectivas sean verídicos, de conformidad con lo que establezca la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias.

En la Licencia de Funcionamiento se hará constar en forma clara el giro mercantil que se autorice ejercer, de acuerdo con la actividad permitida en el uso de suelo.

Artículo 27.- En caso de que transcurrido el plazo a que se refiere el artículo anterior no exista respuesta de la autoridad competente a la solicitud, operará la afirmativa ficta, en términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Artículo 28 .- Cuando a la solicitud no se acompañen todos los documentos, no se satisfagan los requisitos a que se refiere el artículo 25 de la Ley, o en la visita a que se refiere el artículo 26 de la Ley, se acredite que no se cumplieron las condiciones manifestadas en la solicitud respectiva, la Delegación deberá proceder a prevenir por escrito y por una sola vez al interesado para que subsane la irregularidad, en los términos señalados por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito

Federal.

Si transcurrido el plazo correspondiente no fuera subsanada la irregularidad que generó la prevención, se desechará la solicitud respectiva.

Se entenderá que los plazos señalados en el artículo 26 de la Ley, comenzarán a correr una vez que se emita la resolución que tenga por desahogada la prevención.

En el caso de que, derivado de las visitas o cotejos que realice la Delegación, de conformidad con el artículo 26 de la Ley, se desprenda que existe falsedad en los datos o documentos presentados por el solicitante, la Delegación procederá a rechazar el trámite, debiendo dar vista al Ministerio Público.

Artículo 29.- La Licencia de Funcionamiento deberá revalidarse cada tres años , en los términos que para tal efecto establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Una vez efectuado el pago de los derechos correspondientes y recibida la documentación en la Ventanilla Única o de Gestión, la Delegación tendrá por revalidada la Licencia de Funcionamiento original.

Artículo 30.- Cuando se realice el traspaso de algún Establecimiento Mercantil, el adquirente deberá solicitar, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha en que se haya efectuado, la expedición de la Licencia de Funcionamiento a su nombre, presentando al efecto únicamente los siguientes documentos:

- I. El documento traslativo de dominio;
- II. La Licencia de Funcionamiento original y vigente o copia de ésta, debidamente certificada ante fedatario público;
- III. En caso de personas morales, el documento con que su representante acredite su personalidad; y
- IV. Si el solicitante es extranjero deberá presentar la Autorización expedida por la Secretaría de Gobernación, en la cual conste que se le permite llevar a cabo la actividad de que se trate.

Artículo 31.- La Delegación, una vez que haya recibido la solicitud de traspaso y documentación respectiva a través de la Ventanilla Única, procederá en un plazo de 5 días hábiles a emitir la Licencia de Funcionamiento.

El pago de derechos que establece el Código Financiero del Distrito Federal, se realizará previo a la expedición de la Licencia de Funcionamiento a nombre del nuevo titular.

En caso de que transcurrido dicho plazo, no existiera respuesta de la autoridad operará la afirmativa ficta, y se entenderá que el traspaso ha sido aprobado para el nuevo titular; por lo que deberá expedirse la Licencia de Funcionamiento correspondiente, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

CAPÍTULO VI

DE LOS HORARIOS

Artículo 32.- Los giros con Licencia Tipo A, considerados de Impacto Vecinal, para la prestación de sus servicios tendrán los horarios de funcionamiento de conformidad con la siguiente tabla:

Giros Con Licencia Tipo A	Horario de Servicio	Horario de Venta o distribución de bebidas alcohólicas
a) Salones de Fiestas	Permanente.	A partir de las 10:00 horas y hasta las 3:30 horas del día siguiente.
b) Restaurantes	Permanente.	A partir de las 07:00 horas y hasta las 02:00 horas del día siguiente.
c) Establecimientos de Hospedaje	Permanente.	Permanente.
d) Teatros y Auditorios	Permanente.	A partir de las 14:00 y hasta la última función.
e) Salas de Cine	Permanente.	No aplica.

De domingo a miércoles el horario de funcionamiento y de venta o distribución de bebidas alcohólicas para los Salones de Fiestas será de una hora menos al especificado en la tabla anterior.

Artículo 33 .- Los giros con Licencia Tipo B, considerados de Impacto Zonal, para la prestación de sus servicios tendrán los horarios de funcionamiento de conformidad con la siguiente tabla:

f) Salones de Baile	A partir de las 12:00 horas y hasta las 04:00 horas del día siguiente.	A partir de las 12:00 horas y hasta las 3:30 horas del día siguiente.
g) Peñas	A partir de las 12:00 horas y hasta las 04:00 horas del día siguiente.	A partir de las 12:00 horas y hasta las 3:30 horas del día siguiente.
h) Salas de cine con venta de bebidas alcohólicas.	Permanente	A partir de las 14:00 horas y hasta la última función.
i) Cabarets	A partir de las 14:00 horas y hasta las 04:00 horas del día siguiente-	A partir de las 14:00 horas y hasta las 3:30 horas del día siguiente.

De domingo a miércoles el horario de funcionamiento y de venta de bebidas alcohólicas será de una hora menos al especificado en la tabla anterior.

CAPÍTULO VI

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Artículo 34.- Los restaurantes, los establecimientos de hospedaje y los Establecimientos Mercantiles con Licencia de Funcionamiento Tipo B, deberán proporcionar a los clientes la lista de precios correspondientes a las bebidas y alimentos que se ofrecen en la carta o menú.

Dichos establecimientos deberán contar con carta o menú en escritura tipo braile, así como permitir el acceso a personas invidentes acompañadas de sus perros guía.

Sus titulares serán responsables que la asignación de una mesa o el ingreso del público asistente no se condicione al pago de un consumo mínimo, y no se exija el consumo constante de alimentos y/o bebidas, para poder permanecer en el establecimiento.

Para el caso de los Establecimientos Mercantiles, con Licencia de Funcionamiento A y B, la Delegación correspondiente verificará periódicamente que la prestación del servicio de música en todas sus modalidades y su volumen se mantengan en los decibeles autorizados.

Los procedimientos de medición se realizarán conforme a lo que se establezca en el Reglamento de esta Ley, con base a la Norma Oficial Mexicana correspondiente.

Artículo 35.- Los Establecimientos Mercantiles en los que se preste el servicio de hospedaje y paralelamente se ejerza algún otro giro, deberán contar para su operación con locales que formen parte de la construcción, separados por muros, cancelas, mamparas o desniveles, construidos o instalados de modo que eviten molestias a los huéspedes en sus habitaciones y observarán las siguientes disposiciones:

- I. Exhibir en lugar visible para el público, con caracteres legibles, la tarifa de hospedaje,

- horario de vencimiento del servicio, la tarifa de los giros autorizados y el aviso de que cuenta con caja de seguridad para la guarda de valores;
- II. Llevar el control de llegadas y salidas de huéspedes con anotación en libros, tarjetas de registro o sistema computarizado, en los que incluya nombre, ocupación, origen, procedencia y lugar de residencia;
 - III. Colocar en cada una de las habitaciones, en un lugar visible, un ejemplar del reglamento interno del Establecimiento Mercantil sobre la prestación de los servicios;
 - IV. Solicitar, en caso de urgencia, los servicios médicos para la atención de los huéspedes;
 - V. Garantizar la seguridad de los valores que se entreguen para su guarda y custodia en la caja del Establecimiento Mercantil; para lo cual deberán contratar un seguro que garantice los valores depositados; y
 - VI. Mantener limpias camas, ropa de cama, pisos, muebles, servicios sanitarios y las instalaciones en general.

Artículo 36.- Los Establecimientos Mercantiles que opten por la modalidad de condicionar la prestación de sus servicios a la adquisición de una membresía, serán considerados como Club Privado. Estos establecimientos deberán mostrar en la entrada, en un lugar objetivamente visible, la especificación de que se trata de un Club Privado. El número de invitados asistentes con relación al número de socios o miembros en ningún caso podrá ser mayor al 30% del total de asistentes.

