



77  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGÓN

**"LA INEFICACIA DEL ARTICULO 2 DE LA LEY PARA EL  
FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN  
EL DISTRITO FEDERAL EN RELACION CON LOS TRAMITES DE  
OBTENCION DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO Y  
DECLARACION DE APERTURA".**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :

**JOSE URIEL CERDA PERDOMO**

**ASESOR : MTRD. ISIDRO CASAS RESENDIZ**

MÉXICO

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1997.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A DIOS, por permitirme ver la luz de este nuevo día y darme la oportunidad de pertenecer a una maravillosa familia como lo son mi querida madre, hermanos, esposa, sobrinos y tías, así como por poder contar con los mejores amigos y el cariño de todos los que me rodean.

IN MEMORIAM POST MORTEM

A MI ABUELITA CARMEN, por haberme enseñado a ver la vida con amor y alegría. A ella por todos sus sabios consejos y el cariño y amor que siempre me entregó.

IN MEMORIAM POST MORTEM

A MI PADRE SAMUEL, quien físicamente jamás podrá estar nuevamente a mi lado, pero que espiritualmente siempre está conmigo, a quien pido perdón por no haberle presentado este humilde trabajo en vida. A él, porque me enseñó que con trabajo, esfuerzo y dedicación se consigue lo que se desea, así como que me condujera con rectitud y honestidad en esta nueva vida profesional; porque me enseñó a alejar del alma y corazón malos pensamientos y rencores para que éstos no anidaran y ennegrecieran mi corazón. A él porque en vida dentro de sus carencias me dió todo lo que pudo, me dió todo su apoyo y amor.

A MI MADRE MARIA, porque gracias a su valor para tomar decisiones, a su amor tan grande que siempre ha sabido demostrar y a sus sacrificios personales y materiales me ha apoyado durante toda mi vida. A ella que con lágrimas en sus ojos y corazón ha luchado siempre por hacer de mí un hombre de bien y sentirse así digna consigo misma y con Dios y la sociedad de que ha sabido con honradez y dignidad cumplir su papel de madre. Porque con este humilde trabajo pretendo agradecer todos sus sacrificios aunque sé que jamás podré corresponder en todo lo que ella me ha dado y a quien en este momento pido perdón por no ser tal vez el hijo que ella quisiera y le doy gracias por enseñarme a amar con el corazón, a saber pedir perdón y a perdonar, así como a saber afrontar los problemas con decisión y valor aunque esto duela en el alma. A ella que supo guiar mis pasos hacia todo lo positivo y que con su profundo amor y abnegación recibí el mejor de los ejemplos, esperando que con este humilde trabajo vea realizado uno de sus grandes anhelos. Por todo ello Madre Mia, Dios te bendiga.

A MI ESPOSA FLOR, por su apoyo y comprensión esperando ver logrado uno de sus anhelos ya que con confianza y abnegación ha sabido esperar este momento. A ella por ser la mujer que Dios me dió por compañera.

A MIS HERMANOS ALFREDO Y CARMEN, por su apoyo y confianza, a quienes espero no haber desilucionado y a quienes pido perdon si alguna vez con mis actos o decisiones les he causado alguna molestia. A ellos, ya que gracias a Dios han sido los hermanos que siempre he querido tener y que espero algún dia llegar a ser como ellos.

A MI HERMANA MARIBEL, por su apoyo y confianza, a quien espero que este humilde trabajo le sea una motivación en su vida personal y el mismo se vea rebasado con su esfuerzo. A ella por ser la hermanita que siempre quise tener, esperando que este trabajo le sirva de guía y sepa encauzar sus pasos positivamente.

A MIS SOBRINOS JONATHAN, NORMA, DANIEL Y ANTHONY, a quienes espero nunca defraudar, esperando que este humilde trabajo sea una motivación en su vida.

A LA LIC. LUCIA HERNANDEZ HERNANDEZ, por ser la persona más maravillosa que Dios me ha dado por amiga y que gracias a su confianza y desmesurado apoyo se logró la culminación del presente trabajo. A ella por darme la oportunidad de colaborar a su lado, esperando algún día llegar a ser como ella. Por su invaluable y desinteresada ayuda, confianza y confianza.

A ELSA Y MARTIN, por ser los mejores amigos que he tenido, quienes con su apoyo y confianza han estado conmigo antes y durante la elaboración del presente trabajo.

A mi suegra JOVITA, JULIETA, JOSE LUIS, RAUL, ANDRES, FERNANDO, WALDEMAR y NORMA por su apoyo y confianza.

A SILVIA, CEVERINO, FERNANDO, ROBERTO Y GUADALUPE, así como a todos y cada uno de mis amigos por su amistad sincera e incondicional.

A MIS TIAS ISABEL, ELENA, SOCORRO Y ENRIQUETA, por sus sabios consejos que en todo momento depositaron en mí, así como por el cariño que siempre me han demostrado.



A MI TIA FELIPA, así como a todos y cada uno de mis familiares que en algún momento de mi vida me han demostrado su cariño y confianza.

A LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA, A LA ESCUELA PRIMARIA ENRIQUE C. REBSAMEN, A LA ESCUELA SECUNDARIA TECNICA No. 9, a todos y cada uno de los profesores de dichas escuelas que sabiamente supieron despertar en mi el interés por el estudio y la superación.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, por haberme brindado la oportunidad de estar en sus aulas y absorber de todos y cada uno de los profesores que me impartieron sus cátedras, el conocimiento que sin medida alguna dispersan por sus aulas.

A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES ARAGON, a la Jefatura  
de Derecho, a todos y a cada uno de  
los profesores que la integran porque  
con entusiasmo y dedicación dan lo  
mejor de sí.

AL MTRO. ISIDRO CASAS RESENDIZ, por su excelente conducción en el salón de clases así como por su invaluable dirección y ayuda profesional en la elaboración del presente trabajo.

I N D I C E

Introducción.....	I
<b>CAPITULO PRIMERO : ANTECEDENTES DE LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN EL DISTRITO FEDERAL EN RELACION CON LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO Y LA DECLARACION DE APERTURA.</b>	
1.1. Reglamento de Espectáculos Públicos de 1929.....	2
1.2. Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal de 1981.....	11
1.3. Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal de 1989.....	24
<b>CAPITULO SEGUNDO : NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONCEPTOS EN ESTUDIO.</b>	
2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	29
2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	39
2.3. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	49
2.4. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.....	54
<b>CAPITULO TERCERO : REGULACION ANTERIOR Y ACTUAL DEL TRAMITE DE OBTENCION DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO Y DECLARACION DE APERTURA.</b>	
3.1. Concepto de Licencia de Funcionamiento y Declaración de Apertura.....	60
3.2. Regulación de los conceptos enunciados en el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal de 1989.....	62
3.3. Licencia de Funcionamiento y Declaración de Apertura en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal en vigor.....	79

**CAPITULO CUARTO : LA INEFICACIA DEL ARTICULO 2 DE LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN EL DISTRITO FEDERAL EN RELACION CON LOS TRAMITES DE OBTENCION DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO Y DECLARACION DE APERTURA.**

4.1. Análisis del artículo 2 de la ley en cita. ....	95
4.2. Problemática que presentan las disposiciones relativas a la obtención de Licencia de Funcionamiento. ....	106
4.3. Trascendencia del contenido de los artículos 43, 44, 45, 47 y 48 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal respecto a la Declaración de Apertura. ....	115
4.4. Propuesta de reforma a las disposiciones que reglamentan los trámites de obtención de Licencia de Funcionamiento y Declaración de apertura. ....	122
CONCLUSIONES .....	137
BIBLIOGRAFIA .....	145

## I N T R O D U C C I O N

La existencia de diversas leyes, reglamentos y ordenamientos tienen por objeto regir la vida del hombre en sociedad en propósito de su bienestar social, orden y seguridad jurídica, aunque para ello paradójicamente limiten las acciones de éste. En efecto, si bien la libertad de dedicarse a la profesión o comercio que nos ocupe siendo éstos lícitos es un derecho que tenemos también lo es, que dicha libertad se encuentra restringida por la existencia de diferentes leyes, reglamentos u ordenamientos.

Las actividades comerciales realizadas en el Distrito Federal por particulares en establecimientos mercantiles -no en la vía pública-, han sido y son reguladas y restringidas en diversos reglamentos como lo son entre otros la Ley de Salud, el Reglamento de Construcciones y la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, todos para el Distrito Federal; ésta última ley regula el funcionamiento de los establecimientos mercantiles en general, a excepción de los estacionamientos públicos quienes son normados por su propio reglamento; por lo que de no observarse dicha ley, el establecimiento puede ser clausurado y como consecuencia de ello las actividades que en el mismo se realizaban serían interrumpidas.

## II

Como se ha señalado, son diversos ordenamientos los que previenen el funcionamiento de establecimientos mercantiles, pero es la Ley para el Funcionamiento de dichos Establecimientos quien regula el funcionamiento de los mismos y que de no ser observado por parte de los titulares de los mencionados establecimientos, éstos se harán acreedores a las sanciones por ellas previstas para ese caso.

La Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles si bien es una norma prácticamente nueva en cuanto a su objetivo, no lo es tanto en lo que respecta a su objeto que consiste en normar y regular el funcionamiento de los establecimientos mercantiles en lo relativo a su apertura, operación y cese de actividades, lo cual ha sido considerado también por los reglamentos que le precedieron a dicha ley, estableciendo para ello diversos trámites relativos a la obtención de los documentos necesarios para el funcionamiento de los giros mercantiles.

El objetivo que persigue la ley en comento, como se ha mencionado, es determinar mecanismos claros que faciliten la apertura de establecimientos mercantiles que regulen el funcionamiento de éstos por razones de orden y seguridad pública, de ahí la importancia y la necesidad de hacer un análisis profundo cuestionando seriamente la existencia real de dichos mecanismos y del que resulta evidente la necesidad de reformar la

### III

ley en comento, con lo que se permita lograr el objetivo y fin del artículo 2 de la ley en estudio, para así obtener una real, pronta y expedita resolución en los trámites de Licencia de funcionamiento y Declaración de apertura que proporcione a sus titulares la seguridad jurídica que persiguen con la obtención de dichos documentos y combatir con ello actos que tienden a la existencia de corrupción.



**C A P I T U L O   P R I M E R O :**

**ANTECEDENTES DE LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN EL DISTRITO FEDERAL EN RELACION CON LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO Y LA DECLARACION DE APERTURA.**

- 1.1. REGLAMENTO DE ESPECTACULOS PUBLICOS DE 1929.
- 1.2. REGLAMENTO GENERAL PARA ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL DE 1981.
- 1.3. REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL DE 1989.

### 1.1. REGLAMENTO DE ESPECTACULOS PUBLICOS DE 1929.

Por considerarlo necesario, ya que serán términos empleados durante todo el desarrollo de la presente tesis, se enunciará qué son los comerciantes, de donde surgen y qué son los establecimientos mercantiles.

El Código de Comercio en su artículo 3o establece que son comerciantes:

- I. Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria;
- II.- Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles;
- III.- Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio."

Desde el punto de vista económico, podemos definir como comerciantes a "la persona que profesionalmentpractica aquella actividad de interposición, de meditación, entre productores y consumidores."¹

¹.- PINA VARA, Rafael de. ELEMENTOS DE DERECHO MERCANTIL MEXICANO, 14ª ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1981. p.3

La fracción I del artículo 3º del Código de Comercio, nos dice que comerciante es la persona que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hace de éste su ocupación ordinaria; de lo anterior podemos considerar que sin comercio no existe el comerciante; por lo que, definiremos el término comercio.

La palabra comercio deriva del latín *comercium*, que se compone con las voces *cum* y *merx* que significan con mercancía, "por lo que en la expresión se encuentran presentes las ideas del cambio y del tráfico." <sup>2</sup>

En su acepción económica, el comercio "consiste esencialmente en una actividad de mediación o interposición entre productores y consumidores, con propósito de lucro. La conveniente división del trabajo impone la necesidad de que esa acción mediadora sea realizada por personas especializadas: los comerciantes." <sup>3</sup>

Por lo que respecta al lugar donde surgen los comerciantes, ésta es una pregunta sin respuesta toda vez que se desconoce donde surgen, sin embargo se sabe que en la sociedad primitiva el comercio se daba a través del trueque, que era el intercambio de mercancías en forma directa. Cuando el hombre adquirió bienes, no para consumirlos sino para cambiarlos por

2.- CERVANTES AHUMADA, Raúl. DERECHO MERCANTIL. PRIMER CURSO. 2ª ed., México; Edit. Herrero S.A., 1978. p. 2

3.- PINA VARA, Rafael de. : ocr. cit. p. 3

otros, realizó el comercio en sentido moderno, porque se colocó en situación de intermediario entre quien tenía bienes que deseaba cambiar por otros, y los que necesitaban adquirir los bienes que se ofrecían a cambio.<sup>4</sup>

Es de hacer mención que los comerciantes han tenido un lugar decoroso en la historia de las comunidades humanas. En el Código de Manú, texto oriental, podemos ver al comerciante rodeado de respeto como protector de las ciencias y de las artes; por su parte, los pochtecas fueron factor determinante en la expansión de los aztecas.<sup>5</sup>

De la edad antigua se tienen referencias precisas respecto al ejercicio del comercio por los caldeos y asirios, chinos, persas, hebreos, indios, árabes, fenicios, griegos y romanos. Algunos doctrinarios consideran que tal vez la más antigua legislación mercantil lo sea el Código de Hammurabi (668-626 A.C.), escrito en Babilonia, mismo que trata de la compraventa, de la asociación, del crédito y de la navegación.<sup>6</sup>

De todo lo anterior podemos concluir que la historia de los comerciantes está vinculada a la historia del comercio, pues esta actividad ha dado origen a la figura del

---

4.- Cfr. CERVANTES AHUMADA, RAÚL. : obr. cit. p. 2

5.- Cfr. *Ibid.* p. 3

6.- Cfr. PUENTE Y FLORES, Arturo y CALVO MARROQUIN, Octavio. DERECHO MERCANTIL. 41a. ed., México; Edit. Banca y Comercio 1996. p. 2

comerciante, misma que actualmente es reconocida por el Código de Comercio en su artículo 3o.

En cuanto a establecimiento mercantil, éste ha sido conocido con diversos nombres según el lugar donde se le ubique; así tenemos que el derecho francés lo conoce con el nombre de fondo de comercio, el italiano, con el de hacienda comercial, el mexicano lo llama indistintamente establecimiento, empresa o negociación mercantil.<sup>7</sup> En su acepción económica una empresa es la reunión de los factores de la producción, organizados para los fines de la misma producción; y jurídicamente es el conjunto de bienes reunidos y organizados para el ejercicio del comercio, está integrada por bienes de toda especie, corporales e incorporeales, muebles e inmuebles.<sup>8</sup>

El Código de Comercio no contiene una reglamentación especial de lo que es establecimiento mercantil; sin embargo, dicho término es definido en la fracción V del artículo 3 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal vigente. La fracción V del artículo enunciado lo define como:

**"El inmueble en donde una persona física o moral desarrolla actividades relativas a la intermediación, compraventa, alquiler o prestación de bienes o servicios, en forma permanente."**

Si bien es cierto que un espectáculo no es un establecimiento mercantil, también lo es que en su mayoría los

---

7.- cfr. *Ibid.* p. 147

8.- cfr. *Ibid.* p. 147

espectáculos públicos son presentados en establecimientos que previamente cuentan con la Licencia de funcionamiento, permiso o autorización respectiva para presentar dicho espectáculo.

En razón de ello, es que se considera al Reglamento de Espectáculos Públicos, publicado el 12 de marzo de 1929 en el Diario Oficial de la Federación, como un antecedente de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

Ahora bien, toda vez que los conceptos a estudio son la Licencia de funcionamiento y la Declaración de apertura, es de observar que el Reglamento antes enunciado hace alusión en sus artículos 5, 75, 76, 78, 92 y 141 a distintos conceptos, mismos que a continuación se enuncian:

El primero de los artículos enunciados, es decir, el 5o. a la letra dice:

**"Ningún salón de espectáculos podrá abrirse al servicio público, ni los que existen en la actualidad podrán seguir funcionando, sin previo permiso del Departamento del Distrito Federal."**

Es precisamente en el artículo que precede, donde encontramos por vez primera un obstáculo para que un establecimiento pueda funcionar, condicionando dicho funcionamiento al permiso que previamente debe de otorgar el Departamento del Distrito Federal; es de hacer notar, que el artículo a comentario contempla y hace alusión al concepto de

permiso sin especificar o definir qué se debe entender por el término antes citado, pero que sin éste, no puede funcionar ni seguir funcionando un salón de espectáculos públicos.

Posteriormente, el artículo 75 del mismo ordenamiento, faculta al Departamento del Distrito Federal, a autorizar discrecionalmente el funcionamiento de carpas, sujetándolas a diversos requisitos, entre ellos, cubrir a los autores o sus representantes los derechos correspondientes. Nuevamente y aun cuando se trata de un espectáculo público, percatamos la presencia de un nuevo concepto, ahora con el nombre de autorización, sin que éste sea definido en el multireferido reglamento.

De nueva cuenta, es en el artículo 76 donde se encuentra la palabra permiso, y que se refiere a la solicitud que debe hacer una empresa teatral al Departamento del Distrito Federal, para que pueda proceder a abrir abono para un espectáculo, siendo el Departamento señalado quien deba autorizar o negar el permiso correspondiente. Sin embargo en los artículos 78 y 92 del mismo ordenamiento, se puede observar que los términos permiso y autorización tienen el mismo significado, sin que se contemple en dicho ordenamiento qué se debe entender por los mismos.

Es en el Capítulo IX, referente a la inspección de espectáculos públicos, y de manera específica en su

artículo 141 fracción II, donde se faculta a los inspectores de espectáculos para que se cercioren de que el programa respectivo estaba autorizado por el sello de la Oficina del Departamento multialudido, a quien correspondía otorgar la licencia para que el espectáculo se efectuara, no permitiendo los inspectores que la función se llevara a cabo, si no les exhibían el programa autorizado. Es en el artículo antes enunciado y no en ningún otro, donde aparece por vez primera y única en el reglamento que nos ocupa, la palabra licencia, que aun cuando no la describe textualmente como Licencia de funcionamiento, se entiende que lo es, ya que de no contar con la misma, el inspector tenía la facultad de evitar que la función se llevara a cabo.

Como ha quedado señalado en párrafos anteriores, este reglamento se caracteriza por no definir en sus artículos qué se debe entender por permiso, autorización y licencia; pero sí señala, que para su funcionamiento requieren previamente contar con el permiso y licencia correspondiente, expedidos ambos por el Departamento del citado Distrito Federal. También es de señalar, que en el ordenamiento aludido no aparece lo que hoy conocemos como Declaración de apertura.