Para efectos de la obtención de la Licencia de Funcionamiento Tipo A de aquellos Establecimientos Mercantiles bajo la modalidad de Club Privado, será además necesario presentar por escrito el objeto social del mismo, el cual no podrá establecer criterios discriminatorios de ninguna naturaleza y sujetarse a la legislación aplicable.

Queda prohibida la modalidad de Club Privado a todos los Establecimientos Mercantiles que requieran Licencia de Funcionamiento Tipo B.

Artículo 37.- En todos los giros en los que se vendan bebidas alcohólicas, queda estrictamente prohibido la modalidad de Barra Libre o cualquier promoción similar. Asimismo, en los lugares donde exista cuota de admisión general o se cobre el pago por derecho de admisión o entrada no se podrá exentar el pago del mismo ni hacer distinción en el precio, en atención al género.

Para efectos de esta Ley, se entenderá por Barra Libre a la modalidad comercial a través de la cual los usuarios, por medio de un pago único, tienen el derecho al consumo ilimitado de bebidas alcohólicas.

En los Establecimientos Mercantiles donde se sirvan bebidas alcohólicas en envase abierto deberán acatar lo establecido en esta Ley y su Reglamento, así como lo establecido en la Ley General de Salud y la Ley de Salud para el Distrito Federal, con el fin de combatir la venta, distribución y consumo de bebidas adulteradas, de baja calidad o de origen desconocido.

Los Establecimientos Mercantiles con Licencia de Funcionamiento Tipo B no podrán ubicarse a menos de trescientos metros de algún centro de educación.

TÍTULO CUARTO

DE LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES QUE REQUIEREN DE DECLARACION DE APERTURA

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 38 .- Los Establecimientos Mercantiles cuyas actividades no estén consideradas dentro de los giros que requieren Licencia de Funcionamiento, están obligados a presentar su aviso de Declaración de Apertura para que se les registre.

Artículo 39 .- Los servicios de hospedaje prestados por hospitales, clínicas médicas, asilos, conventos, internados y seminarios requerirán de la presentación de su Declaración de Apertura para desarrollar sus actividades.

Artículo 40 .- Los Centros de Educación de carácter privado como son las escuelas de educación preescolar, jardín de niños, básica, bachilleratos, escuelas técnicas e Instituciones de Educación Superior, requerirán de la presentación de su Declaración de Apertura para desarrollar sus actividades.

Los titulares deberán vigilar que en ningún caso se permita, tolere o provoque la aglomeración de personas o vehículos en las entradas, salidas y en las vialidades por las que se tenga acceso al Centro de Educación que pongan en riesgo la seguridad de los usuarios, peatones y transeúntes o que dificulten el tránsito de personas o vehículos.

Artículo 41 .- La prestación del servicio de reparaciones mecánicas, hojalatería, pintura, eléctricas, electromecánicas, de lavado y/o engrasado, vestiduras, instalación de alarmas y/o accesorios similares de vehículos automotores requerirán de la presentación de su Declaración de Apertura para desarrollar sus actividades.

Artículo 42 .- En los Establecimientos Mercantiles donde se presten los servicios a los que se refiere el artículo anterior, deberán:

- I. Contar con áreas para la ubicación de herramientas y refacciones, así como para almacenar gasolina, aguarrás, pintura, thinner, grasa y demás líquidos o sustancias que se utilicen en la prestación de los servicios;
- II. Abstenerse de arrojar los residuos sólidos y líquidos en las alcantarillas, sujetándose a las disposiciones que para el tratamiento de dichas sustancias señalen las autoridades competentes;
- III. Las áreas de reparación deberán estar separadas unas de otras, para que los diferentes servicios se presten en lugares determinados; y
- IV. Contratar un seguro contra robo y daños a terceros, que cubra cualquier daño que se pudiera ocasionar a los vehículos dados en custodia para su reparación.

Queda expresamente prohibida la utilización de la vía pública para la prestación de los servicios a que se refiere el artículo anterior y cualquier otro relacionado con la prestación de los mismos.

CAPÍTULO II

DE LA DECLARACION DE APERTURA

Artículo 43 .- La Declaración de Apertura de los Establecimientos Mercantiles, se tramitará en el formato de aviso que al efecto proporcionen las Ventanillas Única o la de Gestión, y el interesado estará obligado a manifestar bajo protesta de decir verdad, los siguientes datos:

- I. Nombre y/o razón social del solicitante, domicilio, registro federal de contribuyentes y nacionalidad;
- II. En caso de ser extranjero, la documentación que acredite su legal estancia en el país, así como la Autorización por parte de la Secretaría de Gobernación;
- III. Si es persona moral, su representante legal acompañará el documento con el que acredite su personalidad, copia de una identificación oficial vigente con fotografía y copia certificada de la escritura constitutiva debidamente registrada o con registro en trámite;
- IV. Ubicación y superficie del Establecimiento Mercantil del que se avisa la Declaración de Apertura;
- V. Giro mercantil del Establecimiento Mercantil;
- VI. Los datos del documento por el que se ostenta la calidad jurídica de propietario o poseedor del inmueble;
- VII. Denominación o nombre comercial del Establecimiento Mercantil;
- III. Aquellos establecimientos cuya superficie sea mayor a 400 metros cuadrados, deberán contar con Visto Bueno de Seguridad y Operación expedido por un Director Responsable de Obra, en los casos de edificaciones construidas con anterioridad a agosto de 1993; o la Autorización de ocupación otorgada por la Delegación correspondiente, en los demás casos; y
- IX. Documento que acredite que el establecimiento cuenta con los cajones de estacionamiento que instruyen para cada uso los programas delegacionales o parciales de desarrollo urbano y el reglamento de construcciones.

Artículo 44 .- El interesado estará obligado a acompañar al formato de Declaración de Apertura como único documento para acreditar el uso de suelo permitido, según sea el caso:

- I. Certificación de zonificación para uso específico; o
- II. Certificación de zonificación para usos del suelo permitidos; o
- III. Certificación de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos.

La Delegación no podrá requerir que se anexe documento alguno con motivo de la presentación de la Declaración de Apertura, salvo lo señalado en este artículo y en el artículo 43.

Artículo 45.- La Declaración de Apertura se presentará ante la Delegación, a través de las Ventanillas Única o la de Gestión, la que se devolverá al interesado sellada en forma inmediata.

La Delegación podrá en todo momento verificar la validez de los datos y documentos que forman

parte de la Declaración de Apertura.

Artículo 46 .- Los Titulares que hubieran obtenido su Declaración de Apertura tendrán la obligación de notificar a la Delegación, dentro del término de 10 días hábiles, cuando se presente cualquiera de las siguientes circunstancias:

- I. Traspaso del Establecimiento Mercantil de que se trate;
- II. Modificación del domicilio del Establecimiento Mercantil, con motivo del cambio de nomenclatura del lugar en que se ubique; y
- III. Cambio de giro mercantil a que se dedica.

Artículo 47 .- Para el traspaso que señala la fracción I del artículo anterior, el interesado deberá acompañar a la solicitud copia certificada del documento traslativo de dominio y el original de la Declaración de Apertura anterior.

Artículo 48 .- El cambio de giro mercantil se podrá efectuar siempre y cuando se cumplan los requisitos que para cada giro establece la Ley.

Artículo 49 .- La Declaración de Apertura autoriza al Titular a ejercer exclusivamente el giro que en ella se autorice.

CAPÍTULO III

DE LOS JUEGOS DE VIDEO, ELECTRONICOS, MECANICOS Y ELECTROMECHANICOS.