El Reglamento en estudio, constituye el primer antecedente del tema que nos ocupa, en virtud de que fue el más antiguo que se encontró, ya que habiéndose realizado una búsqueda minuciosa en distintas instituciones como lo son el Archivo General de la Nación, la Cámara de Diputados y la Dirección



General Jurídica y de Estudios Legislativos dependiente del Departamento del Distrito Federal, en las que únicamente contemplan como antecedentes de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, al reglamento antes aludido, así como al Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal de 1981 y al Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal de 1989; por lo que al no tener las instituciones antes citadas registrado algún otro antecedente de los ya enunciados, consideramos al Reglamento de Espectáculos Públicos de 1929, como el antecedente más remoto de la Ley vigente, aclarando que entre 1929 y 1981 han existido diversos reglamentos mismos que se referían a la regulación de diferentes giros mercantiles.

Es necesario aclarar, que el artículo quinto transitorio del Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal de 1981 ordenó derogar tales disposiciones enunciadas, aun y cuando acaba de mencionarse que las mismas no existieron en un reglamento destinado para ello, es importante dejar anotado que existieron de manera independiente y diseminados diversos ordenamientos que contemplaron la figura jurídica de la Licencia de funcionamiento, tales como:

1.- Reglamento del Comercio de Carnes en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de octubre de 1931.

2.- Reglamento para Droguerías, Farmacias Laboratorios y demás establecimientos similares, promulgado el 20 de marzo de 1942, por Manuel Avila Camacho, en ese tiempo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

3.- Reglamento de la Industria del Pan para el Distrito Federal, promulgado el 25 de julio de 1941, por Manuel Avila Camacho en su caracter de Presidente de la República.

4.- Reglamento de Expendios de Bebidas Alcohólicas, promulgado el 14 de abril de 1944 por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

5.- Reglamento de Cafés Cantantes o Cabarets y Salones de Baile, fue promulgado el 14 de abril de 1944 por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

6.- Reglamento sobre Producción, Introducción, Transporte, Pasteurización y venta al público de la leche en el Distrito, Territorios y Zonas Federales, promulgado el 2 de febrero de 1951, por el Presidente Constitucional en turno.

7.- Reglamento para Expendios de Pulque, Aguamiel o Tlachique no embotellado, en el Distrito Federal, promulgado el 30 de marzo de 1951, por Miguel Aleman, quien era el Presidente de la República Mexicana.

8.- Reglamento para la Venta y Consumo de Cerveza en el Distrito Federal, promulgado el 4 de diciembre de 1951 por el Presidente Constitucional en turno.

9.- Reglamento de Restaurantes, Cafés, Fondas, Loncherías, Torterías, Taquerías, Servicio de Comedor en Casas de Huéspedes, Neverías, Ostionerías, Salones de Thé y demás establecimientos similares; este reglamento fue promulgado el 10 de enero de 1962 por Adolfo López Mateos, quien en ese año era Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

10.- Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el Distrito Federal, fue publicado en el Diario Oficial el 23 de junio de 1980 por el Presidente de la República Mexicana.

**1.2. REGLAMENTO GENERAL PARA ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y  
ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL DE 1981.**

Este reglamento fue publicado en el Diario Oficial el día 26 de enero de 1981, derogando en su artículo quinto transitorio a todas las disposiciones que se opusieran al mismo, tomando en consideración para ello que los reglamentos de giros mercantiles y espectáculos públicos que se encontraban vigentes en el Distrito Federal, habian sido expedidos en su mayoría treinta años antes, por lo que resultaban obsoletos dado que los factores o circunstancias sociales y económicas eran muy distintas a las de la época en que habian sido dictados. Asimismo, y continuando el Gobierno Federal con la reforma administrativa por él iniciada, consistente en facilitar a los particulares la solución de los problemas de indole administrativo que confrontaban, se tomó en cuenta la opinión de las distintas cámaras de giros mercantiles al momento de formular el reglamento en cuestión; el cual contempló todas las disposiciones reglamentarias de caracter general en un sólo ordenamiento.

Este reglamento reunió en un solo documento todos aquellos reglamentos que regulaban los diversos giros mercantiles, con lo que nació por vez primera un reglamento que compiló y reguló las actividades de los establecimientos mercantiles y de espectáculos públicos.

Antes de continuar con el estudio de este reglamento y relacionarlo con la Licencia de funcionamiento y la Declaración de apertura cuyo estudio nos interesan, es conveniente hacer un breve recorrido y estudio de los diversos reglamentos que quedaron derogados por el ordenamiento cuyo estudio nos ocupa.

**1.- REGLAMENTO DEL COMERCIO DE CARNES EN EL DISTRITO FEDERAL.** Este condicionó a los interesados en establecer obradores de tocinerías, carnicerías y expendios destinados a la venta de animales de caza, aves, pescados, mariscos, vísceras y carnes frías, a obtener previamente la Licencia del Departamento del Distrito Federal, para lo cual debería formular su solicitud con los requisitos siguientes: Nombre, nacionalidad y domicilio del interesado, ubicación del obrador o expendio, número de obradores o expendios que explote el solicitante, constancia del Departamento de Salubridad Pública aprobando las condiciones del local desde el punto de vista sanitario, y, que tratándose de carnicerías, el local debería estar situado a una distancia no menor de 250 metros con respecto a los giros similares próximos. El no contar con la licencia respectiva tenía como sanción que fuera clausurado el giro o establecimiento mercantil, así como con multa de cincuenta a doscientos cincuenta pesos y a negarsele una licencia para abrir un establecimiento similar por el término de un año. Asimismo se caracteriza este reglamento, por contemplar y autorizar el traslado de las carnicerías, así como el cambio de razón social o traspaso, reuniendo para ello previamente los requisitos que en el mismo se enunciaban.

**2.- REGLAMENTO PARA DROGUERIAS, FARMACIAS, LABORATORIOS Y DEMAS ESTABLECIMIENTOS SIMILARES.** Condicionó la instalación de los establecimientos enunciados, a la obtención de licencia o autorización que otorgaba el Departamento de Salubridad Pública, cuya ausencia era causa de clausura del establecimiento y multa de cien a un mil pesos. Lo anterior lo encontramos en sus artículos 3, 11, 13, 22 y 82 del reglamento en cuestión y se caracterizaba el mismo, por haber sido aplicable en el Distrito Federal y en los Territorios Federales; asimismo, permite el cambio de dueño o modificación de la razón social y no así el cambio o modificación de domicilio ya que en este último caso, se debían cubrir los requisitos para una nueva licencia.

**3.- REGLAMENTO DE LA INDUSTRIA DEL PAN PARA EL DISTRITO FEDERAL.** Tuvo como objeto fijar las normas a que tenían que sujetarse el establecimiento, construcción y funcionamiento de las fábricas y expendios de pan en el Distrito Federal, así como la elaboración y venta del mencionado producto, condicionando el funcionamiento de dichos establecimientos a la obtención de la licencia correspondiente. Entre las características de este reglamento, se encuentra que las licencias que el Departamento del Distrito Federal expidiera a las fábricas, expendios y puestos deberían hacerse previo el pago de los derechos correspondientes, otorgando a cambio el Departamento aludido, una placa metálica con el número de la licencia que autorizaba su funcionamiento; otra característica es que permitía y autorizaba el cambio de propietario, de razón social, así también el traslado de fábricas

y expendios, siendo las licencias para las fábricas expedidas por la Oficina de Control y Vigilancia de las Industrias del Pan, Nixtamal y Carbón Vegetal; también hace alusión a la revalidación de la licencia, misma que debería ser solicitada en caso de traspaso por el adquirente de la fábrica, para que dicha licencia le fuera entregada a su nombre, entendiéndose la revalidación como cambio de nombre y no propiamente como lo que realmente es y que consiste en actualizar su vigencia.

#### **4.- REGLAMENTO DE EXPENDIO DE BEBIDAS**

**ALCOHOLICAS.** Este reglamento consideró como bebidas alcohólicas las que contuvieran más del 5 por ciento de alcohol, y que el comercio al por menor de éstas, en el Distrito Federal se haría en los locales destinados para ellos, como lo son las vinaterías, cantinas, fondas, restaurantes, tiendas de abarrotes, dulcerías y pastelerías previa licencia que concedía el Gobierno del Distrito Federal cuando los interesados reunían los requisitos que en el reglamento se mencionaban. Al que abriera una cantina o vinatería sin la licencia correspondiente se le aplicaba una multa de cincuenta pesos a un mil pesos o arresto hasta por quince días, y por supuesto la clausura del establecimiento. Entre sus características se encuentra que autoriza el cambio de domicilio de las cantinas previo cumplimiento de los requisitos que el mismo señalaba, así como que enuncia los horarios de funcionamiento de los establecimientos que reguló, y por último, no hace alusión a revalidación alguna de dichas licencias ni a lo que hoy conocemos como Declaración de apertura.

**5.- REGLAMENTOS DE CAFES CANTANTES O CABARETS Y SALONES DE BAILE.** En este reglamento nuevamente se contempló como requisito para que pudieran funcionar los establecimientos mercantiles que se dedicaran a salón de baile, cafés cantantes o cabarets la existencia de una licencia, la cual era expedida por el Departamento del Distrito Federal y para obtenerla deberian de reunir ciertos requisitos. Entre sus características contempló el horario de funcionamiento de los establecimientos enunciados y permitió el traspaso de dichos establecimientos previa comprobación de no adeudos por concepto de contribuciones o multas insolutas.

**6.- REGLAMENTO SOBRE PRODUCCION, INTRODUCCION, TRANSPORTE, PASTEURIZACION Y VENTA AL PUBLICO DE LA LECHE, EN EL DISTRITO, TERRITORIOS Y ZONAS FEDERALES.** Su cumplimiento y observancia estuvo a cargo del Departamento de la Administración Sanitaria de la Leche en el Distrito Federal, dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, teniendo como objeto dicho reglamento el determinar los requisitos sanitarios y administrativos para la producción, introducción, transporte, tratamiento y venta de la leche, destinada al consumo público; para lo cual los interesados en realizar dichas actividades requerian de la licencia sanitaria correspondiente, misma que se tramitaba ante el Departamento de la Administración Sanitaria antes aludida, y en caso de no contar con dicha licencia podian

clausurarse los establecimientos. No permitía el cambio de propietario por venta, traspaso o cualquier otro motivo.

**7.- REGLAMENTO PARA EXPENDIOS DE PULQUE, AGUAMIEL O TLACHIQUE NO EMBOTELLADO, EN EL DISTRITO FEDERAL.** Al igual que los anteriores reglamentos, condicionó el funcionamiento de los establecimientos que reguló, a la obtención de la licencia correspondiente, debiendo previamente realizarse una inspección para conocer si el lugar donde se pretendía instalar el expendio reunía los requisitos de ubicación, superficie, orientación y distancia que en el mismo se mencionaban. Se ve también, la existencia del pago de importe de los derechos de licencia así como las contribuciones correspondientes al bimestre en curso; el carecer de licencia daba lugar a sanciones económicas, decomiso de enseres, muebles y demás objetos que se utilizaban para la venta de dichos productos, así también, a la clausura del establecimiento. Contiene además entre sus artículos, la figura del traspaso y del traslado de expendios y el horario de funcionamiento de los establecimientos en comento.

**8.- REGLAMENTO PARA LA VENTA Y CONSUMO DE CERVEZA EN EL DISTRITO FEDERAL.** El reglamento que nos ocupa inició definiendo qué se consideraba como cerveza, así como los lugares y establecimientos en que podía venderse; a su vez especificaba, que se requería de la licencia para que se pudiese vender la bebida mencionada en las cervecerías, sin la cual procedía la clausura. En los demás establecimientos que en dicho reglamento se



enunciaron, la cerveza podía venderse sin contar con la licencia antes señalada pero en todo caso, deberían estar empadronados en la Tesorería del Departamento del Distrito Federal conforme a las disposiciones de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Para obtener la licencia se debían de reunir los requisitos que en el reglamento se enunciaban y eran expedidas por la Oficina de Licencias del Departamento del Distrito Federal. Entre sus características se encontraban que permitía el traspaso y traslado del establecimiento, haciendo alusión de dicho trámite en la misma licencia; asimismo, se observa por vez primera una sección denominada: **"REVALIDACION DE LICENCIAS"**, la cual menciona que las mismas deben revalidarse los primeros quince días del mes de enero de cada año, y para ello, se tenían que cubrir los requisitos que se encontraban insertos en el ordenamiento a estudio. Así también, aparece por vez primera el empadronamiento de aquellos establecimientos mercantiles en la Tesorería del Distrito Federal, que no requerían de licencia para su funcionamiento, iniciando con ello lo que llamaremos giros reglamentados y giros no reglamentados.

**9.- REGLAMENTO DE RESTAURANTES, CAFES, FONDAS, LONCHERIAS, TORTERIAS, SERVICIO DE COMEDOR EN CASAS DE HUESPEDES, NEVERIAS, OSTIONERIAS, SALONES DE TE Y DEMAS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.** Este reglamento fue promulgado el 10 de enero de 1962, siendo autoridad competente para observar y hacer cumplir el mismo la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Propiamente el ordenamiento es de cuestión sanitaria, toda vez que si bien es

cierto que el no contar con la licencia sanitaria era motivo de clausura, el funcionamiento de dichos establecimientos en el Distrito Federal, requería del empadronamiento respectivo en la Tesorería del mismo. Lo que si es importante señalar, es que en su artículo 9 nos dice que todo establecimiento, refiriéndose a los que regulaba, antes de funcionar deberían de recabar una autorización provisional que se denominaría "de apertura".

**10.- REGLAMENTO DE ESTACIONAMIENTO PARA VEHICULOS EN EL DISTRITO FEDERAL.** La aplicación y vigilancia de este reglamento correspondió al Departamento del Distrito Federal por conducto de las Delegaciones Políticas del mismo, siendo éstas, las que expedían las licencias de funcionamiento para los estacionamientos públicos previa solicitud por escrito que debía presentar el interesado, reuniendo los requisitos que el reglamento en mención señalaba, así como en caso de proceder la expedición de la licencia de funcionamiento, del pago de derechos correspondientes. Entre sus características se encuentran que contempló la revalidación y el traspaso de la licencia referida. El no contar con la licencia de funcionamiento era motivo de sanción económica y clausura del establecimiento. Es de observarse que es en este ordenamiento donde encontramos por vez primera la palabra licencia acompañada de funcionamiento, misma que sería a partir de esa fecha, como la encontraremos en los reglamentos y leyes subsecuentes.

Los reglamentos anteriores, a excepción del de Estacionamiento de Vehículos en el Distrito Federal, fueron derogados por el Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal de 1981, el cual viene a ser el primer ordenamiento con el que se pretende normar la apertura y funcionamiento de establecimientos mercantiles en general, así como la realización o celebración de espectáculos públicos.

El reglamento cuyo estudio nos ocupa fue aplicable única y exclusivamente al Distrito Federal; clasificó a los establecimientos mercantiles y espectáculos públicos que estarían sujetos a la vigilancia de la autoridad administrativa, dividiéndolos en cuatro grupos, los cuales para su funcionamiento requerían previamente contar con la Licencia de funcionamiento respectiva. Correspondió a las Delegaciones Políticas de la entidad federativa enunciar las licencias o autorizaciones para el funcionamiento de los giros mercantiles y espectáculos públicos; para ello, los interesados en obtener la autorización o la Licencia correspondiente, tenían previamente que empadronarse en la Tesorería del propio Departamento.

El artículo 21 de este reglamento definió por vez primera a la **LICENCIA** como el documento expedido por las Delegaciones del Departamento, que permite el funcionamiento de los giros o establecimientos regulados por este ordenamiento y a la **AUTORIZACION** como el documento expedido por las Delegaciones

del Departamento, con carácter provisional, por tiempo determinado o en sitio específico; podría ser revocado por violaciones a este ordenamiento o porque así lo requiriera el buen gobierno de la ciudad.

Como se desprende del artículo anterior, existe ya un concepto de lo que es Licencia, y se otorga a giros o establecimientos que dicho reglamento regula, de ahí que se les llame giros reglamentados. Entre sus características estaba la existencia del traspaso y traslado del giro o establecimiento mercantil. También contempló a la Licencia de funcionamiento provisional, la cual tenía vigencia hasta por noventa días y se expedía cuando el solicitante contaba con la licencia de construcción, la autorización del uso del suelo y el visto bueno de ocupación. Habiendo el interesado reunido lo demás requisitos propios del giro mercantil y dentro del término antes señalado, se le expedía la licencia definitiva.

Para obtener la Licencia de funcionamiento y de acuerdo a este reglamento, los interesados debían presentar ante la Delegación correspondiente los siguientes datos y documentos:

- 1.- Nombre, domicilio y nacionalidad del solicitante. Si era extranjero debía comprobar estar autorizado por la Secretaría de Gobernación para dedicarse a esta actividad. Si se trataba de una persona moral, el representante legal tenía que acompañar testimonio o copia certificada de la escritura constitutiva, y en su caso, del acta en que constare la

designación del administrador o apoderado general para acreditar su personalidad.

2.- Ubicación del local donde pretendía establecerse.

3.- Clase del giro y nombre del mismo.

4.- La actividad o actividades que se pretendían realizar en el establecimiento, así como informar el capital invertido en muebles y enseres.

5.- Fotocopia de la Cédula de Empadronamiento expedida por la Tesorería del propio Departamento.

6.- La autorización relativa al destino y uso del predio, así como la ocupación y uso del local.

7.- Comprobante de propiedad del inmueble o copia del contrato con que se acreditara el derecho al uso del mismo, y

8.- Una Constancia expedida por la Oficina de Seguridad Urbana de la Dirección General de Policía y Tránsito, relativa a que el local satisfacía las condiciones de seguridad y que contaba con el equipo necesario contra incendios.

Una vez presentada la solicitud con los datos y documentos antes citados, la Delegación registraba dicha solicitud proporcionándole un número de entrada y la fecha de presentación, integrando con ello el expediente respectivo, y en un plazo que no excedía de quince días hábiles, verificaba los hechos y ordenaba las inspecciones correspondientes para verificar que lo manifestado por los solicitantes fuese cierto; una vez

integrado el expediente con su verificación y la inspección realizada, la Delegación en un plazo de diez días, debía dictar la resolución, misma que notificaba personalmente al interesado, y en caso de resultar favorable la resolución y previo el pago de los derechos correspondientes que especificaba la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal hacia entrega al interesado de la Licencia de funcionamiento.

Los giros que requerían de Licencia para poder funcionar eran:

- 1.- Expendios de billetes de lotería y pronósticos deportivos.
- 2.- Baños públicos y albercas públicas.
- 3.- Elaboración y venta de pan, pastelas y productos de repostería.
- 4.- Expendio de carne, de pescado, de mariscos, de carbon vegetal, de petroleo diésel, de café, tostadores de pan y molinos de café.
- 5.- Lavanderías, tintorerías y planchadurías.
- 6.- Molinos de nixtamal y tortillerías.
- 7.- La venta en almonedas.
- 8.- Salas de belleza y peluquerías.
- 9.- Talleres de reparación, lavado y lubricantes para vehículos automotores.
- 10.- Clubes o centros deportivos, salones de boliche y billar.
- 11.- Salas públicas de cine, teatros.
- 12.- Venta de bebidas alcohólicas, bares, cabarets, cantinas, cervecerías, peñas.
- 13.- Establecimientos de hospedaje.
- 14.- Restaurantes, salones de baile, salones de fiesta, salones discoteca.
- 15.- Tiendas de autoservicio con venta de bebidas alcohólicas, venta de bebidas alcohólicas al copeo, venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado, venta de cerveza y venta de pulque.

No obstante las disposiciones previstas en el artículo 22 del ordenamiento en comento, referente a los requisitos para obtener la Licencia de funcionamiento, existen

otras dos formas más para obtenerla y éstas eran a través de la realización de los traspasos y traslados.

En el primer caso, es decir en el traspaso, el adquirente dentro de los ocho días hábiles siguientes a la fecha en que se hubiese realizado el mismo, tenía la obligación de solicitar a la Delegación, la expedición de la Licencia a su nombre, para lo cual debía presentar el contrato de compraventa y los documentos que acreditaran el funcionamiento del giro que se trataba.

En el segundo de los casos, cuando se pretendía realizar el traslado de alguno de los giros reglamentados, el interesado solicitaba previamente la expedición de una nueva Licencia ante la Delegación a la que se fuese a trasladar; es decir, podía darse el traslado de un giro reglamentado que se ubicaba en una Delegación, hacia otra del mismo Departamento del Distrito Federal. A la solicitud de traslado, el interesado acompañaba la licencia de funcionamiento, fotocopia de la Cédula de Empadronamiento y el comprobante de no adeudos con el Departamento antes citado.

Por otra parte, el mismo ordenamiento disponía que el no contar con la Licencia de funcionamiento o traslado de cualesquiera de los giros reglamentados tenía como sanción la clausura del establecimiento.

El reglamento en cuestión retomó el contenido del acuerdo 701 publicado en el Diario Oficial el 15 de abril de

1974, mismo que se vió plasmado en su artículo 16 y que se refiere a la inscripción en el Padrón que con tal objeto llevaba a cabo la Delegación, para aquellos establecimientos de cualquier giro mercantil que no se encontraba reglamentado. Para poder realizar dicha inscripción, los interesados tenían que presentar ante la Delegación la licencia de construcción o la autorización del uso del suelo, entendiéndose que este trámite era concluido con la inscripción correspondiente, toda vez que el reglamento a estudio no disponía algún procedimiento para realizar y dar respuesta al mismo. De lo anterior nos atrevemos a creer y considerar a esta inscripción en el Padrón que llevaba la Delegación, como el antecedente más remoto de lo que hoy conocemos o llamamos como Declaración de Apertura; ello, en virtud de que no se especificó en el multicitado reglamento un tiempo de respuesta o la expedición de algún documento con motivo de la inscripción realizada; el no realizar dicha inscripción era motivo de una sanción económica y en caso de reincidencia se imponía hasta el doble del máximo de la sanción correspondiente.

**1.3. REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS  
MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN  
EL DISTRITO FEDERAL DE 1989.**

Este reglamento se publicó el día 31 de julio de 1989, en el Diario Oficial abrogando al Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal de fecha 26 de enero de 1981. Sus disposiciones



fueron de interés público y aplicación general y tuvo por objetivo regular el funcionamiento de los establecimientos mercantiles y la celebración de espectáculos públicos en el Distrito Federal.

El contenido del reglamento cuyo estudio nos ocupa, tiene gran trascendencia en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, toda vez que contempló por vez primera a la Declaración de Apertura y la define como: **"La manifestación que deberá hacerse ante la Delegación para el inicio de actividades de los establecimientos mercantiles que no requieren la Licencia para su funcionamiento"**, como puede observarse, se trata de una manifestación, la cual es unilateral y no existe respuesta por parte de la Delegación, al igual que ocurría con la inscripción en el Padrón a que estaban obligados los propietarios de los giros mercantiles no regulados en el reglamento anterior. Las semejanzas entre la Declaración de apertura y la inscripción en el Padrón, es que ambas se realizaban ante la Delegación y eran para giros mercantiles que no requerían de Licencia de funcionamiento, de ahí que se considere a la inscripción en el Padrón como el antecedente más remoto de la Declaración de apertura y se equipare con la misma. Es de mencionarse que el no contar con la Declaración de apertura, era causa de clausura del establecimiento mercantil, así como de sanción económica.

Por lo que respecta a la Licencia de funcionamiento, la definió como la: **"autorización que, cumplidos**

los requisitos administrativos establecidos en este reglamento, emite la Delegación para que una persona física o moral pueda operar un establecimiento mercantil que la requiera"; esta era expedida por las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, y exigible única y exclusivamente para los giros y establecimientos mercantiles señalados en su artículo 13 y que a continuación se mencionan:

- cerrado.
- A.- Venta de bebidas alcohólicas en envase
  - B.- Venta de bebidas alcohólicas al copco
  - C.- Cabarets, discotecas, peñas, salones de baile y salones de fiesta.
  - D.- Establecimientos de hospedaje.
  - E.- Baños y albercas públicas.
  - F.- Clubes y centros deportivos.
  - G.- Salones de boliche y de billar.
  - H.- Escuelas de deporte y,
  - I.- Juegos electrónicos , mecánicos , electromecánicos y de video.

Asimismo, los giros o establecimientos mercantiles no señalados o contemplados entre los anteriores no requerían de Licencia de funcionamiento para su operación, por lo que tenían que presentar la Declaración de apertura correspondiente.

Para los giros reglamentados o establecimientos mercantiles que contaban con la Licencia por ser requisito para poder funcionar, era obligatorio revalidar anualmente dicha licencia por lo menos un mes antes de su vencimiento. En caso de realizarse el traspaso de algún establecimiento mercantil que contaba con la Licencia de funcionamiento, el adquirente debía solicitar dentro de los diez

días hábiles siguientes a la fecha en que se efectuara el mismo, la expedición de la Licencia a su nombre, presentando al efecto el documento traslativo de dominio y la Licencia respectiva.

Finalmente y por lo que hace a los giros no reglamentados en los casos de traspaso, modificación de domicilio o de tipo de actividad que se realizara de los mismos, se debía de avisar a la Delegación dentro de los diez días hábiles siguientes al que se producía.

**C A P I T U L O   S E G U N D O   :**

**NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONCEPTOS EN ESTUDIO**

- 2.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 2.2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- 2.3. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
- 2.4. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

## **2.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Durante las ocho décadas de vigencia de nuestra Constitución, ésta ha sido reformada en muchas ocasiones y no en menos artículos, reformas hechas con el objeto de ir adecuando a la misma con la dinámica realidad de la Nación, procurando conservar el proyecto esencial del constituyente de 1917.

En relación a la reformabilidad de nuestra Constitución y tomando en consideración que de acuerdo con el artículo 135 de la misma, la modificación a cualquiera de las normas contenidas en el ordenamiento legal cuyo estudio nos ocupa, se exige para la aprobación de la mencionada modificación por parte del Congreso Federal, cuando menos el voto de las dos terceras partes de los representantes presentes y por la mayoría de las legislaturas de las entidades, motivo por el cual para los doctrinarios nuestra Constitución de 1917 es rígida, debido a la

existencia del procedimiento especial para reformarla, es decir, cuando hay un procedimiento más difícil para alterar una norma constitucional que para cualquier otra.<sup>9</sup>

El artículo antes señalado no enuncia quién puede iniciar una reforma constitucional por lo que debemos atender a la regla general contenida en el artículo 71, misma que se refiere a la potestad de iniciativa y formación de leyes, de tal forma que esa facultad compete exclusivamente al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. De tal manera que el artículo 71 ha sido el fundamento de todas las iniciativas de reforma constitucional que se han dado en nuestro país, la que ha sido entendida como una costumbre y fuente del derecho constitucional mexicano.<sup>10</sup>

Antes de analizar y estudiar la naturaleza jurídica de la Licencia de funcionamiento y la Declaración de apertura en nuestra Constitución Política, debemos mencionar algunos conceptos de Constitución, ya que los consideramos necesarios e importantes al tratar este punto.

Para los doctrinarios las normas relativas a la organización fundamental del Estado reciben el nombre de Constitución. La Constitución del Estado según a Jellinek

---

<sup>9</sup>- Cfr. CARPIZO, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. 5ª ed., México, 1996. Edit. Porrúa S.A., pp. 309-310.

<sup>10</sup>- Cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. COMENTADA. Tomo 11, 7ª ed., México; Ed. Porrúa S.A., 1995. pp. 1373-1374

comprende "las reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste; su modo de creación; sus relaciones recíprocas; su competencia, y la posición de cada uno en relación con el poder estatal."<sup>11</sup>

Desde el punto de vista formal, algunos autores indican que la palabra constitución "no es solamente aplicada a la estructura de la organización política, sino también -sobre todo en la época moderna- al documento que contiene las reglas relativas a dicha organización"; y desde el punto de vista material, constitución es: "la forma de organización política, la competencia de diversos poderes y los principios relativos al "status" de las personas."<sup>12</sup>

Las partes en que la doctrina ha dividido a la Constitución reciben el nombre de Dogmática y Orgánica. La primera de ellas, es decir, la Dogmática está dedicada a consagrar en favor del gobernado los derechos públicos subjetivos, también conocidos como derechos fundamentales del hombre y del ciudadano o garantías individuales; y la parte llamada orgánica está destinada a señalar la forma de gobierno, las atribuciones del Estado y tiene por objeto organizar al poder público.<sup>13</sup>

---

11.- Citado por GARCIA MAYNEZ, Eduardo. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. 38ª ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1986. pp. 107-108.

12.- Ibid. pp. 108-110.

13.- Cfr. RAMIREZ FONSECA, Francisco. MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL. 6ª ed., México; Edit. Pac, 1990. pp. 19-20.

En la doctrina a la Constitución se le conoce también como ley fundamental o ley suprema, porque sirve de base o fundamento de las demás normas o leyes. Como resultado inequívoco de la soberanía de un pueblo, la Constitución se convierte en un Estado de Derecho, en la Ley Primera o Ley Fundamental. Su carácter de Ley Primera respecto de las leyes o normas subsecuentes que de ella puedan crearse, le imprimen la naturaleza de suprema.<sup>14</sup>

Nuestra Constitución sostiene su carácter de Ley Suprema en su artículo 133, lo cual quiere decir que ningún poder en México puede estar sobre la Constitución; ni el gobierno federal, ni los gobiernos de los Estados, ni los órganos de los gobiernos federales o local pueden sobreponerse a la Constitución; por el contrario, toda autoridad está limitada por esta ley y sometida a ella. La Constitución es la norma suprema del país, y todas las autoridades, sea cual fuere su jerarquía, deben ejercer su actividad de acuerdo con los mandatos de ella y en concordancia con los principios que establece.<sup>15</sup>

De lo anterior podemos concluir que por Constitución entendemos la norma fundamental o ley suprema de un Estado, de la cual emanan o se crean y delimitan todas las demás normas del orden jurídico, y que se divide en dos partes: una de

---

14.- cfr. CALZADA PADRON, Feliciano. DERECHO CONSTITUCIONAL. Pról. Francisco Casanova Alvarez. Mexico; Edit. Harla, 1990. pp. 159-160.

15.- cfr. MOTO SALAZAR, Efraín y MOTO, José Miguel. ELEMENTOS DE DERECHO. 14ª ed, México, Edit. Porrúa S.A., 1996. p. 66



los derechos fundamentales del hombre y otra, la forma de organizar al poder público.

De las dos partes que comprende la Constitución, la que en este estudio nos interesa, es la parte conocida como orgánica, misma que tiene por objeto organizar al poder público.

Es de observarse que la Licencia de funcionamiento y la Declaración de apertura a que hace alusión la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial el día 29 de mayo de 1996, encuentra su naturaleza jurídica al momento de dictarse ésta, en el artículo 122 de nuestra Carta Magna y en específico, en el inciso g fracción IV del mencionado artículo.

Sin embargo, lo anteriormente citado no quiere decir que siempre se ha encontrado la naturaleza de dichos conceptos en el artículo antes citado. Nuestra Constitución fue promulgada en 1917 como consecuencia de un movimiento social llamado revolución, y que estando el gobierno del país en manos de Venustiano Carranza, éste ordenó la creación de un Congreso que se ocupara única y exclusivamente de la creación de nuestra constitución, misma que continua vigente hasta nuestros días, con excepción de aquellos artículos que han sido reformados. En ésta no se contemplaba aún a la Asamblea de Representantes y por ende, tampoco a las funciones de ésta, quedando facultado el Congreso de

la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; es de hacer mención, que la Constitución referida disponía de una organización municipal para el Distrito Federal, misma organización que fue suprimida en el año de 1928 y en 1987 se ordena la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito enunciado, la cual en 1989 expide el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, y posteriormente, en 1996, decretó la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal vigente.

De 1917 fecha en que es promulgada la Constitución, hasta el año de 1987, se dictaron diversos reglamentos sobre establecimientos mercantiles y espectáculos públicos, mismos que han sido enunciados en el capítulo que precede, los cuales contemplaban ya la existencia de la Licencia de funcionamiento, no así a la Declaración de apertura. Estos reglamentos fueron expedidos por el Presidente Constitucional en turno, con fundamento en la fracción VI del artículo 73 Constitucional, actualmente derogada.

Por lo anterior podemos considerar a la base primera de la fracción VI del artículo 73, como la naturaleza jurídica más remota de la Licencia de funcionamiento, no así de la Declaración de apertura, toda vez que hasta esa fecha y hasta el 30 de julio de 1989 no se le conoce con tal nombre, ya que es el 31 de julio del año enunciado cuando aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento para el

Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, mismo que contempla por vez primera a la Declaración de apertura.

El 10 de agosto de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la fracción VI del artículo 73 Constitucional, con las cuales se creó como órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, a la Asamblea de Representantes de dicha entidad federativa estableciendo la forma de integrar la Asamblea citada y las facultades de la misma, estipulando en los incisos A) y J) de la base tercera de la fracción VI del artículo en estudio, las facultades de dicha Asamblea de Representantes para que dictara reglamentos con el objeto de atender las necesidades de los habitantes del Distrito Federal, especificando claramente en qué materias debía hacerlo, como lo era en establecimientos mercantiles, espectáculos públicos, estacionamientos, agencias funerarias y servicios de alojamiento. La mayor parte de éstos antes de que fueran dictadas las reformas a estudio, requerían para su funcionamiento de la licencia correspondiente y posteriormente, a excepción de los estacionamientos públicos, fueron normados por el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos, publicado en 1989, en el cual se menciona la Licencia de funcionamiento y la Declaración de apertura.

La fracción VI del artículo 73 en comento, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de

agosto de 1987, fue reformada mediante decreto publicado el 25 de octubre de 1993, quedando dicha fracción de la siguiente manera: "VI.- Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes". La facultad mencionada en la fracción que precede, correspondía al Congreso de la Unión. Si bien es cierto que la referida Asamblea de Representantes y las facultades de ésta, son suprimidas de la fracción enunciada en el párrafo que precede, también lo es, que no fue suprimida la Asamblea en comento de la Constitución Política, toda vez que en el mismo decreto de reforma a la fracción VI del artículo 73, se reforma la denominación del Título Quinto y el artículo 122 de nuestra Carta Magna. La denominación del Título Quinto quedó como: "DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION Y DEL DISTRITO FEDERAL". En el artículo 122 de nuestra Constitución, se indicó que el Gobierno de dicha entidad estaría a cargo de los Poderes de la Unión quienes lo ejercerían por sí y a través de los órganos de gobierno del mismo Distrito Federal; reconoció como órganos locales de gobierno a la Asamblea de Representantes, al Jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia. Asimismo, dicho artículo otorgó facultades al Congreso de la Unión, al Presidente de la República y a la Asamblea de Representantes. Entre las facultades otorgadas a esta última, se encontraban entre otras las de legislar en el ámbito local en las materias de estacionamientos, establecimientos mercantiles, servicios de alojamiento y espectáculos públicos. Las facultades antes enunciadas y por ende la naturaleza jurídica de la Licencia

de funcionamiento y de la Declaración de apertura se encontraban contenidas en el inciso g de la fracción IV del citado artículo 122 Constitucional; por lo que haciendo uso de dicha facultad, la Asamblea mencionada decretó la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, publicada el 29 de mayo de 1996 en el Diario Oficial, misma que contiene y da nombre a los conceptos en estudio.

Asimismo, consideramos conveniente mencionar que el decreto del 25 de octubre de 1993, mediante el cual se reformó la fracción VI del artículo 73 Constitucional, en su artículo segundo transitorio estipuló que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, continuaría teniendo las facultades que se encontraban establecidas en el artículo 73 de dicha Constitución, vigentes al momento de entrar en vigor el decreto referido. Así también, la III Asamblea de Representantes mencionada, tendría las facultades que le otorgaba el decreto antes citado, y que la misma se integraría el 15 de noviembre de 1994 y concluiría el 16 de septiembre de 1997.

Con fecha 22 de agosto de 1996 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas y derogaciones de artículos constitucionales, entre las cuales mencionaremos únicamente las que se relacionan con el Distrito Federal, y en particular con los establecimientos mercantiles, estacionamientos y espectáculos públicos. Recordemos que la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el

Distrito Federal, que se encuentra vigente, ya había sido publicada.

Es así como fue derogada la fracción VI del artículo 73 y que se refería a la facultad que tenía el Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al referido Distrito, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes; si bien es cierto que dicha facultad fue derogada del artículo citado, también lo es, que no lo fue de la Constitución, toda vez que la misma se trasladó al artículo 122 del ordenamiento legal antes invocado.

El estudio del artículo 122 resulta de gran importancia debido al contenido de su reforma; este artículo nos indica a cargo de qué poderes está el Distrito Federal, cuáles son sus autoridades locales, la forma en que se integran las mismas, así como la distribución de competencias entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal, para lo cual se clasifica dicho artículo, en tres apartados y, a su vez, el apartado C en cinco bases.

Es importante señalar, que para la presente tesis resulta de gran importancia, que el artículo 122 contiene y define la creación de una Asamblea Legislativa, misma que será integrada por Diputados electos y a la cual le reconoce el carácter de autoridad local del Distrito Federal, otorgándole

facultades que le habian sido conferidas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; entre dichas facultades sobresalen el legislar en materias de estacionamientos, expedir normas sobre establecimientos mercantiles y espectáculos públicos, contenidas en los incisos j e i de la fracción V de la Base Primera del articulo antes señalado.

El articulo 122 Constitucional vigente, en su articulo octavo transitorio contempla que para la elección en 1997 del Jefe de Gobierno y los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; por lo que, tomando en consideración que el Jefe del Distrito Federal ejercerá su encargo a partir del 5 de diciembre de este año, así como que la Asamblea Legislativa también será integrada a fines de este año y que la misma tiene facultad para legislar y dictar normas referentes a establecimientos mercantiles, resulta lógico creer que la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, continúe vigente por lo menos hasta 1998.