Artículo 50 .- Los Establecimientos Mercantiles en los que se preste el servicio de juegos electrónicos y/o de video, funcionarán sujetándose a las siguientes disposiciones:

I.- Aquellos donde se preste el servicio de juegos de video deberán:

- a. No instalarse a menos de 300 metros lineales de algún centro escolar de educación básica;
- b. Contar con una clasificación que los identifique en grupos de la siguiente forma: Tipo A, B, C, y D. Cada videojuego deberá tener visiblemente la letra que le corresponda, la que deberá ser de por lo menos 15 centímetros de alto y de ancho y de un color determinado;
- c. Colocar dentro del local, visible al público, un anuncio de por lo menos un metro cuadrado y con letra de 10 centímetros de alto y de ancho, en el que se especifiquen los tipos y clasificación de los juegos, conforme a lo siguiente: tipo A.- inofensivo, para todas las edades, B.- poco agresivo, para uso de mayores de 13 años, C.- Agresivo, para uso de mayores de 15 años, y D.- Altamente Agresivo, para uso de 18 años y mayores;
- d. Mantener perfectamente iluminadas las áreas donde estén instalados los juegos, evitando la utilización de sistemas de iluminación opaca u oscura que pudieran generar trastornos en la salud de los usuarios;
- e. Revisar que los juegos se utilicen de acuerdo a la clasificación por edades;
- f. Vigilar que la distancia entre los equipos de videojuegos garantice en todo momento el servicio, la operación y seguridad del usuario, de conformidad con el Reglamento de esta

Ley;

- g. Tener agrupados los juegos en áreas específicas, de acuerdo a las edades para los que son aptos; y
- h. Colocar dentro del local, visible al público, el documento que acredite que los videojuegos que se operan están inscritos en el Registro a que se refiere el artículo 52 de esta Ley.

Queda expresamente prohibido operar en Establecimientos Mercantiles todos aquellos videojuegos y sistemas diseñados para uso doméstico o particular y operar en los Establecimientos Mercantiles sistemas de iluminación, de audio y video cuya intensidad o volumen provoque alteración, distracción o confusión de los usuarios.

Para el caso de emisiones de audio o ruido la Delegación verificará periódicamente que su volumen se mantenga en los decibeles autorizados. Los procedimientos de medición se realizarán conforme a lo que se establezca en el Reglamento de esta Ley y con base a la Norma Oficial Mexicana correspondiente.

II.- Aquellos donde se preste el servicio de juegos electrónicos deberán observar en todo lo conducente lo dispuesto por la fracción anterior.

Artículo 51 .- La clasificación de videojuegos a que se refiere el inciso b) del artículo anterior será la siguiente:

I. Se consideran tipo A, Inofensivo:

- a. Los deportes, excepto el box, luchas y todos aquellos cuyo principal objetivo es golpearse, derribarse o herirse físicamente;
- b. Las carreras de automóviles, motocicletas o cualquier vehículo, siempre y cuando no se muestren gráficas con sangre;
- c. Aquellos videojuegos que muestren seres ficticios que tengan que ir alcanzando objetivos en un ambiente de fantasía sin matar de manera gráfica a otros seres;

II. Se considera tipo "B", Poco Agresivo:

- a. Aquellos que muestren seres animados que no sean humanos y que no presenten peleas, golpes, ni derramamiento de sangre o líquido que haga creer que se trata de sangre, aún cuando no sea roja; y
- b. Los que presenten persecuciones espaciales, terrestres, aéreas o marítimas con o sin derribamiento de objetivos sin vida, o que tengan vida pero que de ninguna forma representen un ser humano;

III. Se consideran tipo "C", Agresivo:

- a. Aquellos deportes excluidos del tipo "A";
- b. Aquellos en donde presenten seres animados, incluido humanos que tengan que derribarse, luchar o eliminar al contrincante utilizando la fuerza física y/o armas, pero siempre y cuando no haya imágenes o gráficas donde se muestren cuerpos desmembrados, mutilados, o

- derramamiento de sangre; y
- c. Aquellos juegos interactivos y simuladores que no excedan estos criterios de clasificación en cuanto a su contenido; y

IV. Se consideran tipo "D", Altamente Agresivos:

- a. Aquellos en los que hay peleas, competencias o persecuciones con el uso de armas, violencia y derramamiento de sangre e incluso mutilaciones o desmembramientos; y
- b. Aquellos juegos interactivos y simuladores que sean excluidos del tipo "C".

En ninguna de las clasificaciones antes señaladas, se podrán mostrar imágenes de actos sexuales, desnudos y/o pornográficos ni juegos que denigren o discriminen a la mujer, a las personas con algún tipo de discapacidad, a los indígenas y a las personas con una orientación sexual distinta.

Cualquier juego de video que no cumpla con estos criterios de clasificación estará prohibido para operar en el Distrito Federal. En el caso de que algún videojuego pudiera encuadrar en dos tipos o existiera confusión respecto a que clasificación le corresponde, se optará siempre por la letra que alfabéticamente vaya después.

Artículo 52 .- Para efectos de un mejor control del tipo de juegos que se exhiben en los Establecimientos Mercantiles, evitando así la utilización de videojuegos caseros y el uso de juegos que vayan en contra de la clasificación señalada en el artículo anterior, se pondrán a disposición del público únicamente aquellos que se encuentren inscritos en el Registro de Videojuegos para el Distrito Federal. Este Registro será autorizado por la Secretaría de Gobierno, la cual deberá tomar en cuenta la opinión de los sectores sociales y privados.

Cualquier juego que no se encuentre inscrito en el Registro de Videojuegos para el Distrito Federal estará prohibido para operar en el Distrito Federal.

Artículo 53 .- Es obligación del titular del establecimiento dar aviso a las autoridades del mal uso que hagan los usuarios de los videojuegos, de acuerdo a la clasificación descrita en los artículos 50 y 51 de esta Ley.

Artículo 54.- Los giros a que se refiere éste capítulo podrán, sin necesidad de alguna otra Autorización, prestar los servicios de venta de bebidas no alcohólicas y dulcería.

Los Establecimientos Mercantiles que para su operación requieren Declaración de Apertura podrán tener hasta tres videojuegos en el interior del establecimiento, debiendo observar lo dispuesto por esta Ley para la prestación de dicho servicio, siempre y cuando se encuentren ubicados a una distancia mayor de trescientos metros lineales de algún centro escolar de educación básica.

Todos aquellos que tengan Licencia de Funcionamiento tipo A o B podrán tener videojuegos presentando su Declaración de Apertura y cumpliendo con las disposiciones que marca la Ley en esa materia.

Artículo 55.- En los Establecimientos Mercantiles y en parques recreativos, circos, ferias, kermesses

y eventos similares en que se instalen juegos mecánicos y electromecánicos, funcionarán sujetándose a las siguientes disposiciones:

- I. No instalarse a menos de 300 metros lineales de algún centro escolar de educación básica;
- II. La distancia entre los juegos mecánicos y electromecánicos deberá ser aquella que garantice la seguridad de los usuarios;
- III. En los casos de juegos electromecánicos, los aparatos que se instalen en circos, ferias, kermesses y eventos similares, deberán contar con los dispositivos de seguridad que establecen las Leyes y Reglamentos en materia de Construcción y de Protección Civil para el Distrito Federal; asimismo, requerirán para su funcionamiento que se acompañe a la solicitud la responsiva de un ingeniero mecánico registrado como responsable en instalaciones, en los términos de lo dispuesto en este ordenamiento;
- IV. Abstenerse de vender y distribuir pólvora, explosivos, artificios y sustancias químicas relacionadas con explosivos, en términos de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, así como vigilar que los usuarios no los introduzcan a su interior; y
- V. Los juegos electromecánicos deberán someterse a pruebas de resistencia por lo menos cada tres meses, a fin de asegurar su funcionamiento adecuado.