## **2.2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

Con fecha 22 de diciembre de 1976, el Congreso de la Unión decretó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y con esa misma fecha le fue enviada al Presidente de la

República para su publicación, quien haciendo uso de la facultad conferida en la fracción I del artículo 89 Constitucional, para su debida publicación y observancia, expidió el decreto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el día 24 de diciembre de 1976 y que fue publicada en el Diario Oficial el día 29 del mes y año citados, la cual abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958.

En esta ley se establecen por vez primera, las bases legales para crear unidades administrativas bajo la dependencia directa del Ejecutivo de la República, introduciendo tres destacadas innovaciones que son el precisar la existencia de reglamentos interiores de cada dependencia y la obligación de darlos al público, al cual atiende en sus requerimientos; determina la obligación de publicar los manuales de organización, de procedimientos y seguimientos; y, establece la posibilidad de celebrar convenios de coordinación entre las entidades federativas y los municipios.<sup>16</sup>

La ley en comento, en su artículo primero establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, a la cual clasifica en Centralizada y Paraestatal; asimismo, señala quienes integran a la Administración Pública Centralizada y quienes a la Administración Pública Paraestatal.

---

<sup>16</sup>.- cfr. BAEZ MARTINEZ, Roberto. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, México; Edit. Trillas, 1990. p. 67.



Toda vez que en el artículo a estudio se mencionan diversos conceptos, tales como Administración Pública Federal, Centralización, Paraestatal, Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y organismos descentralizados entre otros, es necesario proporcionar y definir cada uno de los mismos; ello, en virtud de estimarse conveniente su conocimiento.

Para poder definir a la Administración Pública Federal, primeramente lo haremos con el término administración<sup>17</sup>, el cual en su sentido común es, la gestión de asuntos o intereses, una actividad teleológica<sup>18</sup> para alcanzar fines humanos; en su acepción vulgar significa gestión de bienes o cuidados de la hacienda. La administración se clasifica en privada y en pública, y se administra cuando se ejerce intencionadamente cierta actividad para alcanzar un fin determinado y en servicio de otro u otros.<sup>19</sup>

Entendido el término administración como gestión de asuntos o intereses que se ejercen intencionadamente para alcanzar un fin determinado al servicio de otro, citaremos algunos conceptos de Administración Pública.

17.- Del latín "Administratio, onis", que significa dirección ejercido o servicio; a su vez el verbo administrar proviene de "ad-ministere", que significa servir o cuidar. Baez Martínez, Roberto; obr. cit. p. 217.

18.- Para Christian Wolf la Teleología es un conocimiento que estudia la parte de la filosofía natural que explica los fines de las cosas. Véase SERRA ROJAS, Andrés. CIENCIA POLITICA. 11ª ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1993. p. 435.

19.- Cfr. OLIVERA TORO, Jorge. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 5ª ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1988. pp. 10-13.

El término de Administración Pública es empleado para designar al conjunto de órganos dependientes del Poder Ejecutivo que se encargan de planear, organizar, dirigir y controlar todas las actividades tendientes a la satisfacción de las necesidades de los gobernados; en este mismo sentido se nos dice, que los órganos antes citados existen y funcionan al amparo de normas legales en las cuales éstos apoyan tanto su estructura como su competencia y funcionamiento.<sup>20</sup>

La administración pública es considerada por algunos doctrinarios como una entidad que se encuentra constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad u objetivo el realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas le señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de un país.<sup>21</sup>

Administración Pública nos dice Serra Rojas refiriéndose a Pierre Escoube, "Es un conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el Gobierno Nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o las particulares y que

---

20.- Cfr. MARTINEZ VERA, Rogelio: obr. cit. p. 217.

21.- Cfr. SERRA ROJAS, Andres. DERECHO ADMINISTRATIVO. DOCTRINA, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA. 12<sup>a</sup> ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1983. p. 79

determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la nación".<sup>22</sup>

Por lo tanto, se entiende a la Administración Pública como la actividad que realizan los órganos dependientes del Poder Ejecutivo, tendiente a la satisfacción de las necesidades de la población de una nación, que le son señaladas por la Constitución y las leyes administrativas, y que no son realizadas por las empresas privadas o las particulares, procederemos a definir a la Administración Pública Federal.

Para algunos autores, Administración Pública Federal es: "una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos".<sup>23</sup>

La administración pública federal está a cargo del Presidente de la República, quien ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, y en quien se concentran los poderes de decisión, de mando y jerárquicos con el objeto de mantener la unidad en la administración.

---

<sup>22</sup>.- Ibid. p. 78.

<sup>23</sup>.- Ibid. p. 78

Una vez definido el primer concepto que aparece en el artículo primero de la ley cuyo estudio nos ocupa, consistente en Administración Pública Federal, nos abocaremos al análisis de los conceptos Centralizada y Paraestatal.

Algunos autores consideran que "...Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal".<sup>24</sup>

Por sistema administrativo centralizado, debe entenderse la forma de organización mediante la cual, a partir de un centro que es el Presidente de la República, surgen una serie de órganos de autoridad y de servicio, que se encargan de desarrollar el plan de trabajo del Jefe del Ejecutivo, y auxiliarlo y apoyarlo en el ejercicio de todas las atribuciones que tanto la Constitución, como otras leyes, le otorgan al Ejecutivo Federal.<sup>25</sup>

Considerada la Administración Pública Federal Centralizada, como un sistema de organización en el que se

---

<sup>24</sup>.- SERRA ROJAS Andrea. DERECHO..., obr. cit. p. 482

<sup>25</sup>.- cfr. MARTINEZ VERA, Rogelio: obr. cit. p. 219

encuentra el poder en el Estado, y en el cual se agrupan a los órganos de autoridad y de servicio en una situación de dependencia jerárquica, partiendo de un centro que es el Ejecutivo Federal, y que tienen por objeto dichos órganos, auxiliar y apoyar al Presidente de la República en el ejercicio de todas las atribuciones que le han sido conferidas por la Constitución y otras leyes.

La administración Pública Centralizada, conforme al 2º párrafo del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la integran la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Por lo que respecta al concepto de paraestatal, podemos decir que la administración pública federal tiene tal carácter en virtud de que está integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos. Aunado a ello, en el artículo 90 Constitucional se menciona que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, y en este caso, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la doctrina existe quienes consideran que la descentralización administrativa es "una forma de organización

administrativa, dada fuera de la Administración Pública Federal Centralizada, conocida como Administración Pública Federal Paraestatal, en la cual se concede a determinadas personas jurídicas autonomía orgánica y administrativa, ésta última dividida en técnica y financiera, para mejorar la estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo Federal, mediante disposición jurídica expresa para sujetar a la entidad al control gubernamental".<sup>26</sup>

Continuando con la forma de integración de la Administración Pública Federal Centralizada, ésta se encuentra contenida en el 2º párrafo del artículo 1º de la Ley multireferida, entre sus integrantes está la Presidencia de la República, y en este sentido, podemos decir que el Titular de la Presidencia de la República lo es el Presidente de la misma, en quien está depositado el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo, y que conforme al artículo mencionado, integra la Administración Pública Centralizada. Asimismo, el artículo 2 de la Ley en estudio, señala que el Poder Ejecutivo de la Unión, en el ejercicio de sus atribuciones y para los Despachos de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados, contará con las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica. Las dependencias a que se ha hecho referencia son precisadas en el artículo 26 de la norma en comento.

---

26.- AYLUARDO SAUL, MAPIO. LECCIONES SOBRE DERECHO ADMINISTRATIVO. Colec. La Llave, México; UAM UNIDAD XOCHIMILCO, DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES 1990, p. 65.

La Secretaría de Estado es un órgano administrativo centralizado, dependiente del Ejecutivo Federal, previsto en el artículo 1o, 2o y 26 de la ley en estudio..

El Departamento Administrativo es un órgano de naturaleza técnica, encargado únicamente de asuntos de índole no política, y surge como una necesidad de que el Ejecutivo Federal contara con ellos, para el despacho de asuntos del orden administrativo; actualmente existe un solo Departamento Administrativo, de naturaleza dudosa, que es el Departamento del Distrito Federal, cuya competencia es local y no en todo el territorio nacional, el cual habrá de desaparecer en diciembre de 1997. Es de mencionar, que jurídicamente tanto en la Constitución como en la ley orgánica a estudio, subsiste la posibilidad de que haya Departamentos Administrativos, que operen como organismos centralizados, independientemente del Departamento del Distrito Federal.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es un órgano administrativo centralizado, dependiente del Poder Ejecutivo de la Unión, previsto en los artículos 1o, 2o y 26 de la Ley a comentario con las facultades que las respectivas leyes le otorgan.

Otro término enunciado en el artículo 1o de la norma en estudio, es el de organismos descentralizados, y éste, lo

encontramos en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual estipula que:

**"son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."**

Conforme al párrafo 3o del artículo 1o de la ya citada Ley, los organismos descentralizados integran la Administración Pública Paraestatal y según el artículo 3 de la misma norma, el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará de éstos en los términos de las disposiciones legales correspondientes.

Los artículos 5o y 44 de la ley a que se a hecho referencia, son de gran importancia y trascendencia en nuestro estudio, ya que en ellos se estipula que si bien es cierto que el Ejecutivo Federal tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal, también lo es, que lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, pero en todo caso, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública del citado Distrito; así como las competencias del Departamento multireferido. En las competencias señaladas en las fracciones I y II del artículo 44 se encuentran implícitas el expedir sus leyes internas siempre y cuando las materias en que se dicten no esten encomendadas al Congreso de la Unión; en virtud de ello, el trámite de Licencia de funcionamiento y de Declaración de apertura cuya naturaleza jurídica se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben realizarse ante el



Departamento Administrativo llamado Departamento del Distrito Federal, y en específico ante las Delegaciones Políticas del ya citado Departamento; ello toda vez que así lo contempla la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

### **2.3. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

El Congreso de la Unión, haciendo uso de la facultad conferida en la fracción VI del artículo 73 y fracción I del artículo 122, ambos de nuestra Constitución Política, con fecha 14 de julio de 1994, expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mismo que fue publicado el día 26 de julio del año citado.

Una vez enunciados los artículos constitucionales que facultan al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, procederemos a mencionar diversos artículos del Estatuto referido, por lo que iniciaremos con el primero de ellos.

**"Artículo 1º.- Las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público e interés general y son la norma de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".**

Con lo anterior queda claro que el contenido y objetivo del Estatuto a comentario es de acuerdo a lo estipulado en la Constitución. Como ejemplo de lo anterior, tenemos el contenido del primer párrafo del artículo 7º de este Estatuto, el

cual es prácticamente igual al primer párrafo del artículo 122 Constitucional<sup>27</sup>, cuya terminación en el primero es "...La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", y en el segundo es "...esta Constitución".

En el artículo 2o del Estatuto en comento se reconoce al Distrito Federal como entidad federativa, y como tal tiene un orden jurídico propio, es la única entidad federativa que carece de Constitución Política por las razones históricas de que nunca tuvo un gobierno estrictamente local con participación de la ciudadanía en la elección de sus órganos político-administrativos y porque siempre estuvo sometida política y administrativamente al Presidente de la República, situación que se profundizó y agravó con la reforma del general Obregón al artículo 76 fracción VI en 1928, en que suprimió los municipios del Distrito Federal.<sup>28</sup>

Al no tener Constitución, era aplicable la fracción VI del artículo 73 Constitucional en su texto vigente hasta octubre de 1993, la cual daba las bases para que el Congreso Federal legislara sobre el Gobierno del Distrito Federal, esto, desde agosto de 1928 hasta octubre de 1993.

Existen doctrinarios que nos manifiestan que el régimen jurídico del Distrito Federal está constituido por las

---

27.- Es de aclarar que esta comparación lo es con el artículo 122 al momento en que es dictado el Estatuto en comento, y no con el artículo 122 vigente.

28.- Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO. 12ª ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1995. p. 314.

bases constitucionales contenidas en el artículo 122<sup>29</sup>, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el conjunto de leyes de toda índole aplicables en esa entidad y que son promulgadas por el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes a partir de las reformas de 1993.<sup>30</sup>

El Estatuto a comentario reconoce como órganos locales de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. Asimismo, hace mención que la función jurisdiccional en el orden administrativo está a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; que la entidad federativa a comento contará con un Procurador General de Justicia cuyo nombramiento y remoción hará el Jefe del Distrito Federal con aprobación del Presidente de la República, y que a cargo de dicho Procurador estarán los Ministerios Públicos del citado Distrito.

Por otra parte, indica que la función judicial del Distrito enunciado se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, Jueces y demás órganos que su Ley Orgánica señale, misma que regulará su funcionamiento y organización. Así también, el Estatuto contiene las facultades de la Asamblea de Representantes, las facultades y obligaciones del Jefe del Distrito Federal y de las Delegaciones del mismo.

---

<sup>29</sup>- El artículo 122 a que hace referencia el autor, se reformó en su totalidad el 22 de agosto de 1996 apareciendo en dicha reforma la Asamblea Legislativa como autoridad local del Gobierno del Distrito Federal; continuando dicho artículo conteniendo las bases constitucionales del régimen jurídico del Distrito Federal.

<sup>30</sup>- Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel: obr. cit. p. 315.

En los artículos 36 y 40 del Estatuto de Gobierno en estudio se enuncia que la función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea de Representantes de éste, y en el segundo artículo se estipula que las resoluciones de esta Asamblea tendrán el carácter de decreto o de ley respectivamente; con fundamento en lo anterior, y con facultades otorgadas en los artículos 122 Constitucional, 36, 40 y 42 del Estatuto referido, la Asamblea de Representantes decretó la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal vigente.

Una vez que ha quedado manifestado que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tiene facultad para expedir la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, misma ley que contempla a la Licencia de funcionamiento y la Declaración de apertura como requisitos para la apertura y funcionamiento de un establecimiento mercantil, consideramos conveniente citar que la Administración Pública del Distrito Federal, para la expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales; una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos, sustentada en la rápida toma de desiciones; el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales; y una adecuada distribución del gasto público, cuenta con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denomina Delegación del Distrito Federal.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup>.- cfr. Artículo 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En el artículo 117 del Estatuto en comento encontramos que las Delegaciones del Distrito Federal, tienen facultades en las materias de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, económicas y deportivas, ésto en sus respectivas jurisdicciones; así como las demás que les señale la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y aquéllas que mediante acuerdo del Jefe del Distrito Federal se les deleguen, para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, se otorgan a las Delegaciones del Distrito Federal, facultades en materias de gobierno, jurídicas y otras; así como atribuciones para otorgar licencias, permisos y autorizaciones, de acuerdo con lo establecido en las leyes y reglamentos; y en este sentido, las Delegaciones tienen facultad para expedir Licencias de funcionamiento, ya que así lo enuncia la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal; así como para recibir las Declaraciones de apertura. De los tres ordenamientos citados<sup>32</sup>, es en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal donde encontramos implícita a la Licencia de funcionamiento y facultadas las Delegaciones del Distrito Federal, para expedirlas y que tengan validez dentro de sus respectivas jurisdicciones; por lo que, la Licencia de funcionamiento y la Declaración de apertura, primeramente tienen su naturaleza jurídica en la Constitución, al facultar ésta a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para que legisle

---

<sup>32</sup>.- Nos referimos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

en materias de espectáculos públicos, estacionamientos y establecimientos mercantiles; posteriormente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al contemplar ésta que al Departamento del Distrito Federal le corresponde el despacho de los asuntos relacionados con el gobierno de dicha entidad en los términos de su ley orgánica y los que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos, y en este sentido, el Estatuto de Gobierno del ya citado Distrito, faculta a las Delegaciones del Distrito Federal para expedir Licencias de funcionamiento, y la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos mercantiles respectiva faculta a las Delegaciones antes mencionadas, a recibir las Declaraciones de apertura que presenten los particulares respecto de sus establecimientos mercantiles.

#### **2.4. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.**

Esta ley se publicó en el Diario Oficial el día 30 de diciembre de 1994, siendo un decreto dirigido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al Presidente Constitucional de nuestro país. Esta ley fue expedida por la Asamblea antes enunciada, en uso de la facultad que le fue conferida en el inciso g) de la fracción IV del artículo 122 Constitucional vigente al momento de ser expedida la Ley Orgánica en comento; así como en el artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La ley en estudio culminó con el reconocimiento de que en el Distrito Federal existe la Administración Pública de dicha entidad federativa y establece las bases de la Administración Pública del Distrito Federal, como una administración local y no federal.<sup>33</sup>

En cuanto a los artículos que facultan a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para expedir la ley en estudio, éstos son el 122 Constitucional ya comentado en múltiples ocasiones, el numeral 87 del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal relativo a las características y atribuciones de la administración pública y de la Asamblea de Representantes de la entidad federativa enunciada respectivamente, así como de las dependencias que integran la administración pública centralizada; los artículos 1, 2, 4, 7, 10 y 32 todos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Cabe destacar que dentro de los artículos ya mencionadas resulta de gran trascendencia el contenido del numeral 32 que a la letra dice:

**"ARTICULO 32.- Corresponde a las Delegaciones del Distrito Federal: ...**

**VI. Autorizar los horarios para el acceso a las diversiones y espectáculos públicos, vigilar su desarrollo y, en general, el cumplimiento de disposiciones jurídicas aplicables;**

**VII. Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal;...**

**X. Elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros sujetos a las leyes y reglamentos aplicables;...**

<sup>33</sup>- Cfr. SERRA ROJAS, Andrés: Derecho..., obr. cit. pp. 347-348.

**LX. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."**

Como puede observarse en este artículo que precede, las Delegaciones del Distrito Federal se encuentran facultadas para otorgar las licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros sujetos a las leyes y reglamentos aplicables; así también, para elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionan en su jurisdicción. Es importante señalar, que el empadronamiento de los giros mercantiles no significa que éstos se encuentren legalmente funcionando, es decir, con dicho empadronamiento no se autoriza el funcionamiento de los establecimientos mercantiles.

Si bien es cierto, que se faculta a las Delegaciones para otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de sus respectivas jurisdicciones, también lo es, que en su texto no contempla que se les faculte para recibir las Declaraciones de apertura de los giros mercantiles que no requieren de Licencia de funcionamiento para su operación, pero en todo caso, la fracción LX del artículo en comento le atribuye las demás que se encuentren expresamente contenidas en las leyes y reglamentos, y en este sentido, la Declaración de apertura al momento de dictarse la Ley Orgánica multireferida, se encontraba estipulada en el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, en el cual se señalaba que dicha Declaración debía presentarse ante la Delegación correspondiente.



Por tanto, resulta que de no existir una norma que regulara el funcionamiento de establecimientos mercantiles, nos encontraríamos ante un estado carente de derecho, un Estado falto de autoridad capaz de buscar y lograr la seguridad, tranquilidad y paz cotidiana de sus habitantes, ya que funcionarían un sinúmero de establecimientos que no reunirían los requisitos mínimos de seguridad para su funcionamiento. Asimismo, existirían un gran número de establecimientos en los cuales se realizarían conductas que atentaran contra la moral pública y contra la salud de los clientes asistentes, así como de menores de edad; además, con la operación de diversos establecimientos se ocasionarían molestias a vecinos, los cuales al estar conscientes que la autoridad no podría actuar, tratarían de dar solución ellos mismos; aunado a lo anterior, no se contaría con un empadronamiento real de los establecimientos existentes, así como tampoco la autoridad obtendría ingresos por concepto de pago de derechos, que se destinen a resolver la problemática social y a cumplir con los fines que todo Estado tiene.

Por todo lo anterior, podemos decir, que la Licencia de funcionamiento y la Declaración de apertura, ambas pertenecientes a la materia de establecimientos mercantiles, surgen con el objeto de atender al bienestar de los ciudadanos del Distrito Federal, de llevar a cabo un padrón de los establecimientos mercantiles existentes, tener un control de estos para determinar el impacto social que con su actividad producen, recabar ingresos por concepto de pago de derechos, así como para

mantener una constante supervisión sobre dichos establecimientos y todo ello se encuentra contemplado en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal vigente, la cual debe tener por objeto regir la vida social y normar la operación de establecimientos mercantiles, para que por medio de requisitos como la Licencia de funcionamientos y la Declaración de apertura, se lleve a cabo una convivencia en orden a la seguridad, tranquilidad y paz cotidiana entre los habitantes del Distrito Federal, teniendo siempre como objetivo mantener el orden y seguridad pública.

**C A P I T U L O   T E R C E R O   :****REGULACION ANTERIOR Y ACTUAL DEL TRAMITE DE OBTENCION DE  
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO Y DECLARACION DE APERTURA.**

- 3.1. CONCEPTO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO Y DECLARACION DE APERTURA.
- 3.2. REGULACION DE LOS CONCEPTOS ENUNCIADOS EN EL REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL DE 1989.
- 3.3. LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO Y DECLARACION DE APERTURA EN LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN EL DISTRITO FEDERAL EN VIGOR.

### **3.1. CONCEPTO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO Y DECLARACION DE APERTURA.**

Los conceptos contemplados en el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, referentes a la Licencia de funcionamiento y Declaración de apertura, han sido proporcionados en el subcapítulo 1.3. del presente trabajo.

Entendida la Licencia como una autorización para que pueda funcionar un establecimiento mercantil que la requiera, es conveniente definir qué es una autorización, la cual gramaticalmente significa el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta; y jurídicamente contiene el acto administrativo por el que un órgano de la Administración otorga a un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer una cosa; así también, puede

constituir el documento formal por escrito donde se hace constar el acto administrativo, como lo es la Licencia de funcionamiento. <sup>34</sup>

Es importante señalar que las actividades antes enunciadas son consecuencia de la función pública que realiza el Estado por conducto de sus órganos. La función pública según Mayer, es "un círculo de asuntos que deben ser regidos por una persona ligada al Estado por la obligación de servirle." <sup>35</sup>

La Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal vigente, nos define a la Licencia de funcionamiento en la fracción X del artículo 3 como "El acto administrativo que emite la Delegación para que una persona física o moral pueda desarrollar en un establecimiento mercantil, alguno de los giros mercantiles cuyo funcionamiento lo requiera", mismo que en la legislación anterior era entendido como una autorización que se otorgaba cuando el interesado había cumplido con los requisitos respectivos.

Por lo que hace al concepto de Declaración de apertura, éste surge por vez primera en el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal de 1989 como la manifestación que deberá hacerse ante la Delegación para el inicio

---

<sup>34</sup>- cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. : obr. cit. pp. 950-951

<sup>35</sup>- Citado por SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. DOCTRINA LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA. 4<sup>a</sup> Ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1968. p. 394.

de actividades de los establecimientos mercantiles que no requieren la licencia para su funcionamiento; aclarando que ésta no era una autorización, sino un aviso por parte del propietario o representante legal de un establecimiento mercantil a la Delegación, siempre y cuando se tratara de establecimientos que no requerían contar con Licencia de funcionamiento.

Por su parte, la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, en su fracción III del artículo 3 considera como **Declaración de apertura a la manifestación que deberán hacer las personas físicas o morales ante la Delegación** <sup>36</sup> con motivo del inicio de actividades de alguno de los establecimientos mercantiles que no requieren Licencia de funcionamiento; y que a diferencia de su conceptualización en la legislación anterior, ésta se hacía para el inicio y no con motivo del inicio de actividades del establecimiento mercantil.

### **3.2. REGULACION DE LOS CONCEPTOS ENUNCIADOS EN EL REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL DE 1989.**

La Licencia de funcionamiento se encontraba regulada, en diversos artículos del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, donde además de

---

<sup>36</sup>.- El término Delegación para los efectos del presente estudio, debe entenderse las Delegaciones del Distrito Federal dentro de cuya demarcación se encuentra el establecimiento mercantil.

definirla, se atribuía a la Delegación, la facultad de expedirla. Además el artículo 6 indicaba qué establecimientos mercantiles dependiendo de su actividad requerían de Licencia de funcionamiento para operar.

El artículo 13 señalaba cuales eran los establecimientos y giros mercantiles que para su funcionamiento requerían de la respectiva Licencia, mismos que han sido enunciados y precisados en el subcapítulo 1.3 de la presente tesis.

Para poder funcionar un establecimiento mercantil que requiriera de Licencia de funcionamiento, se debían reunir ciertas condiciones y obligaciones como:

- I.- No tener comunicación interior con habitaciones o cualquier otro local ajeno al establecimiento;
- II.- Contar con servicios sanitarios, ajustados a los establecidos por el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Cuando por las características del establecimiento se requirieran de dos o más sanitarios estos estarán separados para cada sexo;
- III.- Contar con el número de cajones de estacionamiento que establece el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, y
- IV.- Cumplir con las condiciones de funcionamiento, higiene, acondicionamiento ambiental, comunicación seguridad de emergencia, seguridad estructural, integración al contexto e imagen urbana a que se refiere el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal", previstas en el artículo 15.

Por su parte el artículo 16 contenía las obligaciones que debían observar los propietarios, administradores o dependientes de los establecimientos mercantiles que requerían

de Licencia para su funcionamiento y entre las más importantes se encontraban:

I.- Destinar exclusivamente el local para la actividad o actividades a que se refiere la licencia, y

II.- Tener a la vista la Licencia que la Delegación haya otorgado.

Por otro lado el artículo 13 reglamentaba la venta de bebidas alcohólicas;<sup>37</sup> prevista también por el numeral 17 del mismo ordenamiento. Con el artículo anterior queda claro, que la venta al copeo o en envase cerrado de cerveza y pulque, debería hacerse previa Licencia de funcionamiento que así lo autorizara; sin embargo, existía la excepción a la regla general; es decir, se permitía, la venta de cerveza al copeo sin necesidad de la Licencia de funcionamiento en restaurantes, clubes y establecimientos de hospedaje con servicio de restaurantes, si ésta se consumía con los alimentos que ahí se preparasen y en el interior de plazas de toros, lienzos charros, estadios, arenas de box y lucha libre y otros lugares en que se presentaran espectáculos artísticos o deportivos; así como en las ferias, romerías, kermeses y festejos populares, lo anterior contemplado en sus artículos 28, 29 y 30.

---

<sup>37</sup>- Se consideraban como tales los líquidos potables que a la temperatura de 15°C. tuvieran una graduación alcohólica mayor a 2° G.L., incluyéndose entre ellos a la cerveza y el pulque.



La primera fracción del artículo 13, nos decía que requerían de Licencia de funcionamiento los establecimientos donde se vendieran bebidas alcohólicas en envase cerrado, así como en todos aquellos establecimientos cuya licencia así lo estableciera. Lo anterior se encontraba contenido en los artículos 18 y 19 del reglamento a comentario. En cuanto a la fracción II del artículo 13 ya citado, regulaba los establecimientos donde podían venderse bebidas alcohólicas al coqueo como cantinas, bares, restaurantes, cabarets, discotecas, salones de fiesta, establecimientos de hospedaje, cervecerías, pulquerías, peñas y otros cuya licencia así lo establecían, contemplado en los artículos 22, 23, 24, 25, 26 y 32 de la norma en estudio.

El artículo 13 en su fracción III, disponía que los cabarets, discotecas, peñas, salones de baile y salones de fiesta requerían para su operación, de la Licencia de funcionamiento correspondiente; la regulación en específico de dichas actividades, se encontraba en los artículos del 32 bis al 49 del ya citado ordenamiento. La fracción IV del mismo artículo 13, disponía que los establecimientos de hospedaje también requerían para su operación de la Licencia correspondiente. Por su parte, en el artículo 50 de la misma norma, indicaba que se consideraban establecimientos de hospedaje los hoteles, moteles, apartamentos amueblados y desarrollos con sistema de tiempo compartido, campos para casas móviles, casas de huéspedes y albergues. La regulación de dichos establecimientos se encontraba en los artículos 51 al 55 del ya nombrado ordenamiento.

La regulación específica de los baños y albercas públicas enunciados en la fracción V del artículo 13, se encontraba en los artículos comprendidos del 56 al 66 del multireferido reglamento. Igualmente los clubes y centros deportivos requerían de Licencia de funcionamiento al encontrarse contemplados en la fracción VI del artículo en estudio, los cuales se encontraban previstos de manera específica de los artículos 67 al 73 del mismo ordenamiento.

Los salones de boliche y de billar señalados en la fracción VII del multicitado artículo 13, se encontraban regulados de manera específica en los artículos comprendidos del 74 al 78 de la norma en comento. Otros establecimientos que requerían de Licencia de funcionamiento, eran los dedicados a escuelas de deportes, regulados específicamente en los artículos 71, 72 y 73 del citado reglamento. Además de todos los establecimientos anteriores, requerían de Licencia de funcionamiento los dedicados a juegos electrónicos, mecánicos, electromecánicos y de video, por así señalarlo la fracción IX del ya citado artículo 13, reglamentándose dichas actividades en los artículos comprendidos del 76 al 80 de la multicitada norma.

Los trámites de obtención, revalidación y traspaso de la Licencia de funcionamiento se encontraban insertos en el Capítulo I del Título Cuarto del reglamento en estudio.

El artículo 119 establecía los documentos que debían acompañarse a la solicitud de Licencia de funcionamiento, los cuales eran:

- I.- Constancia de zonificación de uso del suelo;
- II.- Licencia de uso del suelo;
- III.- Autorización sanitaria, en el caso que se requiera;
- IV.- Visto Bueno de Seguridad y Operación, en el caso que se requiera;<sup>38</sup>
- V.- La autorización a que se refiere el artículo 12, en su caso, y
- VI.- La autorización de uso y ocupación, en su caso, a que se refiere el citado Reglamento de Construcciones."

Por su parte, el artículo 120 señalaba como datos y documentos que debían acompañarse a la solicitud de Licencia de funcionamiento:

- I.- Nombre, domicilio, registro federal de contribuyentes y nacionalidad del solicitante. Si es extranjero deberá comprobar que está autorizado por la Secretaría de Gobernación para dedicarse a la actividad respectiva. Si se trata de persona moral, su representante legal acompañará testimonio o copia de la escritura constitutiva y el documento que acredite su personalidad;
- II.- Ubicación del local donde pretende establecerse;
- III.- Clase de giro o giros, nombre y denominación del mismo;
- IV.- Los documentos que se señalan en el artículo anterior de este Reglamento, y
- V.- El título de propiedad del inmueble, o copia del contrato en que se acredite el derecho al uso y goce del mismo, debidamente registrado en la Tesorería del Departamento."

El artículo 121 hacía referencia, al trámite interno que debía hacer la Delegación cuando recibiese la solicitud de la licencia enunciada, así como a la figura de la

38.- Este fracción fue derogada mediante acuerdo de reformas, adiciones y derogaciones al reglamento en estudio, publicadas en el Diario Oficial, el día 22 de mayo de 1991.

afirmativa ficta<sup>39</sup> para el caso de que la Delegación no respondiera en un plazo de 30 días hábiles al solicitante.

Cuando no se reunían los requisitos y tampoco se satisfacían los documentos que se manifestaban en el artículo 119, la Delegación concedía un plazo de hasta 90 días naturales para que los interesados cumplieran con los mismos, en caso de que los interesados no lo hicieran, se cancelaba la solicitud respectiva, de acuerdo con lo previsto en el artículo 122.

El artículo 123 señalaba que la Licencia de funcionamiento dejaba de surtir efectos por no iniciar actividades en un plazo de 180 días naturales posteriores a la expedición de la licencia o por dejar de ejercer las mismas durante un lapso mayor de 180 días, sin causa justificada en ambos casos; asimismo, indicaba que en caso de cancelación de la licencia, se debería seguir el procedimiento respectivo estipulado en el Capítulo III del Título Quinto del mismo reglamento.

Además del trámite citado para obtener una Licencia de funcionamiento nueva, existía otra forma de obtención de la misma a través del traspaso, tal y como se encontraba

---

39.- En relación a lo que debe entenderse por Afirmativa Ficta, ésta es la figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o los ordenamientos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo, tal y como lo dispone la Ley antes enunciada en su artículo 2 fracción III; y por Negativa Ficta se considera a la figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por la citada Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido negativo, esta última figura según la fracción XIX del mismo artículo y ordenamiento legal antes invocado.

establecido y que imponía al adquirente de la Licencia, la obligación de solicitar dentro de los diez días hábiles siguientes de efectuado, la licencia a su nombre proporcionando el documento traslativo de dominio y la licencia respectiva.

Es conveniente señalar, que el traspaso sólo procedía cuando no cambiara de domicilio el establecimiento señalado en la licencia respectiva; en caso contrario se debía hacer el trámite normal para obtener una nueva Licencia de funcionamiento.

Es de mencionar que la Licencia de funcionamiento debía revalidarse anualmente, presentando el titular de la misma su solicitud por lo menos un mes antes de su vencimiento de conformidad, con el artículo 124 del referido reglamento y cuyo tiempo de respuesta era según el artículo 125, de diez días.

El Reglamento a comentario, contenía como una excepción a la regla general, el permiso para operar en una sola ocasión o por un solo evento, un giro que requería licencia, tal y como lo disponían los artículos 127 y 128.

Los establecimientos mercantiles que para su operación requerían contar con la Licencia de funcionamiento para operar y carecían de ésta, se hacían acreedores a una sanción consistente en clausura del establecimiento, multa económica o

ambas a criterio de la Delegación. Lo anterior con fundamento en los artículos 141 y 142 del ordenamiento aludido.

Las causas de cancelación de licencias, de acuerdo con el artículo 147 de la norma en estudio, eran las siguientes:

**I.- No iniciar sin causa justificada en un plazo de 180 días naturales a partir de la fecha de expedición de la licencia;**

**II.- Suspender sin causa justificada las actividades contempladas en la Licencia de funcionamiento por un lapso de 180 días naturales;**

**III.- Por realizar de manera reiterada actividades diferentes de las autorizadas en la licencia de funcionamiento o permiso;**

**IV.- Cuando con motivo de la operación del establecimiento o la realización del espectáculo público se pongan en peligro la seguridad, salud u orden públicos;**

**V.- Cuando exista repetición de una conducta prohibida en la que haya existido reincidencia;**

**VI.- Efectuar, permitir o propiciar conductas que tiendan a la prostitución, y**

**VII.- Cuando se den las causas a que se refieren los artículos 73 y 117 de este Reglamento."**

Por lo que hace a la regulación de la Declaración de apertura, en la fracción II del artículo 4 del citado reglamento, se facultaba a la Delegación para que las recibiese, observando para ello así como para la Licencia de funcionamiento, lo previsto por la Ley de Salud para el Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias, ya que así lo disponía el artículo 5 del reglamento a comentario.

Las actividades que se realizaban en los establecimientos mercantiles que requerían de Declaración de apertura, se tenían que ajustar a las disposiciones generales y

especiales, en su caso, en términos del artículo 8 del ya referido reglamento.

El artículo 14 del citado reglamento, imponía como obligación a los establecimientos mercantiles que no requerían de Licencia de funcionamiento para su operación, la presentación de la Declaración de apertura correspondiente.

Los propietarios, administradores o dependientes de los establecimientos mercantiles que para su funcionamiento requerían de Declaración de apertura, tenían las obligaciones señaladas en el artículo 16 del reglamento citado, consistentes entre otras a destinar exclusivamente el local para la actividad o actividades que determinara la autorización de uso del suelo y tener a la vista copia de la Declaración de apertura en la que constare el sello de recibido de la Delegación correspondiente.

Como una excepción a la regla general, se permitía que en los restaurantes sin venta de bebidas alcohólicas, que para su operación requerían de la Declaración de apertura, se prestara como servicio complementario, sin requisito de licencia, la venta de cerveza y vinos de mesa que no excedieran de 15° G.L. y que se consumieran exclusivamente con los alimentos. Lo anterior de conformidad con los artículos 27 y 28 del mismo ordenamiento.

El artículo 131 del ya citado reglamento, enunciaba que la Declaración de apertura debía hacerse ante la Delegación en forma previa al inicio de actividades, en los formatos respectivos que para tal efecto proporcionaba la misma y en los cuales el interesado tenía que manifestar los siguientes datos:

I.- Nombre, domicilio y nacionalidad del solicitante. Si era extranjero, los datos de la autorización de la Secretaría de Gobernación que le permitiera dedicarse a la actividad por la que declaraba la apertura. Si se trataba de persona moral, los datos de la escritura constitutiva de la sociedad y de la personalidad del representante. En ambos casos también el número de Registro Federal de Contribuyentes;

II.- Localización del establecimiento por el que se declaraba la apertura;

III.- Clase de giro o giros, y razón social o denominación del mismo;

IV.- Número y fecha de expedición de la licencia de uso del suelo o los datos de identificación de la constancia del uso del suelo y una descripción de los usos autorizados;

V.- La manifestación de que contaba con la autorización sanitaria, en su caso;

VI.- Visto Bueno de Seguridad y Operación, en el caso de que se requiriera <sup>40</sup>; y

VII.- Los datos del título de propiedad del contrato que acreditara el uso y goce de la misma.

La declaración de apertura se hacía bajo protesta de decir verdad y señalando el compromiso de cumplir con las disposiciones del Reglamento.

Además de lo anterior, en la práctica le era solicitado al interesado, un gran número de documentos, entre los que se encuentran los siguientes:

a) Constancia de Zonificación de Uso del Suelo. .

b) Licencia de uso del suelo;

<sup>40</sup>.- Esta fracción fue derogada mediante acuerdo de reformas, adiciones y derogaciones al reglamento en comento, publicadas en el Diario Oficial el 22 de mayo de 1991.



c) Alta ante la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, de la actividad que se pretendía realizar, señalando el domicilio del inmueble correspondiente.

d) Licencia Sanitaria o Aviso de Apertura ante la Secretaria de Salud, según fuere el caso.

e) Visto Bueno de Prevención de Incendios;

f) Manifestación de Estadística;

g) Acta de nacimiento tratándose de personas físicas;

h) Acta constitutiva de la sociedad tratándose de personas morales;

i) Identificación del solicitante;

j) Poder Notarial o Acta Constitutiva tratándose de personas morales, donde se acreditare la personalidad del representante de la misma;

k) Placa de Uso y Ocupación de Inmuebles, y

l) El documento con el cual se acreditare el uso y goce del inmueble donde se ubicaba el establecimiento mercantil.