Tratándose de locales que cuenten con un número mayor de 40 juegos mecánicos y electromecánicos y una superficie mayor a los 10,000 metros cuadrados destinados para dichos juegos, podrá prestarse el servicio de alimentos preparados. El Establecimiento Mercantil deberá destinar como máximo el 10% de su superficie total para habilitarla con instalaciones adecuadas para el consumo de los alimentos que expendan el propio establecimiento y aquellos que lleven consigo los usuarios del servicio.

CAPÍTULO IV

DE LOS ESTACIONAMIENTOS PÚBLICOS, ACOMODADORES DE VEHÍCULOS Y ESTACIONAMIENTOS VINCULADOS A UN GIRO MERCANTIL.

Artículo 56 .- La apertura, funcionamiento, vigilancia, tarifas y clasificación de los estacionamientos públicos, acomodadores de vehículos y estacionamientos vinculados a un giro mercantil, se regirán en lo conducente por las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y lo que establezca el Reglamento de Estacionamientos Públicos para el Distrito Federal.

Artículo 57 .- Los titulares u operadores de los Establecimientos Mercantiles a que hace referencia el presente capítulo tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Emitir boletos de depósito del vehículo a cada uno de los usuarios, en el que se especifiquen las condiciones del contrato;
- II. Contar con iluminación suficiente durante el tiempo que permanezca en operación el estacionamiento;
- III. Tener una señalización clara y suficiente para el control de entradas, salidas y circulación en el estacionamiento;
- IV. Contar con un seguro de responsabilidad civil o fianza que garantice a los usuarios el pago de los daños que pudieran sufrir en su persona, vehículo o en la de terceros hasta

por 9000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal por vehículo, de acuerdo a la siguiente modalidad:

- a. Autoservicio.- responsabilidad por robo total del vehículo e incendio del inmueble donde se depositó el vehículo, cuando éste sea atribuible al titular u operador; y
 - b. Acomodadores de vehículos.- responsabilidad por robo total, daño parcial, accesorios mostrados a la entrega del vehículo e incendio del inmueble donde se depositó el vehículo, cuando éste sea atribuible al titular u operador; y
- I. Cubrir el pago del deducible cuando sea robo total.

SECCIÓN PRIMERA

DE LOS ESTACIONAMIENTOS PÚBLICOS Y ACOMODADORES DE VEHÍCULOS

Artículo 58 .- Los Estacionamientos Públicos estarán obligados a fraccionar sus tarifas por cada 15 minutos desde la primera hora. Podrán tener otros giros, siempre y cuando el espacio que se destine para su prestación no exceda del 10% de la superficie del establecimiento y no se vendan bebidas alcohólicas.

Artículo 59 .- El servicio de acomodadores de vehículos estará sujeto a las siguientes disposiciones:

- I. Deberá ser operado por personal del mismo Establecimiento Mercantil o por un tercero. En este último caso, el titular del establecimiento será obligado solidario por cualquier tipo de responsabilidad en que pudiera incurrir la empresa acomodadora de vehículos, con motivo de la prestación de sus servicios o del desempeño de sus empleados;
- II. El personal encargado de prestar el servicio a que se refiere el párrafo anterior, deberá contar con licencia de manejo vigente, uniforme e identificación que lo acredite como acomodador;
- III. Queda estrictamente prohibido prestar el servicio de acomodadores de vehículos cuando no se cuente con un estacionamiento para este fin, de acuerdo con lo dispuesto por los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano y el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal;
- IV. Queda prohibido prestar este servicio estacionando los vehículos en la vía pública o en las banquetas; y
- V. Sólo podrá prestarse este servicio previa obtención de la Autorización que se establezca en el Reglamento de Estacionamientos Públicos del Distrito Federal.

SECCIÓN SEGUNDA

DEL SERVICIO DE ESTACIONAMIENTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES

Artículo 60 .- Cuando el Establecimiento Mercantil no cuente con estacionamiento en el mismo

local y de acuerdo a la legislación correspondiente deba contar con espacios para estacionar los vehículos de los clientes que genera, deberá adoptar alguna de las siguientes modalidades:

- I. Prestar directamente o a través de un tercero el servicio de acomodadores de vehículos;
- II. Adquirir un inmueble que se destine para ese fin;
- III. Celebrar contrato de arrendamiento de un inmueble para prestar el servicio; o
- IV. Celebrar contrato con un tercero para la prestación del servicio de estacionamiento.

En cualquier caso, la distancia que deba existir entre el Establecimiento Mercantil y el estacionamiento que le preste servicios, será de acuerdo a lo que indiquen los programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano y en el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal.

SECCIÓN TERCERA

DE LOS ESTACIONAMIENTOS PÚBLICOS VINCULADOS A UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL

Artículo 61.- Los titulares o los operadores de los estacionamientos construidos como parte de una licencia de construcción otorgada para un inmueble de cualquier uso distinto al habitacional, podrán utilizarlos como estacionamiento público. En los casos que existan tarifas deberán ser preferenciales para los usuarios de los Establecimientos Mercantiles con comprobante de consumo durante las dos primeras horas de la prestación del servicio, a menos que algún establecimiento quiera otorgar un número mayor de horas con el carácter de preferencial.

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por Tarifa Preferencial, aquella que otorgue a los clientes de los Establecimientos Mercantiles un descuento sobre la tarifa al público en general; en todo caso, el descuento que se otorgue no podrá ser menor al 50% de la tarifa autorizada.

Además, cuando existan estancias prolongadas deberán cobrar únicamente hasta 5 horas por cada período continuo de 24 horas. Se entenderá por estancias prolongadas aquellas que excedan de 5 horas de servicio.

Asimismo, deberán de asignar un espacio para usuarios que utilicen otros medios de transporte como bicicletas o motocicletas que garanticen su seguridad.

Deberán destinar al menos el 10% de los cajones de estacionamientos en algún área exclusivamente para los trabajadores, por un tiempo igual a la duración de su jornada de trabajo.

CAPÍTULO V

DE LOS BILLARES Y BOLICHES

Artículo 62 .- Los Establecimientos Mercantiles cuyo giro sea el alquiler de mesas de billar o líneas para boliche, podrán vender sólo alimentos preparados y bebidas no alcohólicas.

Artículo 63 .- Los giros a que se refiere éste capítulo podrán prestar, sin necesidad de Declaración de Apertura, los servicios de alquiler de juegos de salón y mesa, juegos mecánicos, electromecánicos, electrónicos y de video, siempre y cuando la superficie ocupada no exceda del 10% de la superficie total del establecimiento.

CAPÍTULO VI

DE LOS BAÑOS PÚBLICOS, MASAJES Y GIMNASIOS.

Artículo 64 .- En los Establecimientos Mercantiles denominados Baños Públicos, Masajes y Gimnasios se ofrecerán servicios encaminados a la higiene, salud y relajamiento de cuerpo.

Los Baños Públicos, Masajes y Gimnasios podrán proporcionar la venta de alimentos preparados, bebidas no alcohólicas, dulcería, regadera, vapor, sauna, masajes, hidromasajes, peluquería, venta de aditamentos de higiene personal y alberca. Asimismo, en dichos establecimientos queda prohibido la prestación de servicios, expedición de recetas o venta de productos por parte de nutriólogos y/o naturistas, que no cuenten con su cédula profesional para tal efecto.

Artículo 65 .- En los Establecimientos Mercantiles que presten los servicios de Gimnasio, Baños públicos y Masaje, tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Abstenerse de expender bebidas alcohólicas en el interior del Establecimiento Mercantil;
- II. Contar con áreas de vestidores, casilleros y sanitarios para los usuarios, así como extremar las medidas de higiene y asco en todo el Establecimiento Mercantil;
- III. Tener a disposición del público cajas de seguridad en buen estado, y contratar un seguro para garantizar la guarda y custodia de valores depositados en las mismas;
- IV. Tener a la vista del público letreros con recomendaciones para el uso racional del agua;
- V. Exhibir en el establecimiento a la vista del público asistente, los documentos que certifiquen la capacitación del personal para efectuar masajes y, en el caso de los gimnasios, contar con la debida acreditación de instructores de aeróbicos, pesas o del servicio que ahí se preste, debiendo contar además con programas permanentes de mantenimiento a los aparatos que se encuentran a disposición de los usuarios;
- VI. Exhibir en un lugar visible al público los precios o tarifas de los servicios que se prestan; y
- VII. Contar con personal preparado para prestar asistencia médica, en caso de ser necesario.

Artículo 66 .- Las áreas de vestidores para el servicio de baño colectivo deberán estar por separado para hombres y mujeres y atendidos por empleados del mismo sexo.

CAPÍTULO VII

DE LAS VINATERÍAS Y TODOS AQUELLOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN LOS QUE SE VENDAN BEBIDAS ALCÓHOLICAS EN ENVASE CERRADO Y NO SE PERMITA SU CONSUMO EN EL INTERIOR.

Artículo 67 .- Los Establecimientos Mercantiles previstos en este capítulo podrán vender abarrotes y comestibles en general, la venta de bebidas alcohólicas será exclusivamente en envase cerrado y

queda prohibido su consumo en el interior del establecimiento.

La venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado sólo se podrá realizar de las 07:00 a las 24:00 horas.

Las vinaterías no podrán instalarse, en ningún caso, a menos de trescientos metros lineales de un centro de educación básica.

TÍTULO QUINTO

VERIFICACIÓN, MEDIDAS DE SEGURIDAD,

SANCIONES Y RECURSO

Artículo 68 .- Para los efectos de este título se observará la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal y los Reglamentos correspondientes.

CAPÍTULO I

DE LA VERIFICACIÓN

Artículo 69 .- La Delegación vigilará que los Establecimientos Mercantiles cumplan con las obligaciones contenidas en la presente Ley, para lo cual realizará verificaciones conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo, Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal y aplicará las sanciones que se establecen en este ordenamiento, sin perjuicio de las demás sanciones que resulten aplicables.

CAPÍTULO II

DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD

Y SANCIONES.

Artículo 70 .- La contravención a las disposiciones de la Ley dará lugar al aseguramiento de las bebidas alcohólicas, imposición de sanciones económicas, clausura de los Establecimientos Mercantiles y la revocación de las Licencias de Funcionamiento, de las Declaraciones de Apertura, Permisos, o Autorización, según corresponda en los términos del presente capítulo.

Para el debido cumplimiento de este capítulo, se observará en lo conducente la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y el Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal.

Artículo 71 .- Para establecer las sanciones, la Delegación fundamentará y motivará sus resoluciones considerando, para su individualización, los elementos señalados en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Las sanciones económicas deberán establecerse entre el mínimo y máximo establecido, y considerando el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la violación a esta Ley.

En caso de no haber realizado la revalidación de la Licencia de Funcionamiento en años anteriores, la autoridad sancionará esta omisión, tomando en cuenta el salario mínimo general vigente del Distrito Federal del año en que no se llevo acabo dicha revalidación.

Artículo 72 .- Cuando se detecte que en alguno de los eventos a que se refiere el artículo 16 de la Ley, se expenden bebidas alcohólicas sin la Autorización respectiva, la Delegación procederá a levantar un inventario y asegurará de manera inmediata las bebidas de que se trate.

El aseguramiento de bebidas se llevará a cabo con el traslado de las mismas al sitio de almacenaje destinado por la Delegación, previo inventario del aseguramiento, del cual se entregará de manera inmediata copia al responsable del evento del que se trate.

Artículo 73 .- Se sancionará con el equivalente de 25 a 125 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o el incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 9 fracciones IV, X, XII, XIII, XVII y XXII; 10 fracción II; 34 párrafos primero y segundo; 35 fracciones I, II III y VI; 42 fracciones I y III; 46 fracción II; 65 fracciones IV y V y 66 de la Ley.

Artículo 74 .- Se sancionará con el equivalente de 126 a 350 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o el incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 9 fracciones II, III, VIII, IX, XI, XII, XIV, XV, XVI, XIX, XX y XXI, 10 fracciones IV, VI, VII, VIII y XIII; 12; 22; 35 fracciones IV y V; 40 segundo párrafo; 42 fracciones II y IV; 46 fracciones I y III; 50; 54 ; 55 fracción V; 58; 59 fracciones I, II y V; 60; 62; 65 fracciones II, III, VI y VII y 67 de la Ley.

Artículo 75 .- Se sancionará con el equivalente de 351 a 2500 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o el incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 9 fracciones I, , V, VI, VII, y XVIII; 10 fracciones I, III, V, IX, X y XI; 15; 16; 32 ; 33 ; ; 34 tercer y cuarto párrafos; 37, 43 , 44 , 52 , 55 fracciones I, II, III y IV; 59 fracciones III y IV y 65 fracción I de la ley.

Artículo 76 .- Cualquier otra violación a la Ley, a las disposiciones o acuerdos que con base en ella se expidan, en los que se encuentre prevista una sanción que no este definida, se impondrá multa de 50 a 1000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

En los casos de reincidencia en el periodo de un año, se aplicará hasta el doble de la sanción originalmente impuesta, sin exceder del doble del máximo. Cuando se trate de reincidencia de alguno de los supuestos a que hace referencia el artículo 75, se sancionará además con la revocación de la Licencia de Funcionamiento, la Declaración de Apertura, o la Autorización y la clausura permanente del Establecimiento Mercantil.

Artículo 77 .- Independientemente de la aplicación de las sanciones pecuniarias a que se refiere el

presente Capítulo, la Delegación deberá clausurar los eventos o los Establecimientos Mercantiles, en los siguientes casos:

- I. Por carecer de Licencia de Funcionamiento o Autorización para la operación de los giros que lo requieren, o bien, que las Licencias, no hayan sido revalidadas;
- II. Cuando se haya revocado la Autorización, la Declaración de Apertura o la Licencia de Funcionamiento;
- III. Por realizar actividades sin haber tramitado la Declaración de Apertura;
- IV. Cuando no se acate el horario autorizado por esta Ley, y no se cumpla con las restricciones al horario o suspensiones de actividades en fechas determinadas por la Secretaría de Gobierno;
- V. Por realizar actividades diferentes a las declaradas en la Licencia de Funcionamiento, Declaración de Apertura o en las Autorizaciones;
- VI. Cuando no se acredite que el establecimiento cuenta con los cajones de estacionamiento que instruyen para cada uso los Programas Delegacionales o Parciales de Desarrollo Urbano y el Reglamento de Construcciones;
- VII. Por haber obtenido la Licencia de Funcionamiento, la Declaración de Apertura, o la Autorización, mediante la exhibición y/o declaración de documentos o datos falsos;
- III. Cuando se manifiesten datos falsos en el aviso de revalidación de Licencia de Funcionamiento o cuando se hayan detectado en verificación, modificaciones a las condiciones de funcionamiento del Establecimiento Mercantil por el que se otorgó la Licencia de Funcionamiento original;
- IX. Cuando con motivo de la operación de algún giro mercantil, se ponga en peligro el orden público, la salud de los ciudadanos o interfiera la protección civil;
- X. Cuando sea falso el documento con el que se acredite que el establecimiento cuenta con los cajones de estacionamiento que instruyen para cada uso los programas delegacionales o parciales de desarrollo urbano y el reglamento de construcciones ;
- XI. Cuando no se permita el acceso a las instalaciones a todo usuario respetando el orden de llegada; y
- XII. Por utilizar aislantes de sonido que pongan en riesgo la seguridad de los usuarios.