Por su parte el artículo 132 señalaba que la Declaración de apertura<sup>41</sup>, debería presentarse en la Delegación por triplicado correspondiendo el original a la propia Delegación, una copia a la Tesorería del Departamento y otra al declarante, la que se devolvía debidamente sellada. Con lo anterior quedaba claro

41.- La Declaración de apertura sólo autorizaba al interesado a realizar exclusivamente el giro o giros declarados, mismos que deberían estar dentro de los usos permitidos de acuerdo con el artículo 135 del ordenamiento en estudio.

que el trámite de Declaración de apertura era concluido en el momento mismo de su presentación.<sup>42</sup>

En la Declaración de apertura, además del traspaso, y a diferencia de Licencia de funcionamiento, se permitía la modificación de domicilio del establecimiento o el tipo de actividad que realizaba en la misma mediante el aviso a la Delegación acorde a lo previsto por el artículo 133.

El artículo 134 de la norma en estudio disponía que si el propietario o el administrador de un establecimiento mercantil que contaba con Declaración de apertura decidía cerrar en forma definitiva el citado establecimiento, tenía la obligación de dar el aviso de cierre a la Delegación correspondiente.

En caso de que un establecimiento mercantil necesitando de la Declaración de apertura para su operación, no la tuviera, previo procedimiento administrativo respectivo, la Delegación se encontraba facultada para sancionar con multa económica e incluso con la clausura al establecimiento mercantil inspeccionado. Lo anterior se encontraba señalado en los artículos 136 al 143 del mismo ordenamiento en estudio.

---

<sup>42</sup>.- En la práctica esto no se observaba y su trámite de pasó a ser de forma inmediata a un trámite tardado y tedioso en los que el interesado esperaba desde dos días hasta 2 o 3 meses para recibir la Declaración de apertura, la cual era considerada como una autorización y no como lo que realmente era, es decir, como una manifestación.

Conforme al artículo 141, procedía la clausura de establecimientos mercantiles que para su funcionamiento requerían de la Declaración de apertura correspondiente, por realizar actividades sin haber presentado la misma en los casos que no se requería de licencia de funcionamiento.

La sanción económica por no contar con la Declaración de apertura cuando ésta se requería para que un establecimiento pudiese funcionar, se encontraba contenida en el artículo 142, que disponía, que si no se cumplía con las obligaciones contempladas en el artículo 14 entre otros, se imponía la sanción económica equivalente de 180 a 360 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Asimismo, si de la visita de inspección a los establecimientos mercantiles referidos, se concluyera que el visitado no exhibió la Declaración de apertura correspondiente o copia de ésta, durante la visita respectiva, pero posteriormente lo hiciera, se hacía acreedor a una sanción económica contemplada en el artículo 143, equivalente de 70 a 180 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal; en caso de reincidencia se podía aplicar hasta el doble de la sanción económica y si ésta continuare, incluso, podía ordenar la clausura del establecimiento.

Durante la vigencia del ordenamiento a comentario, se publicaron diversos acuerdos de facilidades administrativas y subsidios fiscales a determinados establecimientos mercantiles, con los cuales, se facilitaba la

regularización de los que no contaban con la Declaración de apertura, Licencia de funcionamiento correspondiente o la revalidación de ésta última. Además, se aplicó y aún se sigue aplicando el Manual de Trámites y Servicios al Público, que de acuerdo con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, tiene rango normativo.

Entre los acuerdos que se ha hecho mención y que son de singular importancia, se encuentran los siguientes:

1.- Acuerdo mediante el cual se establecen facilidades administrativas y se otorgan subsidios fiscales para la regularización del funcionamiento de establecimientos mercantiles, así como de usos del suelo y construcciones relacionadas con los mismos. Este acuerdo se publicó el 22 de abril de 1994 en el Diario Oficial, y vino a ser el primero de muchos acuerdos que le siguieron en este mismo sentido.

2.- Acuerdo mediante el cual se otorgan facilidades administrativas a fin de que se regularicen los establecimientos mercantiles que carezcan de licencia de funcionamiento y funcionen como restaurantes, publicado el 7 de julio de 1994 en el Diario Oficial.

3.- Acuerdo mediante el cual se otorgan facilidades administrativas para el funcionamiento de establecimientos que operan en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial el 19 de octubre de 1994.

4.- Acuerdo que prorroga la vigencia del diverso publicado en la Gaceta Oficial, en el número 327 Tomo II,

de fecha 4 de septiembre de 1995, mismo que fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el día 20 de mayo de 1996.

5.- Acuerdo que tiene por objeto establecer un procedimiento simplificado para otorgar facilidades administrativas y subsidios fiscales, a fin de que se regularicen las micro y pequeñas industrias, en las materias que se señalan. Este acuerdo se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 27 de mayo de 1996.

6.- Acuerdo mediante el cual se otorgan facilidades administrativas y subsidios fiscales a establecimientos mercantiles y de servicios, para su regularización, publicado el 27 de mayo de 1996, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Los acuerdos antes enumerados, estuvieron vigentes al mismo tiempo que el ordenamiento en estudio, sólo que la aplicación de algunas normas de este último, se encontraron suspendidas durante el tiempo de la vigencia de dichos acuerdos, ya que éstos vinieron como en los mismos se indicaban, a dar facilidades para el funcionamiento de determinados establecimientos mercantiles o de micro y pequeñas industrias. Con la aplicación de los referidos acuerdos, se regularizaron diversos establecimientos mercantiles que no reunían los requisitos exigibles en el multireferido reglamento. Los acuerdos mencionados, vienen a influir en la expedición de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal vigente. Los mencionados acuerdos, fueron publicados

considerando que el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la Ciudad de México, a través del impulso de la transformación de la economía informal y de la generación de empleos a partir de pequeñas empresas y la adopción de métodos modernos con organización del trabajo y comercialización, constituyen una acción prioritaria del Plan Nacional de Desarrollo.

Entre los establecimientos beneficiados con los ya citados acuerdos, se encontraban:

A) Los utilizados como oficinas administrativas o despachos, consultorios médicos, así como alojamientos, siempre que la superficie de construcción del inmueble destinada a dichos usos fuere menor de 250 m<sup>2</sup> y no mayor de planta baja y dos niveles.

B) Los utilizados como establecimientos mercantiles que funcionaran como tiendas de productos básicos, de especialidades y de servicios; restaurantes sin venta de bebidas alcohólicas, cafés, fondas y loncherías; juegos eléctricos, electrónicos, mecánicos, electromecánicos y de video; vidrierías y tlapalerías, cuya superficie de construcción fuere de hasta 120 m<sup>2</sup>.

C) Restaurantes con venta de bebidas alcohólicas, micros y pequeñas industrias.

Asimismo, se indicaba en los ya citados acuerdos, que con la presentación debidamente requisitada de la

solicitud de regularización, el Departamento del Distrito Federal tendría por cumplido los avisos y declaraciones exigidos por las disposiciones reglamentarias en materia de construcción, zonificación y de establecimientos mercantiles; es decir, reuniendo los requisitos enunciados en los mismos acuerdos, ya no era necesario cumplir con lo estipulado en los diversos ordenamientos.

### **3.3. LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO Y DECLARACION DE APERTURA EN LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN EL DISTRITO FEDERAL EN VIGOR.**

La Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal vigente, se publicó en el Diario Oficial el día 29 de mayo de 1996. Una vez entrada en vigor esta ley, se encontró con la existencia de un acuerdo relacionado con la otorgación de facilidades administrativas y subsidios fiscales con el objeto de que regularizaran su funcionamiento diversos establecimientos mercantiles y de servicios. Asimismo, a la fecha sigue vigente el Manual de Trámites y Servicios al Público del Distrito Federal mismo que contiene las características de diversos trámites y procedimientos, de acuerdo a los requisitos y plazos que establecen las leyes y reglamentos aplicables, ésto según el artículo 2 fracción XVIII de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

La Licencia de funcionamiento en cuanto a su definición, obtención, revalidación, traspaso y cancelación se encuentra regulada en diversos artículos de la ley a comentario.

Iniciando con el estudio de la ley multireferida y en relación con la Licencia de funcionamiento, en la fracción I de su artículo 6, se faculta a la Delegación, a través de los Delegados o Subdelegados Jurídicos y de Gobierno, para que expidan Licencias de funcionamiento, permisos y autorizaciones en los términos de dicha ley; asimismo, en la fracción VI del citado artículo, para que aplique las sanciones previstas en la misma ley.

El artículo 7 de la citada norma, señala las facultades de las Ventanillas única y la de gestión, mismas que en relación con la Licencia de funcionamiento son las de orientar, recibir, integrar, gestionar y entregar la documentación y respuesta correspondiente en la expedición, revalidación y autorización de traspaso y de Licencias de funcionamiento.

Los formatos de solicitud de Licencia de funcionamiento y Declaración de apertura entre otros, son proporcionados por las Ventanillas únicas y las de gestión, los que deben ser lo suficientemente claros para su fácil llenado en términos del artículo 9 de la ley en estudio y deben ser determinados por la Administración Pública. Además, dicho artículo



dispone que la Delegación, a través de las ventanillas enunciadas, está obligada a brindar la asesoría y orientación que al respecto solicite el interesado.

En el artículo 10 de la referida norma, se señalan las obligaciones que tienen los titulares de los establecimientos mercantiles, en relación con la Licencia de funcionamiento y la Declaración de apertura a saber:

"I.- Destinar exclusivamente el local para el giro o giros a que se refiere la Licencia de funcionamiento o la Autorización otorgadas; o bien, los manifestados en la Declaración de apertura, acorde a su autorización de uso del suelo;

II.- Tener a la vista la Licencia de funcionamiento, Permiso o Autorización que la Delegación haya otorgado, o el aviso de Declaración de apertura en la que conste su acuse de recibo correspondiente; ..."

Por lo que respecta a la Licencia de funcionamiento, dado su impacto social, ésta resulta necesaria para los establecimientos mercantiles que desarrollen alguno de los siguientes giros:

I.- Venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado, que contengan una graduación alcohólica mayor de 14° G.L.;

II.- Venta de bebidas alcohólicas al coqueo, que contengan una graduación alcohólica mayor de 2° G.L.;

III.- Prestación del servicio de diversión, entretenimiento o eventos, en el que se incluya la presentación de la actuación de intérpretes, orquestas, conjuntos musicales, música grabada o videograbaciones; pista de baile; o venta de bebidas alcohólicas al coqueo;

IV.- Prestación del servicio de alojamiento;

V.- Prestación del servicio de baños públicos, masajes y gimnasios;

VI.- Juegos mecánicos, electromecánicos, electrónicos y de vídeo para que el público los utilice dentro del establecimiento mercantil;

VII.- Billares para que el público los utilice dentro del establecimiento mercantil;

VIII.- Presentación de manera permanente de eventos artísticos, culturales, musicales, deportivos y/o cinematográficos, en locales con aforo para más de 100 personas;

IX.- Prestación del servicio de reparaciones mecánicas, hojalatería, pintura, eléctricas, electromecánicas, de lavado y/o engrasado de vehículos automotores terrestres en locales que rebasen una superficie de 100 m<sup>2</sup>; y

X.- La prestación de los servicios a que se refiere la fracción III anterior, y que adicionalmente los condicionen a la adquisición de una membresía que otorgue a los consumidores que lo deseen, la calidad de miembros del mismo.

De acuerdo al artículo 16, la Licencia de funcionamiento se requiere dado el impacto social que el establecimiento mercantil ocasiona con el giro mercantil que desarrolla, entendido el impacto social como, la actividad que por su naturaleza puede alterar el orden y la seguridad pública, o afectar la armonía de la comunidad; ello, según la fracción VIII del artículo 3 de la misma ley.

Ahora bien, los datos y documentos que se deben presentar ante las Ventanillas únicas y las de gestión, para obtener la Licencia de funcionamiento, se encuentran precisados en las nueve fracciones del artículo 18 de la norma en comento, los cuales son:

I.- Nombre, domicilio para oír y recibir notificaciones, registro federal de contribuyentes y nacionalidad, y en su caso la solicitud de inscripción al padrón del impuesto sobre nóminas.

II.- 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;

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 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 pretenda ejercer, y razón social o denominación del mismo;

VI.- Constancia de zonificación de uso del suelo, o la licencia de uso del suelo o constancia de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, en su caso, con la que acredite que el giro mercantil que pretende operar está 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 uso y ocupación otorgada por la Delegación correspondiente, en los demás casos;

VIII.- La manifestación bajo protesta de decir verdad, en el sentido de que cumplen además de lo ordenado por el presente ordenamiento, con lo dispuesto por la Ley de Salud para el Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias, la Ley de Protección Civil del Distrito Federal, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, la normatividad en materia de protección al ambiente y conservación ecológica, derechos de autor y de intérprete, en su caso, y los demás ordenamientos aplicables con motivo del funcionamiento de los establecimientos mercantiles; y

IX.- En caso de los establecimientos mercantiles a que se refiere la fracción X del artículo 16 de la Ley, además deberán:

- a) Acreditar una inversión mínima de 100 mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y
- b) Contar con un mínimo de 1000 m<sup>2</sup> de área para prestar los servicios."

El tiempo con que cuenta la Delegación para expedir la Licencia de funcionamiento, habiendo previamente el interesado reunido los requisitos y anexado a la solicitud respectiva los documentos a que se refiere el artículo 18 de dicha ley, es de 7 días hábiles y se encuentra contenido en el artículo 19 de la citada norma, el que además faculta a la Delegación para que realice visitas o cotejos para verificar que las manifestaciones y documentos anexados a la solicitud respectiva son verídicos; asimismo, menciona que la Licencia de funcionamiento debe contemplar únicamente un sólo giro. Siendo aplicable en caso de que la autoridad no de respuesta en el plazo fijado para ello,

la afirmativa ficta; cuando el interesado en su solicitud no acompaña todos los documentos o no reúne todos los requisitos, debe ser prevenido por escrito para que subsane la irregularidad, todo ello, en términos del artículo 21 de la misma norma.

Otra forma de adquirir una Licencia de funcionamiento, lo es a través del traspaso; tal y como lo establece la fracción XIV del artículo 3 de la norma en estudio, la cual considera al traspaso como la transmisión que el Titular de una Licencia de funcionamiento hace de los derechos consignados a su favor en la misma a otra persona física o moral, siempre y cuando no se modifique la ubicación del establecimiento y giro mercantil que la misma ampare, cuyo trámite, misma que obliga al adquirente a 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 vigente respectiva;
- 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.

Si la Delegación en un plazo de 5 días hábiles no da respuesta al trámite de traspaso, procede la afirmativa ficta en términos del numeral 26 de la ley a comentario.

La ley de referencia, establece en su artículo 24, que en caso de que variaren las condiciones bajo las cuales se otorga la Licencia de funcionamiento, el interesado deberá solicitar la expedición de una nueva, para lo cual deberá presentar la solicitud a que se refiere el artículo 18 de la ley en cita y el original de la licencia para que sea cancelada conforme al procedimiento administrativo.

Las Licencias de funcionamiento, aún cuando no se especifica de manera expresa en la ley referida, tienen vigencia de un año contado a partir de su expedición, ya que la propia ley establece en su artículo 23 que las Licencias de funcionamiento deben revalidarse cada año, de ahí que la vigencia de dichas licencias sea de un año. En caso de revalidación deberá presentarse un aviso que deberá realizarse ante la propia Delegación, el cual contendrá:

- I.- Copia simple de la Licencia de funcionamiento;
- II.- La manifestación bajo protesta de decir verdad de que no se han cambiado las condiciones en que se otorgó la Licencia de funcionamiento originalmente; y
- III.- El comprobante de pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal.

Independientemente del giro autorizado en la Licencia de funcionamiento, los titulares de los establecimientos referidos que requieren de ésta, pueden desarrollar sin necesidad de obtener otra de las enunciadas licencias, los giros complementarios que expresamente les permite la citada norma. Lo anterior se encuentra estipulado en el artículo 54 de la ya

mencionada, y los giros complementarios, en los artículos 55 a 63 de la misma.

Según el artículo 22 de la ley multireferida, existen dos causas por las que las nombradas licencias dejan de surtir efecto, en caso de que se diera alguna de ellas, la Delegación debe iniciar el procedimiento de revocación que contempla la misma norma. Las causas a que nos referimos son:

1) Cuando el titular no inicia la operación del establecimiento mercantil en un plazo de 120 días naturales, contados a partir de la fecha de expedición de la licencia, y

2) Cuando el titular deja de ejercer sin aviso las actividades amparadas en la licencia durante un tiempo mayor de 120 días.

Es importante señalar que si la Delegación, en uso de sus facultades y atribuciones, ordena la verificación de algún establecimiento mercantil de los enunciados en el artículo 16 de la referida norma, y de dicha verificación se desprende que el establecimiento no cuenta con la Licencia de funcionamiento, la Delegación previo procedimiento puede ordenar la clausura del mismo. Lo anterior se encuentra contenido en los artículos 72 al 75 y 82 de la enunciada norma.

Los establecimientos mercantiles que para su operación requirieren de la licencia respectiva, según el artículo

82 de la multireferida norma, pueden ser clausurados entre otras causas por:

- 1.- Carecer de Licencia de funcionamiento o Autorización para la operación de los giros que lo requieren.
- 2.- Realizar actividades diferentes a las declaradas en la Licencia de funcionamiento o en las autorizaciones.
- 3.- Que no hayan sido revalidadas las licencias.
- 4.- Cuando se manifiesten datos falsos en el aviso de revalidación de la citada licencia.
- 5.- Cuando se hayan detectado en verificación, modificaciones a las condiciones de funcionamiento del establecimiento mercantil por el que se otorgó la licencia respectiva.
- 6.- Cuando con motivo de la operación de algún giro mercantil, se ponga en peligro la seguridad, salubridad u orden público.

El mismo artículo 82 faculta a la Delegación para que ésta haga uso de la fuerza pública, en caso de que exista oposición a la ejecución de la clausura. Asimismo, el carecer de la mencionada licencia, es causa para que la Delegación sancione con multa equivalente de 200 a 400 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 80 de la mencionada norma.

Por lo que respecta a la Declaración de apertura, segunda figura jurídica cuyo estudio nos ocupa, la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, la contempla en diversos artículos.

De las atribuciones que la Delegación a través de los Delegados o Subdelegados Jurídicos y de Gobierno tiene, según el artículo 6 de la ley citada, se encuentran entre otras las siguientes:

1.- Registrar las Declaraciones de apertura de los establecimientos mercantiles cuyo giro mercantil no requiera de licencia para su operación.