Artículo 78 .- Serán motivo de clausura permanente, sujetándose al procedimiento de revocación de oficio de las Licencias, los Establecimientos Mercantiles que realicen las siguientes actividades:

- I. Los que expendan bebidas alcohólicas a los menores de edad;
- II. Los que realicen o exhiban en el interior de los Establecimientos Mercantiles la pornografía infantil, prostitución infantil, lenocinio, narcotráfico y en general aquellas actividades que pudieran constituir un delito grave. Para los efectos de esta fracción, quedarán comprendidos como parte del Establecimiento Mercantil, aquellas accesorias, bodegas o espacios anexos al mismo que sean o hayan sido utilizados para lo que establece esta fracción;

Cuando exista oposición a la ejecución de la clausura, la Delegación podrá hacer uso de la fuerza pública, en términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

- III. Los que expendan bebidas adulteradas, o con sustancias químicas que puedan afectar la salud del consumidor.

Artículo 79 .- El estado de clausura impuesto con motivo de alguna de las causales señaladas en las fracciones I, II, III, V y VI, del artículo 77 , así como por la violación a lo contenido en los artículos 55 , 60 y 61 , será temporal y en su caso parcial y sólo podrá ser levantado cuando haya cesado la falta o violación que hubiera dado lugar a su imposición.

Procederá la clausura parcial cuando las condiciones especiales de cada giro permitan el funcionamiento de los mismos con total independencia uno de otro.

Cuando en un solo espacio funcionen más de un giro y éstos no puedan ser separados espacialmente para su funcionamiento se deberá proceder a la clausura total.

Artículo 80 .- Procederá el estado de clausura temporal por 15 días y en su caso parcial, independientemente del pago de las multas derivadas de las violaciones a la Ley, en los casos de la fracción IV del artículo 78.

Artículo 81 .- Procederá la clausura inmediata y permanente solo en los casos señalados en los artículos 10 fracción III, 37, 52, 76 segundo párrafo y 77 fracciones VII, VIII, IX, X y XI. En estos casos se iniciará de oficio el procedimiento de revocación de la Licencia, Permiso o Declaración de Apertura.

CAPÍTULO III

DEL RETIRO DE SELLOS DE CLAUSURA

Artículo 82 .- Procederá el retiro de sellos de clausura previo pago de la sanción correspondiente y cuando dependiendo de la causa que la haya originado, se cumpla con alguno de los siguientes supuestos:

- I. Exhibir los documentos, motivo de la imposición de la clausura;
- II. Exhibir la carta compromiso de cierre definitivo de actividades comerciales;
- III. Haber concluido el término de clausura impuesto por la autoridad.

La autoridad tendrá la facultad de corroborar el cumplimiento de los compromisos contraídos por parte del titular del establecimiento, así como de imponer nuevamente la clausura en el caso de incumplimiento.

Artículo 83 .- El titular del Establecimiento Mercantil clausurado, promoverá por escrito, la solicitud de retiro de sellos ante la autoridad que emitió el acto, esta contará con un término de 48 horas, contado a partir de la presentación de la solicitud para emitir su acuerdo, mismo que será ejecutado en forma inmediata.

En caso de que exista impedimento por parte de la autoridad para autorizar el retiro de sellos, emitirá un acuerdo fundado y motivado, exponiendo las razones por las cuales es improcedente el retiro, mismo que notificará al interesado dentro de las siguientes 48 horas.

Artículo 84 .- Para el retiro de sellos de clausura, el verificador entregará al titular del

establecimiento copia legible de la orden de levantamiento y del acta circunstanciada que se levante ante dos testigos, en la que constará su ejecución.

CAPÍTULO IV

PROCEDIMIENTO PARA LA REVOCACIÓN DE OFICIO

Artículo 85 .- Son causas de revocación de oficio de las Licencias de Funcionamiento, de las Declaraciones de Apertura, de Permisos y de las Autorizaciones, además de las señaladas en el artículo 81, las siguientes:

- I. Cuando se permita el acceso de menores de edad a los Establecimientos Mercantiles en los que se expendan bebidas alcohólicas, a que se refiere el artículo 24 de la Ley;
- II. La utilización de menores en espectáculos de exhibicionismo corporal, lascivos o sexuales;
- III. Cuando se haya expedido la Licencia de Funcionamiento, la Declaración de Apertura, la Autorización o el Permiso, con base a documentos falsos, o emitidos con dolo o mala fe, y
- IV. Cuando se haya expedido la Licencia de Funcionamiento, la Declaración de Apertura la Autorización o el Permiso en contravención al texto expreso de alguna disposición de la Ley.

Artículo 86 .- En los casos no previstos en el artículo anterior, la Delegación no podrá revocar de oficio la Licencia de Funcionamiento, la Declaración de Apertura, la Autorización o Permiso, y tendrá que interponer para su anulación el procedimiento de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Artículo 87 .- El procedimiento de revocación de oficio de las Licencias de Funcionamiento, de las Declaraciones de Apertura, de las Autorizaciones y de Permisos, se iniciará cuando la Delegación detecte por medio de visita de verificación ordinaria o extraordinaria, o análisis documental, que el Titular ha incurrido en alguna de las causales que establecen los artículos 78 y 85 de la Ley, citando al Titular mediante notificación personal, en la que se le hagan saber las causas que han originado la instauración del procedimiento, otorgándole un término de dos días hábiles para que por escrito presente sus objeciones y pruebas.

En la cédula de notificación se expresará el lugar, día y hora en que se verificará la audiencia de pruebas y alegatos.

Artículo 88 .- Son admisibles todas las pruebas, a excepción de la confesional de la autoridad, las cuales deberán relacionarse directamente con las causas que originan el procedimiento. El oferente estará obligado a presentar a los testigos que proponga, que no podrán exceder de tres y, en caso de no hacerlo, se tendrá por desierta dicha prueba.

Artículo 89 .- En la audiencia a que se refiere los artículos anteriores, se desahogarán las pruebas ofrecidas; una vez concluido el desahogo, el Titular alegará lo que a su derecho convenga.

Artículo 90 .- Concluido el desahogo de pruebas y formulados los alegatos, en su caso, la Delegación, procederá en un término de tres días hábiles a dictar la resolución que corresponda,

debidamente motivada y fundada, misma que se notificará personalmente al interesado, dentro de las 24 horas siguientes. En caso de que proceda la revocación, se emitirá la orden de clausura del establecimiento y se ejecutará en forma inmediata.

Artículo 91 .- En todos los casos se llevará a cabo la ejecución de la clausura del Establecimiento Mercantil con quien se encuentre presente.

Artículo 92 .- La Delegación notificará a la Tesorería, para los efectos legales procedentes, las resoluciones que revoquen las Licencias, las Declaraciones de Apertura, Autorizaciones o Permisos.

Artículo 93 .- La Delegación tendrá en todo momento la facultad de corroborar que el estado de clausura impuesto a cualquier Establecimiento Mercantil subsista.

Cuando se detecte por medio de verificación ocular o queja, que el local clausurado no tiene sellos, se ordenará por oficio se repongan estos, y se dará parte a la autoridad correspondiente.

CAPÍTULO V

DE LAS NOTIFICACIONES

Artículo 94 .- Las notificaciones a las que alude la Ley, se realizarán conforme lo establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

CAPÍTULO VI

DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD

Artículo 95 .- Los afectados por actos y/o resoluciones de la autoridad, podrán a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Se aboga la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero de 2000 y todas aquellas disposiciones sobre esta materia que se opongan al presente ordenamiento.

SEGUNDO.- Publíquese en la Gaceta Oficial para el Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión.

TERCERO.- Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

CUARTO.- El Jefe de Gobierno contará con un plazo de 90 días a partir de la entrada en vigor de esta Ley, para la publicación del Reglamento de la misma.

QUINTO.- Las Licencias, Permisos, Autorizaciones y Declaraciones de Apertura que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente ordenamiento se despacharán de conformidad con la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero del 2000.

SEXTO.- Los procedimientos administrativos relacionados con la verificación, medidas de seguridad, sanciones y recursos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor de la presente Ley, deberán substanciarse de conformidad con la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero del 2000.

SÉPTIMO.- A los Establecimientos Mercantiles que a la entrada en vigor de esta Ley cuenten con Licencia de Funcionamiento, les será sustituida por la que les corresponda de conformidad con lo dispuesto por este ordenamiento. La sustitución se hará al momento de realizar la revalidación anual de la misma, siempre y cuando el giro que se encuentren operando realmente corresponda al de la Licencia con la que cuentan y ese giro sea de los que requieren Licencia de Funcionamiento Tipo A o Tipo B.

En los casos en que el titular tenga en su Licencia más de un giro mercantil, deberá ser sustituida por la o las que les corresponda de conformidad con la presente Ley.

Para efectos de la sustitución de Licencias, los titulares deberán cumplir con los requisitos que para la revalidación establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

OCTAVO.- Los Establecimientos Mercantiles no mayores a 250 metros cuadrados, que estén operando con Declaración de Apertura, de acuerdo con la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero del 2000 y que conforme a la presente Ley requieran Licencia de Funcionamiento Tipo A, tendrán un plazo de 6 meses contados a partir de la publicación de la Ley para la obtención de la misma.

Los Establecimientos Mercantiles a que se refiere el párrafo anterior, podrán obtener su Licencia de Funcionamiento Tipo A para Restaurante, presentando ante la Ventanilla Única o la de Gestión únicamente el documento que acredite que fue manifestada la Declaración de Apertura y el pago de los derechos correspondientes.

NOVENO.- Los Establecimientos Mercantiles que a la entrada en vigor del presente decreto se encuentren operando con Licencia de Funcionamiento, de acuerdo con la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal publicada, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero de 2000 y que conforme a la presente Ley requieran Declaración de Apertura, no tendrán que llevar a cabo la revalidación de su Licencia ni tendrán que tramitar la Declaración de Apertura. En estos casos, la Licencia de Funcionamiento sustituirá a la Declaración de Apertura.

DÉCIMO.- Los titulares de los Establecimientos Mercantiles que a la entrada en vigor de esta Ley se encuentren operando con Licencia de Funcionamiento o Declaración de Apertura, tendrán un

plazo de 6 meses, contados a partir de la publicación de la presente Ley, para adecuar sus establecimientos, según sea el caso, a lo prescrito por las fracciones XI, XII, XIV, XV, XVIII y XX del artículo 9 de esta Ley.

DÉCIMO PRIMERO- La Secretaría de Gobierno tendrá un plazo de 6 meses contados a partir de la publicación de esta ley para la creación del Registro de Videojuegos del Distrito Federal y deberá tomar en cuenta la opinión de los sectores sociales y privados para autorizar la operación comercial de títulos y contenido de videojuegos que se exhiben en los Establecimientos Mercantiles.



BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*. Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1998.

-*Derecho Administrativo Especial*. Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 1998.

-*Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, Décima Segunda Edición Actualizada, México, 1995.

ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier. *Ley Federal de procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Comentadas*. Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 2000.

ALTIERI, Italo. *Manual de Administración Municipal*. Instituto para el Desarrollo Técnico y Coordinado de la Hacienda Pública de los Estados, Territorios y Distrito Federal, México, 1974.

AZÚA REYES, Sergio T. *Los Principios Generales del Derecho*. Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1998.

BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Trillas, Segunda Edición, México, 1997.

BELTRAN GUERRA G., Luis. *El Acto Administrativo, La Teoría del Procedimiento Administrativo*. Procuraduría General de la República, Venezuela, 1979.

BIALOSTOSKY, Sara. *Panorama del Derecho Romano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, Tercera Edición, México, 1990.

BORJA SORIANO, Manuel. *Teoría General de las Obligaciones*. Editorial Porrúa, Decimacuarta Edición, México, 1995.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, Undécima Edición, actualizada, México, 1997.

-*El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa, Trigésima Quinta Edición, México, 1999.

CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco. *Introducción al Estudio del Derecho Fiscal*. Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1997.

CARPISO MCGREGOR, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1996.

CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. *Régimen Jurídico del Distrito Federal*. Editorial Porrúa, México, 2000.

CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Angel. *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

CASTELLANOS TENA, Fernando. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*. Editorial Porrúa, Trigésima Sexta Edición Actualizada, México, 1996.

CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa, Novena Edición, México, 1996.

CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. Historia y Perspectiva*. Editorial Porrúa, México, 2001.

COUTURE, Eduardo J. *Vocabulario Jurídico*, Ediciones Depalma, Quinta Reimpresión, Argentina, 1993.

DE PINA VARA, Rafael. *Elementos de Derecho Mercantil Mexicano*, Editorial Porrúa, Vigésimo Quinta Edición, México, 1996.

DEL CASTILLO VELASCO, José María. *Colección de Bandos, Disposiciones de Policía y Reglamentos Municipales de Administración del Distrito Federal*. Imprenta de V.G. Torres, México, 1869.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo, Primer Curso*, Editorial Limusa, Décima Reimpresión, México, 1999.

-*El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 1999.

DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio. *Manual de Historia del Derecho Indiano*, Editorial McGrawHill, Segunda Edición, México, 1998.

EVERAERT DUBERNARD, Luis. *Páginas sueltas de Coyoacán*. Delegación Coyoacán, Dirección de Fomento Cultural, Coordinación de Investigación y Preservación del Patrimonio Cultural, México, 2000.

FLORES CABALLERO, Romeo. *Administración y Política en la Historia de México*. Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 1988.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, Trigésima Novena Edición, México, 1999.

GALINDO CAMACHO, Miguel. *Teoría de la Administración Pública*. Editorial Porrúa, México, 2000.

GALINDO GARFÍAS, Ignacio. *Derecho Civil*. Editorial Porrúa, Décimo Cuarta Edición, México, 1995.

GÁMIZ PARRAL, Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Segunda Edición, México, 2000.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, Cuadragésima Séptima Edición, Reimpresión, México, 1995.

GARCÍA NOVOA, César. *El Principio de Seguridad Jurídica en Materia Tributaria*. Marcial Pons, España, 2000.

GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Editorial Harla, Novena Edición, México, 1996.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. *La Suspensión en Materia Administrativa*. Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1999.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*. Editorial Civitas S.A., España, 1997.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal*. Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 2000.

GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elias, SOLIS ACERO, Felipe. *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1985.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*. Editorial Porrúa, Décimo Primera Edición, México, 1996.

LÓPEZ NIETO, Francisco. *El Procedimiento Administrativo*. Editorial Bosch, España, 1960.

LÓPEZ SOSA, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*. Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1999.

MANTILLA MOLINA, Roberto L. *Derecho Mercantil, Introducción y Conceptos Fundamentales, Sociedades*. Editorial Porrúa, Vigésimo Novena Edición, Primera Reimpresión, México, 1996.

MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*. Editores Unidos, Quinta Reimpresión, México, 1993.

MARGADANT, Guillermo F. *Panorama de la Historia Universal del Derecho*. Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, Séptima Edición, México, 2000.

-*Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. Editorial Esfinge, Décimo Segunda Edición, México, 1995.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *El Recurso Administrativo en México*. Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1999.

-*Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 2000.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo, Primer y Segundo Cursos*. Editorial Harla, Tercera Edición, México, 1996.

-*Derecho Administrativo, 3er y 4º Cursos*. Editorial Harla, Segunda Edición, México, 1997.

MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario. *Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.

NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1988.

OVALLE FAVELA, José. *Teoría General del Proceso*. Editorial Harla, Cuarta Edición, México, 1998.

PÉREZ DE LEÓN E., Enrique. *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*. Editorial Porrúa, Séptima Edición, México, 1986.

Platón. *Diálogos*. Editorial Joaquín Porrúa S.A. de C.V., México, 1986.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa, Segunda Edición, Revisada y Actualizada, México, 1998.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús y ROJAS YÁNEZ, Jorge. *Derecho Tributario Mexicano*. Editorial Trillas, Tercera Edición, México, 1997.