2.- Registrar el aviso de suspensión y cese de actividades de los establecimientos mercantiles.

3.- Instruir a los verificadores responsables de vigilar el cumplimiento a lo dispuesto por la ley, que se lleven a cabo las verificaciones, aseguramientos y visitas a que haya lugar, de conformidad con la Ley a comentario, la de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias.

4.- Aplicar las sanciones previstas en la citada ley.

La ley en estudio, en su artículo 42 dispone que cualquier giro mercantil que no se encuentre contemplado en el artículo 16 de la misma ley, solamente estará obligado a contar



con la Declaración de apertura correspondiente<sup>43</sup>, y no requerirá de Licencia de funcionamiento. Por su parte el artículo 43 de la ya citada ley, indica que los establecimientos mercantiles que requieren de Declaración de apertura pueden funcionar en forma inmediata, siempre y cuando cuenten con el documento que acredite el legal uso del suelo para la actividad que pretendan llevar a cabo; asimismo, menciona que los titulares de los establecimientos indicados deben presentar su Declaración de apertura ante la Delegación a más tardar dentro de los 15 días naturales siguientes al inicio de sus actividades.

Los datos y documentos que deben anexarse a la solicitud de registro de Declaración de apertura, se encuentran vertidos en el numeral 44 del ya citado ordenamiento, se manifiestan bajo protesta de decir verdad en la solicitud respectiva y son:

**"I.- Nombre, domicilio, registro federal de contribuyentes y nacionalidad;**

**II.- Si el solicitante es extranjero; aquellos con los que acredite su legal estancia en el país; así como los de la autorización que le permite dedicarse a la actividad que pretenda, emitidas por la Secretaría de Gobernación;**

**III.- En los casos de personas morales, su representante deberá señalar los datos de la escritura constitutiva, de su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio y del documento que acredite su representación;**

**IV.- Ubicación del establecimiento mercantil por el que se declara la apertura;**

---

<sup>43</sup>.-Entre las obligaciones que tienen quienes cuentan con la Declaración de apertura se encuentran las de destinar exclusivamente el local para el giro o giros manifestados en la misma, acorde a su autorización de uso del suelo; tener a la vista el aviso respectivo en el que conste su acuse de recibo; permitir el acceso al establecimiento mercantil del personal autorizado por la Delegación para realizar las funciones de verificación; vigilar que se conserve el orden y seguridad de los asistentes y de los empleados dentro del establecimiento mercantil, así como a coadyuvar a que con su funcionamiento no se altere el orden público en las zonas inmediatas al mismo y dar aviso a las autoridades competentes en caso de que se altere el orden y la seguridad, las cuales se encuentran enunciadas en el artículo 10 de la norma en estudio.

V.- Giro mercantil y razón social o denominación del establecimiento mercantil;

VI.- Los datos del documento por el cual se ostenta la calidad jurídica de propietario o poseedor del inmueble; y

VII.- Que cumple con lo dispuesto por la Ley, la Ley de Salud para el Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias, la Ley de Protección Civil del Distrito Federal, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, la Ley para Personas con Discapacidad del Distrito Federal, la Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal, la normatividad en materia de protección al ambiente y conservación ecológica, y los demás ordenamientos aplicables con motivo del funcionamiento de los establecimientos mercantiles."

En el artículo 45 de la misma ley, se enuncia que el único documento que debe anexarse al formato de registro de Declaración de apertura, es aquel mediante el cual se acredita que el uso de suelo está permitido para el giro principal que se lleve a cabo en el establecimiento mercantil de que se trate, pudiendo ser cualesquiera de los siguientes: la constancia de zonificación del uso de suelo, la licencia de uso del suelo o la constancia de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos. Es importante mencionar que si bien es cierto las disposiciones antes mencionadas no abligan a anexar ningún otro documento de los ya mencionados, el artículo 46 de la propia ley si faculta a la Delegación para realizar las verificaciones que crea convenientes para constatar la veracidad de lo manifestado por el solicitante en su solicitud respectiva.

Por su parte, en el artículo 47 de la ley en estudio, se manifiesta que la Declaración de apertura debe presentarse ante la Delegación, a través de las Ventanillas única o la de gestión, devolviéndose al interesado en forma inmediata y debidamente sellada. Las circunstancias que deben ser avisadas a

la Delegación por los titulares, dentro de los diez días hábiles de ocurridas, se encuentran precisadas en el artículo 48 de la multireferida norma, siendo el Traspaso del establecimiento mercantil de que se trate, la modificación de domicilio del establecimiento mercantil con motivo del cambio de nomenclatura del lugar en que se ubique y el cambio de giro mercantil a que se dedica.

En caso de cierre del establecimiento mercantil, el titular dentro de los siguientes 5 días hábiles al mismo, debe dar aviso de éste a la Delegación correspondiente y a la Tesorería del Distrito Federal; de acuerdo a lo contenido en el artículo 49 del aludido ordenamiento.

En el artículo 52 se indica que la Declaración de apertura autoriza al Titular a ejercer exclusivamente el giro principal, y aquellos que se le señalen en la misma ley como giros complementarios. Los giros complementarios para establecimientos con Declaración de apertura se encuentran señalados en los artículos 64 y 65 de la misma norma.

Cabe destacar que existe una excepción al requerimiento que en general se hace a los establecimientos mercantiles de Licencia de funcionamiento, según el artículo 17 de la norma multicitada, en el sentido de que requieren de Declaración de apertura y no de licencia para su operación:

- a) Los salones de fiesta infantiles, y

b) Los servicios de alojamiento prestados por hospitales, clínicas, asilos, conventos, internados y seminarios.

Si la Delegación en uso de sus facultades y atribuciones, ordena la verificación de algún establecimiento mercantil que para su operación requiere de la Declaración de apertura, y de dicha verificación se desprende que el titular del establecimiento verificado no cuenta con la enunciada Declaración, la Delegación, previo procedimiento puede dictar como resolución e imponer como sanción, multa o clausura del referido establecimiento o ambos si así lo considera conveniente. Lo anterior se encuentra contenido en los artículos 72 al 75, 80 y 82, todos de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal. Independientemente de la aplicación de las sanciones pecuniarias a que se refiere la ley señalada, la Delegación puede clausurar los establecimientos mercantiles, e incluso, le faculta para hacer uso de la fuerza pública en caso de que existiere oposición a la ejecución por parte del titular ; y en relación a la Declaración de apertura, en los siguientes casos:

A) Por realizar actividades sin haber presentado la Declaración de apertura en los casos de los giros mercantiles que no requieren Licencia de funcionamiento;

B) Por realizar actividades diferentes a las manifestadas en la Declaración de apertura;

C) Por manifestar datos falsos en el formato de Declaración de apertura, o por carecer de uno o más de los

documentos con que debe contar previo a la presentación de la Declaración de apertura; y

Cuando con motivo de la operación de algún giro mercantil, se ponga en peligro la seguridad, salubridad u orden público.

Finalmente y en cuanto a la facultad para imponer sanciones económicas, éstas se encuentran contenidas en diversos artículos. Por no presentar el titular la Declaración de apertura, conforme al artículo 80, procede sancionar con el equivalente de 200 a 400 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal. La sanción procede entre otros casos por lo siguiente:

a) Por no destinar exclusivamente el local para el giro o giro manifestados en la Declaración de apertura, acorde a su autorización de uso del suelo, y

b) Por no tener a la vista el aviso de Declaración de apertura.

**C A P I T U L O   C U A R T O   :**

**LA INEFICACIA DEL ARTICULO 2 DE LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN EL DISTRITO FEDERAL EN RELACION CON LOS TRAMITES DE OBTENCION DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO Y DECLARACION DE APERTURA.**

- 4.1. ANALISIS DEL ARTICULO 2 DE LA LEY EN CITA.
- 4.2. PROBLEMATICA QUE PRESENTAN LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LA OBTENCION DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO.
- 4.3. TRASCENDENCIA DEL CONTENIDO DE LOS ARTICULOS 43, 44, 45, 47 Y 48 DE LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN EL DISTRITO FEDERAL RESPECTO A LA DECLARACION DE APERTURA.
- 4.4. PROPUESTA DE REFORMA A LAS DISPOSICIONES QUE REGLAMENTAN LOS TRAMITES DE OBTENCION DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO Y DECLARACION DE APERTURA.

#### 4.1. ANALISIS DEL ARTICULO 2 DE LA LEY EN CITA.

El artículo 2 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal establece:

**"ARTICULO 2.- Los objetivos de la presente Ley son determinar mecanismos claros para facilitar la apertura de establecimientos mercantiles y regular su funcionamiento por razones de orden y seguridad pública".**

Este artículo, para su análisis será dividido en dos partes, la primera de ellas que se refiere a los mecanismos que la Ley cuyo estudio nos ocupa debe determinar; y la segunda, al orden y seguridad pública.

La primera parte del artículo mencionado prescribe: "Los objetivos de la presente Ley son determinar mecanismos claros para facilitar la apertura de establecimientos

mercantiles y regular su funcionamiento..."; en este sentido, la pretensión o fin que persigue la ley es determinar los mecanismos antes enunciados, por lo que es necesario precisar que un mecanismo<sup>44</sup>, es comunmente referido al artificio o estructura de un cuerpo natural o artificial así como a la combinación de sus partes constitutivas. También ha sido considerado y definido como los "medios prácticos que se emplean en las artes".<sup>45</sup> De tal modo que los mecanismos señalados por el artículo 2, deben facilitar la apertura de establecimientos mercantiles y regular su funcionamiento; lo cual en la práctica resulta inverosímil ya que de hecho el Manual de Trámites y Servicios al Público de la Administración Pública del Distrito Federal, <sup>46</sup> expedido como instrumento para lograr tales facilidades administrativas no concede ni otorga las mismas para la apertura de establecimientos mercantiles y menos aun, regula su funcionamiento, entendiéndose por esto último, el momento en que el establecimiento cuenta con la Licencia o el aviso correspondiente para su operación.

El Manual referido, se concretiza a proporcionar los requisitos necesarios para el registro de la Declaración de apertura y la obtención de la Licencia de funcionamiento, los cuales son exactamente los mismos a los enunciados en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos

---

<sup>44</sup>.- Del latín med. *mechanisma*: *estrategema*.

<sup>45</sup>.- DICCIONARIO ENCICLOPEDICO QUILLET. Tomo VIII. 11ª ed.; México; Edit. Cumbre S.A., 1981. p. 252.

<sup>46</sup>.- Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de septiembre de 1996, es expedido a efecto de dar cumplimiento al Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa y de cuidar la permanente comunicación con la población y mejorar el nivel de seguridad jurídica respecto de los trámites que realiza ante la administración Pública del citado Distrito. De esta forma el Manual a que se ha hecho referencia, pretende ser uno de los mecanismos señalados en el artículo que se analiza.



Mercantiles en el Distrito Federal; así también, indica el tiempo de respuesta al trámite por parte de la autoridad, la vigencia del documento obtenido, el costo del trámite realizado, los casos en que procede o no la afirmativa ficta y el lugar donde debe gestionarse dicho trámite; pero todo ésto, tal y como lo dispone la ley antes mencionada.

Es de resaltar de dicho Manual, el hecho de que contiene los formatos de solicitud enunciados en la ley que nos ocupa, a través de los cuales se pretende unificar criterios y generalizarlos en todo el Distrito Federal con el objeto de evitar que cada Delegación de tal entidad federativa haga, expida o proporcione su propio formato y exija datos o documentos distintos a los señalados en la Ley citada; constituyéndose así un acuerdo de carácter general que rige en el Distrito Federal, por disposición contenida en la fracción XX del artículo 20 de la Ley de Procedimiento Administrativo de esa ciudad adquiere el carácter de norma proporcionando certeza y seguridad jurídica a los particulares, al obligar a los servidores públicos a no exigir mayores requisitos a los en él indicados.

Por otro lado cabe remarcar que este mecanismo o Manual no se encuentra en su totalidad a la vista y conocimiento de los ciudadanos a los cuales está destinado, ya que en el mejor de los casos sólo lo conocen los servidores públicos. 47

---

47.- Un ejemplo de ello, lo es la Delegación Gustavo A. Madero la cual no tiene a la vista el referido Manual, por lo que al desconocer el ciudadano los requisitos del trámite a solicitar puede ser sorprendido dolosamente solicitándosele un mayor número de datos o documentos, o aun más, alterando el tiempo de respuesta. Otro ejemplo

Otro supuesto mecanismo lo son las Ventanillas de Gestión y las Ventanillas Unicas. Las primeras se encuentran instaladas en las sedes de los organismos empresariales; mientras que las Ventanillas Unicas, se encuentran instaladas en las Delegaciones del Distrito Federal. Estas ventanillas constituyen un mecanismo implementado por el Gobierno del Distrito Federal para que el ciudadano en su gestión lleve a cabo los trámites de aviso de Declaración de apertura y de la obtención de la Licencia de funcionamiento. Estas surgieron con el propósito de evitar que los interesados o los solicitantes de los servicios tengan comunicación directa con los jefes de Departamento, de oficina u otros que puedan propiciar niveles de corrupción, convirtiéndose con ello dichas ventanillas en intermediarias o área receptora de documentos, la cual es la encargada de turnar la solicitud al área responsable para posteriormente otorgar la respuesta al solicitante. Sin embargo resulta cierto que la Ventanilla única y la de gestión son un área receptora de documentos de los trámites de aviso de Declaración de apertura y de Licencia de funcionamiento y que su función como tal debe ser de una simple Oficialia de Partes, pero en la práctica dichas ventanillas se han convertido por un lado en autoridad dictaminadora y por el otro, en verdaderos intermediarios o gestores.<sup>48</sup>

---

Lo constituye la diversidad en las Ventanillas única en cuanto a los formatos de solicitud de Licencia de funcionamiento y de Declaración de apertura, ya que aun cuando el documento debe ser único e igual en todas las Delegaciones, esto no es así en la Delegación Venustiano Carranza, la cual expide los formatos mencionados pero de diversa forma, es decir, difieren del que se encuentra señalado en el ya citado Manual.

48.- Son autoridad dictaminadora en los casos de avisos de Declaración de apertura y Licencia de funcionamiento, cuando se presenta el formato correspondiente requisitado en forma indebida negándose a recibir dicho formato. Asimismo, al negarse a recibir un trámite de Licencia de funcionamiento por faltar algún documento.

Las Ventanillas única y la de gestión, de acuerdo con la multicitada Ley para el Funcionamiento de Establecimientos, proporcionan gratuitamente a los interesados, la solicitud de expedición de Licencia de funcionamiento y la solicitud de registro de Declaración de apertura; así como orientan, asesoran, reciben, integran, gestionan y entregan la documentación y respuesta correspondiente a la solicitud de Licencia de funcionamiento y registro de Declaración de apertura.

En cuanto a la actividad de intermediarios o gestores, la misma le es otorgada a las ventanillas en cuestión por la propia ley en su artículo 7, al facultarles para gestionar en los trámites cuyo estudio nos ocupa, puntualizando que al realizar dicha actividad y en evidente exceso de la misma, se convierten en dictaminadoras al negar al interesado la recepción de la solicitud por falta de documentos o datos al formato correspondiente, con lo que se evitan trámites ociosos que culminarían en una negativa de la autoridad respectiva.

Vistas así las ventanillas única y la de gestión, éstas no constituyen el mecanismo a que se refiere el artículo 2 en estudio, toda vez que el proporcionar los formatos y requisitos que se requieren para los trámites, asesorar, gestionar, orientar, recibir, integrar y entregar la documentación, no facilita en nada la tramitación para la apertura

de establecimientos mercantiles y menos aun regulan el funcionamiento de éstos.

Por otro lado y con respecto a la apertura y regulación del funcionamiento de los establecimientos mercantiles prevista en el articulos en análisis de la ley citada con anterioridad, es de mencionarse que no han sido creados ni indicados con precisión los mecanismos que tengan como objetivo el facilitar la apertura de dichos establecimientos, no obstante que el articulo 2 en estudio dispone que los objetivos de la ley son determinar mecanismos claros, lo que desde luego implica indicarlos, señalarlos o fijarlos con precisión, lo cual a todas luces resulta evidente no ha sido así, ya que a mayor abundamiento existe toda una serie de requisitos que previamente es necesario satisfacer para posteriormente obtener la Declaración de apertura o Licencia de funcionamiento, según sea el caso, que permita la operación de un establecimiento mercantil, con lo cual queda claro que no otorga ninguna facilidad para la apertura de dichos establecimientos, ya que la misma la condiciona a cumplir con lo dispuesto por diversas leyes, reglamentos y ordenamientos y consecuencia de ello, contar con los respectivos documentos. Aunado a lo anterior debe tomarse en cuenta que el personal que labora en las ventanillas enunciadas, generalmente y de manera dolosa no informan al solicitante del servicio, cuales son todos los documentos que el establecimiento mercantil a declarar requiere para su apertura y legal funcionamiento, y así evitar que el mismo sea con posterioridad clausurado por la Delegación y se

concretizan, ello desde luego con la finalidad de poder "negociar" con los titulares de los establecimientos mercantiles, la no clausura del establecimiento referido.

En cuanto al mecanismo que facilite la apertura de establecimientos mercantiles que requieren de Licencia de funcionamiento, éste tampoco se encuentra indicado con precisión en la ley multiseñalada, sino todo lo contrario, los requisitos son mayores<sup>49</sup> y agregandose a dichos establecimientos los dedicados a la prestación de servicios de reparaciones mecánicas, hojalatería, pintura, eléctricas, electromecánicas, de lavado y/o engrasado de vehículos automotores terrestres en locales que rebasen una superficie de 100 metros cuadrados, los cuales con la reglamentación anterior sólo requerían para su operación contar con la Declaración de apertura.

Retomando nuestro análisis del artículo 2 que nos ocupa y en cuanto a la determinación de mecanismos que regulen el funcionamiento de establecimientos mercantiles por razones de orden y seguridad pública, los mismos se encuentran contenidos en la ley enunciada en párrafos precedentes, clasificados dependiendo

---

49.- En la Ley vigente, entre los datos y documentos que requiere y que antes no eran exigibles se encuentran los siguientes: La solicitud de inscripción al padrón del impuesto sobre rđninas; tratándose de personas morales, copia certificada de la escritura constitutiva con registro en trámite o debidamente registrada; el representante legal debe anexas una copia de su identificación oficial vigente con fotografía; Visto bueno de seguridad y operación o la placa de uso y ocupación de inmueble según sea el caso; Bajo protesta de decir verdad debe manifestar que cumple con lo dispuesto por la Ley a comentar. La Ley de Salud y sus disposiciones reglamentarias, La Ley de Protección Civil del Distrito Federal, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, la normatividad en materia de protección al medio ambiente y conservación ecológica, Derechos de Autor y de Intérprete en su caso y los demás ordenamientos aplicables con motivo del funcionamiento de los establecimientos mercantiles.

de la actividad o giro mercantil que se desarrolle en el establecimiento.