QUIRARTE, Martín. *Visión Panorámica de la Historia de México*. Editorial Porrúa, Vigésima Cuarta Edición, México, 1992.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa, México, 1985.

ROBBINS, Stephen P. y COULTER, Mary. *Administración*. Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana S.A., Quinta Edición, México, 1996.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El Municipio*. Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 2000.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Compendio de Derecho Civil, Tomo I, Introducción, Personas y Familia*. Editorial Porrúa, Vigésima Sexta Edición, México, 1995.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. Editorial Porrúa, Novena Edición, México, 1992.

Sagrada Biblia. Editorial Herder, Sexta Edición, España, 1966.

SANTOFIMIO, Jaime Orlando. *Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez*. Universidad Externado de Colombia, Segunda Edición, Colombia, 1994.

SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política*. Editorial Porrúa, Décimo Tercera Edición, México, 1995.

- *Derecho Administrativo, Primer Curso*. Editorial Porrúa, Décimo Octava Edición, México, 1997.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. *Historia del Derecho Mexicano*. Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1997.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1979*. Editorial Porrúa, Décima Edición, México, 1981.

LEGISLACIÓN

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. Del 10 de enero de 1823.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Del 8 de octubre de 1824.

Bases de Organización Política de la República Mexicana. Del 14 de junio de 1843.

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana. Del 15 de mayo de 1856.

Constitución Política de la República Mexicana. De 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Protección al Consumidor

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. Publicada en el Diario Oficial el día 14 de abril de 1917.

Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal. Del día 26 de marzo de 1903.

Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales. Publicada en el Diario Oficial el día 3 de diciembre de 1928.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Fiscal de la Federación.

Reglamento de la Ley de alcoholes y aguardientes, tequilas, mezcales y sotoles. Publicada en el Diario Oficial el día 3 de marzo de 1928.

Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996.

Constitución Política del Estado de Guerrero.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco.

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.

Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal .
Publicada en el Diario Oficial el día 29 de mayo de 1996.

Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, publicada
en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 27 de enero del 2000.

Código Civil para el Distrito Federal

Código de Procedimiento Civiles para el Distrito Federal

Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México.

Código Financiero del Distrito Federal.

Reglamento de Clasificación de Títulos, Contenidos y Operación de Videojuegos. Publicado
en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 23 de octubre del 2001.

Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.

Reglamento de la Industria del Pan. Publicado en el Diario Oficial el día 15 de enero de 1929.

Reglamento de Tintorerías y Planchadurías en el Distrito Federal. Publicado en el Diario
Oficial el día 13 de octubre de 1944.

Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial el día 26 de enero de 1981.

Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial el día 31 de julio de 1989.

Reglamento para Expendios de Cerveza. Publicado en el Diario Oficial el día 23 de noviembre de 1928.

Reglamento para expendios de pulque, aguamiel o tlachique. Publicado en el Diario Oficial el día 22 de mayo de 1944.

Reglamento para la venta de cerveza en el Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial el día 22 de mayo de 1944.

Reglamento para la venta y consumo de cerveza en el Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial el día 21 de diciembre de 1951.

Reglamento para Salones, Clubes o Casinos de Billar o de Boliche en el Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial el día 7 de diciembre de 1945.

Acuerdo que fija los requisitos para la expedición de licencias para el Funcionamiento de los Restaurantes con Servicio de Cantina. Publicado en el Diario Oficial el día 15 de noviembre de 1951.

Acuerdo por el que se crean en las dieciséis Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, Ventanillas Únicas Delegacionales para la Recepción y entrega de documentos. Publicado en el Diario Oficial el día 23 de septiembre de 1994.

Acuerdo por el que se fijan los horarios de funcionamiento para los establecimientos mercantiles que operen en el Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 2 de diciembre de 1996.

Acuerdo por el que se interpreta el artículo 211 del Código Financiero del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 30 de marzo del 2001.

Acuerdo por el que se modifican y precisan las Atribuciones de las Ventanillas Únicas Delegacionales. Publicado en el diario Oficial el día 25 de noviembre de 1997.

Decreto de reformas a la Ley para el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial el día 23 de diciembre de 1996.

Ordenanza para el ramo de carnes. Del 1º de abril de 1859.

OBRAS DE CONSULTA

Antiguas Civilizaciones cómo eran y qué dejaron. Editorial UTEHA, España, 1981.

Diccionario de Derecho. DE PINA, Rafael. Editorial Porrúa, Vigésimo Quinta Edición, México, 1998.

Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1998.

Diccionario de Política. BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola. Siglo Veintiuno Editores, Décima Edición, México, 1997.

Diccionario Espasa Jurídico. Editorial ESPASA, España, 1998.

Diccionario Jurídico Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Séptima Edición, México, 1997.

Diccionario Porrúa, Historia, Biografía y Geografía de México. Editorial Porrúa, México, 1964.

El Pequeño Larousse en Color, Diccionario Enciclopédico. Editorial Larousse, Segunda Reimpresión, México, 1996.

Enciclopedia Judaica Castellana. Editorial Enciclopedia Judaica Castellana, S. de R.L., México, 1948.

Historia de México. Salvat Mexicana de Ediciones S.A. de C.V., México, 1978.

Historia Universal, Las Grandes Corrientes de la Historia. Editorial Grolier, España, 1973.

Historia Universal Marín. Editorial Marín, Segunda Edición, España, 1980.

México a través de los Siglos. Editorial Cumbre S.A., Décimo Séptima Edición, México, 1981.

OTRAS FUENTES

La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación. Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1999.

IUS 2000, jurisprudencia y Tesis Aisladas 1917-2000. Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.

Ley de Participación Ciudadana. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie Debates Pleno, Primera Reimpresión, México, 2000.

Iniciativa de Reformas y adiciones a la Ley para el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, presentada a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por la Diputada Susana Manzanera Cordova.

Texto de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal aprobado por la Asamblea Legislativa II Legislatura el día 29 de noviembre del 2001.

Dictamen a la Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y adiciona los artículos 73 fracción VIII, 76, fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Realizado por la comisión de Estudios legislativos y practicas Parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

HEMEROGRAFICAS

DE LA TORRE, Hugo. "Reprueba la IP regulación oficial", *Reforma*, Diario, México, Distrito Federal, 23 de marzo del 2001, Sección A, p. 1.

DISP DISP, Daniel. "La Falacia de la fundamentación y la Motivación". *Defensa Fiscal*. Daniel Guzmán López, Director General, Mensual, México.

RENDÓN, Héctor. "El DF no baja la guardia, mantiene el peor marco regulatorio". *El Economista*. Diario, México, Distrito Federal, 23 de marzo, <http://www.economista.com.mx>

ROMANO, Luz y SÁNCHEZ, Antonio, "Impide Vacío legal controlar cajones". *Reforma*. Diario, México, Distrito Federal, 23 de noviembre del 2001, Sección B, p. 1.

SALAZAR, Claudia. "Acuerdan limitar consulta para giros". *Reforma*. Diario, México, Distrito Federal, 23 de mayo del 2001, Sección B, p. 1.

- "Rechazan liberar estacionamientos". *Reforma*. Diario, México, Distrito Federal, 11 de mayo del 2001, Sección B, p. 4.

SÁNCHEZ, Antonio. "Advierten anomalías en miles de extintores". *Reforma*, Diario, México, Distrito Federal, 11 de junio del 2001, Sección A, p.1.

ELECTRÓNICAS

www.comsoc.df.gob.mx Página de la Dirección General de Comunicación Social del Gobierno Distrito Federal

www.teabo.df.gob.mx Página Tramites que realizan las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal

www.asambleadf.gob.mx Página de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

www.reforma.com Página del Periódico Reforma.

www.juridicas.unam.mx Página del Instituto de investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

www.toscano.com Página del Diputado Local Miguel Ángel Toscano.

www.economista.com Página Periódico "El Economista".