Por razones de orden y seguridad pública, en el artículo 10 de la ley citada, se disponen ciertas obligaciones a los titulares de los establecimientos mercantiles en general. El incumplimiento de dichas obligaciones es motivo o causa de sanción económica por parte de la Delegación.

De tal manera podemos considerar que el objetivo de determinar mecanismos claros que faciliten la apertura de establecimientos mercantiles y regulen su funcionamiento por razones de orden y seguridad pública es parcialmente atendido; toda vez que, en dicha ley no se indican con precisión los mecanismos que faciliten la apertura de establecimientos mercantiles, y si en cambio, existen diversas disposiciones que regulan el funcionamiento de dichos establecimientos por razones de orden y seguridad pública, las que para el caso de no ser observados por los titulares de los mencionados establecimientos, a través de un medio práctico que se emplea, denominado verificación, la Delegación en su carácter de autoridad competente lleva a cabo una supervisión, inspección o verificación como hoy se le llama e impone la sanción correspondiente al titular del establecimiento verificado.

En el transcurso de este capítulo se ha hecho referencia a los términos orden y seguridad pública, por lo que para completar el análisis del artículo 2, se procederá a mencionar qué se entiende por dichos términos.

En sentido administrativo, el Orden Público para Vedel, "está constituido por un mínimo determinado de condiciones esenciales requeridas para una vida social conveniente, su contenido varía con el estado de las creencias sociales. La seguridad de los bienes y de las personas, la salubridad y la tranquilidad constituyen su fundamento; reviste igualmente aspectos económicos e incluso estéticos (cuestiones arquitectónicas).<sup>50</sup>

Existen diversos conceptos que sobre Orden Público los doctrinarios del derecho administrativo proporcionan; para algunos el orden público es el estado o situación social derivada del respeto a la legalidad establecida por el legislador. Generalmente en todas las normas o leyes se dispone que las mismas son de orden público, ignorando u olvidando con ello, que todas las leyes lo son, porque todas ellas tienen como fin principal el mantenimiento de la paz con justicia, que persigue el derecho; para estos mismos doctrinarios, el orden público se perturba cuando el derecho no es respetado, agregando además, que comúnmente el orden público suele confundirse con la tranquilidad

---

50.- Citado por MARTINEZ MORALES, Rafael I. DERECHO ADMINISTRATIVO. Vol. 3. Colección Diccionario Jurídico Harla; México, Edit. Harla, 1996. p. 167

pública, pero en realidad ésta no es otra cosa que uno de los efectos que produce el orden público. <sup>51</sup>

Como se puede observar, la idea de Orden Público, ha sido definida de diversas formas, no existiendo una clara definición ni un consenso general acerca de como conceptuarlo, sin embargo, en las diversas ideas que del orden público se tienen, se encuentran entre otras semejanzas las de mantener la seguridad, paz, el orden social y el ejercicio de las libertades individuales, aunque paradójicamente para tal objeto se limiten éstas.

Por lo que respecta al término Seguridad Pública, ésta ha sido considerada por la doctrina moderna del derecho administrativo como un elemento del Orden Público, pero ha sido poco definida por la misma. La doctrina administrativa ha explicado la seguridad pública diciendo que ésta "comprende la prevención de toda clase de riesgos, calamidades, desde los acontecimientos naturales como un terremoto, hasta los hechos del hombre". <sup>52</sup>

Para algunos doctrinarios la Seguridad Pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden públicos. Se

---

<sup>51</sup>- Cfr. PINA, Rafael de. y PINA VARA, Rafael de. DICCIONARIO DE DERECHO. 20g ed., Mexico, Edit. Porrúa S.A., 1994. p. 391.

<sup>52</sup>- SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. DOCTRINA, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA. Tomo II. 16g ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1995. p. 593.



trata de la protección que se genera a través de los mecanismos del control penal, y del mantenimiento de la paz pública, mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente por conducto de los sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policías preventivas. <sup>53</sup>

La Seguridad Pública, desde el punto de vista objetivo ha sido conceptualizada como "el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía preventiva". <sup>54</sup>

La Seguridad Pública, en derecho administrativo ha sido definida como: "elemento del orden público material, caracterizado por la ausencia de peligros para la vida, la libertad o el derecho de propiedad de las personas". <sup>55</sup>

En este orden de ideas, si el objetivo de la ley multireferida es determinar mecanismos claros que faciliten la apertura de establecimientos mercantiles y regular su funcionamiento por razones de orden y seguridad pública y dichos mecanismos no son indicados con precisión, evitando con ello hacer efectivo el propósito que la misma contiene, podemos decir que el

---

<sup>53</sup>.- Cfr. GONZALEZ RUIZ, Samuel y otros. : obr. cit. p. 43

<sup>54</sup>.- Ibid. p. 49

<sup>55</sup>.- GARRONE, José Alberto. : obr. cit. p. 677

artículo 2 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal resulta ineficaz porque no logra hacer efectivo su propósito de facilitar la apertura de establecimientos mercantiles, sino todo lo contrario por las razones ya vertidas.

#### **4.2. PROBLEMÁTICA QUE PRESENTAN LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LA OBTENCIÓN DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO.**

Existen diversas disposiciones que regulan la manera en que debe obtenerse la Licencia de funcionamiento para la operación de establecimientos mercantiles que así lo requieran, entre los cuales mencionaremos a continuación los más relevantes debido a la problemática que entrañan.

En el artículo 16 de la ley a comentario, se estipula que dado su impacto social, única y exclusivamente requieren de Licencia de funcionamiento para su operación determinados establecimientos y del que se desprende que la venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado, que contengan una graduación menor de 14' G.L., puede hacerse sin necesidad de Licencia de funcionamiento; con lo cual, se facilita la venta de dicha bebida. Otra característica que presenta dicho artículo, es que no contempla a las escuelas de deportes, como establecimientos que para su operación requieren de Licencia de funcionamiento. Esto debido a que en el Reglamento derogado por la ley en estudio,

se disponía que dichas escuelas requerían de la Licencia enunciada. Asimismo, la ley en comento, no contempla que requieren de Licencia para su operación, los establecimientos que tienen albercas al servicio del público lo cual se contemplaba en el reglamento derogado.

El artículo 16 de la ley en cita, ha considerado como requisito para que se pueda llevar a cabo la actividad de reparaciones mecánicas, hojalatería, pintura, eléctricas, electromecánicas, de lavado y/o engrasado de vehículos automotores terrestres, la Licencia de funcionamiento al igual que el Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal de 1981.<sup>56</sup>

Cabe mencionar que, cuando los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal consideraron que las reparaciones de cualquier índole de vehículos automotores terrestres que se realicen en locales de más de 100 m<sup>2</sup>, requerían de la Licencia de funcionamiento, debieron haber estudiado y analizado el impacto social de dichas actividades, teniendo en cuenta que con las actividades mencionadas se puede alterar el orden y la seguridad pública, o bien, afectar la armonía de la comunidad; y en este sentido, resulta incongruente que los asambleístas hayan considerado que la superficie física o material

---

<sup>56</sup>.- Estos establecimientos requieren de Licencia de funcionamiento única y exclusivamente si su superficie rebasa 100 m<sup>2</sup>.

de un inmueble sea un factor determinanante para requerir de Licencia o Declaración de apertura para la operación de un establecimiento mercantil y no atendiendo al impacto social y lo que ello implica. Aun resultando ilógico por ende, considerar que el alterar el orden y la seguridad pública consecuentemente la armonía de la comunidad dependa del tamaño o superficie de un establecimiento y no de otros factores que teniendo una mayor importancia, son olvidados por distintos intereses, particularmente de naturaleza económica.

Por otra parte el Capítulo II del Título Segundo de la ley referida, se denomina "DE LAS LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO", y se refiere al trámite de presentación de solicitud de la Licencia mencionada, entrega de la misma, procedencia de la afirmativa ficta, prevención por parte de la autoridad, revalidación de dicha Licencia o bien traspaso de la misma; Capítulo éste de singular relevancia debido a que en él se encuentra el artículo 18, disposición que regula el trámite de obtención de la Licencia de funcionamiento, y en términos generales señala los datos y documentos que deben acompañarse a la solicitud mencionada. En cuanto a los datos y documentos que deben anexarse a la solicitud de Licencia de funcionamiento, se incrementaron algunos como la solicitud de inscripción al padrón del impuesto sobre nóminas; tratándose de personas morales, copia certificada del acta constitutiva con registro en trámite o debidamente registrada; tratándose de personas morales, el representante deberá anexar copia de una identificación oficial

vigente, con fotografía y el 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.

De lo dispuesto en el artículo cuyo estudio nos ocupa se desprende una seria problemática debido a varias razones, una de ellas lo es que en relación por ejemplo, al Visto Bueno de Seguridad y Operación que se mencionó. éste consiste en un registro que debe hacerse ante las Delegaciones del Distrito Federal y no existe un plazo de respuesta por parte de la autoridad, entendiéndose que el mismo deberá de ser en forma inmediata por tratarse de un registro; sin embargo, esto requiere de varios días, toda vez que primeramente el interesado debe localizar un Director Responsable de Obra para que le firme la responsiva, ello previo el pago de honorarios que debe hacer el interesado, y una vez obtenida la responsiva acudir a la Delegación a hacer el registro respectivo, para que posteriormente lo anexe a su solicitud de Licencia de funcionamiento; lo cual evidentemente no facilita en nada la obtención rápida y expedita de dicha licencia sino todo lo contrario.

En el mismo artículo 18, en su fracción VIII se enuncia que en la solicitud debe manifestarse bajo protesta de decir verdad, que cumplen con lo ordenado en la Ley de la materia, leyes, reglamentos y ordenamientos aplicables con motivo del funcionamiento de los establecimientos mercantiles. En cuanto a lo anterior, otro ejemplo lo constituye el total y pleno

desconocimiento por parte de los ciudadanos interesados en obtener una Licencia de funcionamiento sobre los diversos ordenamientos que le son aplicables a la operación de su establecimiento mercantil, lo que evidentemente genera un estado de indefensión en los mismos y que es aprovechado por servidores públicos deshonestos para realizar prácticas corruptas en su beneficio.

Aunado a lo anterior, es de mencionar que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se extralimitó en sus funciones al solicitar a los interesados, la protesta bajo palabra de decir verdad cuando así proceda, de que han cubierto los derechos de autor y de intérprete, tal y como lo dispone la fracción VIII del artículo en comento; ello en virtud de que son dichas asociaciones quienes deben hacer efectivo el cobro enunciado y no tener intervención alguna o coaccionar la autoridad a través de la intimidación para que los interesados lo hagan, lo que igualmente genera un sinnúmero de corruptelas que perjudican seriamente a los ciudadanos interesados en poner en operación un establecimiento mercantil.

Es de mencionar que un establecimiento mercantil que requiera de Licencia para su operación, no puede funcionar sin contar con la misma. Lo anterior viene a comentario, debido a los documentos que son solicitados.

En la fracción VI del citado artículo 18, se contempla que debe anexarse entre otros los siguientes:

1.- Constancia de Zonificación de Uso del Suelo;

2.- Licencia de Uso del Suelo; o

3.- Constancia de Acreditación de Uso del Suelo por derechos adquiridos.

Ahora bien, en dichos documentos debe acreditarse que el giro mercantil que se pretende operar está permitido en el lugar que se desea instalar. Para que la autoridad indique al solicitante si el giro mercantil se encuentra permitido en el domicilio declarado, ésta acude a cerciorarse de ello en la Tabla de Uso, Densidad e Intensidad de Uso del Suelo, en la cual se hace una clasificación de usos del suelo en usos permitidos, condicionados (sujetos a licencia de uso del suelo) y usos prohibidos.

Si el uso del suelo se encuentra permitido, no existe problema alguno para el solicitante. Si el uso del suelo está condicionado, así debe expresarse en la Constancia de Zonificación, y de hecho así ocurre, quedando el interesado obligado a tramitar la Licencia de Uso del Suelo para poder obtener la Licencia de funcionamiento. Como una excepción al uso condicionado, en la Delegación Gustavo A. Madero, y específicamente en la zona norte de la misma, en las Constancia de Zonificación, donde se especifica que el uso del suelo solicitado aparece PERMITIDO, se ha agregado en su parte final, la siguiente leyenda: "ADEMAS LA PARTE PROMOVENTE SE OBLIGA A TRAMITAR LA

LICENCIA DE USO DEL SUELO Y A CUMPLIR CON EL RESOLUTIVO SEGUNDO DE DICHA RESOLUCION."; si la normatividad señala que cualquiera de los documentos enunciados donde se indique que el uso del suelo está permitido para el giro que se pretende, la constancia antes indicada debe ser aceptada aun y cuando contenga la leyenda citada, toda vez que en la referida constancia no se estipula como condicionado el giro en el lugar solicitado.

Por otro lado, el artículo 16 fracción VI del ordenamiento en estudio, enuncia los juegos electromecánicos, de video, mecánicos y electrónicos, los que pueden ser utilizados dentro de un establecimiento mercantil, siempre y cuando se cuente con la Licencia de funcionamiento y se reúnan los requisitos previstos en el artículo 18 de la ya citada ley; lo que sin embargo, no es posible toda vez, que los interesados no pueden obtener documento alguno en el que se acredite que el uso del suelo para dichos establecimientos mercantiles se encuentra permitido en el Distrito Federal. Sin embargo, es de mencionar que dichas actividades son tan comunes y que existen un gran número donde las mismas se realizan, un ejemplo de ellos lo son las llamadas "maquinitas de video juegos" y los "futbolitos", los cuales con la referida ley, pueden prestarse como giro complementario sin necesidad de Licencia y en una cantidad de hasta 3 unidades en diversos establecimientos, y de los que sólo unos cuantos cuentan con la Licencia de funcionamiento por haberse acogido en 1994 a un acuerdo del Departamento del Distrito Federal a través del cual se otorgaron facilidades administrativas y



subsidios fiscales, a los propietarios de dichos establecimientos, funcionando el resto de los establecimientos sin contar con la Licencia referida, y en muchos casos proporcionando una aportación o "cuota" a los servidores públicos encargados de la supervisión en el área donde se ubican.

Una vez reunidos los requisitos enunciados en el artículo 18 de la norma a comentario, la solicitud debe presentarse ante la Ventanilla Unica de la Delegación correspondiente, cuyo plazo de respuesta a la solicitud, es de 7 días hábiles, de acuerdo con el artículo 19 de la mencionada ley y de proceder la entrega de la Licencia enunciada, la Delegación así debe de hacerlo, previo el pago de derechos correspondiente, aclarando que el importe de dicho pago es de \$11,900.00 (once mil novecientos pesos 00/100 M.N.) y que es el mismo para cualquier establecimiento mercantil que requiera Licencia sin importar la actividad que pretendan desarrollar.

En este aspecto y si el objetivo de la norma en estudio es determinar mecanismos claros que faciliten la apertura de establecimientos mercantiles, con la disposición contenida en el primer párrafo del artículo 19 enunciado, pareciera todo lo contrario, toda vez que exige un pago de derechos, el cual es uniforme y lo mismo paga quien desea obtener la Licencia de funcionamiento para un Hotel en la "Zona Rosa", que quien desea abrir un establecimiento mercantil con 4 maquinas de video juegos en una colonia popular, lo cual no debería de ser

así, sino considerarse el giro mercantil que se pretende, así como la ubicación del mismo.

Por otra parte, en los artículos 20 y 21 se determina el procedimiento que se sigue para obtener una Licencia de funcionamiento nueva; sin embargo, ésta no es la única forma de obtener una Licencia, ya que existe otra forma y ésta es la conocida con el nombre de Traspaso. Por Traspaso se debe entender, según la fracción XIV del artículo 3 de la ley a comentario:

**"La transmisión que el Titular de una Licencia haga de los derechos consignados a su favor en la misma a otra persona física o moral, siempre y cuando no se modifique la ubicación del establecimiento y giro mercantil que la misma ampare."**

Los requisitos y el procedimiento para la obtención de una Licencia de funcionamiento por la realización del Traspaso de los derechos de una Licencia de las enunciadas, se encuentran contenidos en los artículos 25 y 26 de la ya citada norma. El primero de los artículos enunciados, señala los documentos que deben agregarse a la solicitud de traspaso y que debe ser solicitada por el adquirente, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha en que se haya efectuado; por su parte el artículo 26 enuncia que el plazo de la Delegación para expedir la nueva Licencia de funcionamiento es de 5 días hábiles, previo el pago de derechos que contemple el Código Financiero del Distrito Federal; y para el caso de que la autoridad no de respuesta dentro del plazo antes indicado, se entiende que dicha solicitud ha sido aprobada, debiendo expedir la Delegación, la

Licencia de funcionamiento correspondiente, en los términos de la citada Ley de Procedimiento Administrativo.

Si bien es cierto que en el Traspaso referido, ya existe previamente una Licencia de funcionamiento, también lo es, que el titular de los derechos a través de un documento traslativo de dominio, lo es otra persona, por lo que el adquirente debe solicitar que le sea expedida una nueva Licencia de funcionamiento, pero como caso excepcional a la regla general, no requiere de reunir los requisitos enunciados en el artículo 18 de la multireferida ley, sino únicamente los señalados en el artículo 25 de la misma.

**4.3. TRASCENDENCIA DEL CONTENIDO DE LOS ARTICULOS 43, 44, 45, 47 Y 48 DE LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN EL DISTRITO FEDERAL RESPECTO A LA DECLARACION DE APERTURA.**

La trascendencia que diversas disposiciones de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal presentan en el registro de Declaración de apertura de establecimientos mercantiles, revisten gran importancia dado el contenido de dichas disposiciones.

En cuanto al artículo 43 de la ley citada, éste permite el funcionamiento en forma inmediata de los

establecimientos mercantiles que requieren contar con la Declaración de apertura, condicionando dicha operación, a la obtención previa del documento que acredite el legal uso del suelo del giro mercantil en el lugar que se pretende establecerlo. Asimismo, se otorga a los titulares de dichos establecimientos, un plazo de 15 días naturales contados a partir del día siguiente de que inicien actividades, para que presenten su Declaración de apertura, plazo que resulta a todas luces innecesario si se toma en consideración que el único documento exigible para ser anexado al formato de aviso de Declaración de apertura, es el que acredite el legal uso del suelo del giro mercantil.

Si bien es cierto que en el artículo referido se otorga la facilidad de apertura de los establecimientos mercantiles referidos, también lo es, que dicha apertura debe ser por tiempo indefinido y no por 15 días como es la garantía que el mismo otorga. Lo anterior viene a comentario, toda vez que, si se opera un establecimiento de los aludidos contando con el documento que acredita el legal uso del suelo correspondiente, y se presenta la Declaración de apertura dentro del plazo señalado, no garantiza la apertura de dichos establecimientos, ya que para ello deben contar con un gran número de documentos, a los cuales se hará referencia en el estudio de los siguientes artículos.

Por otro lado, y con respecto a los los días naturales concedidos para presentar la Declaración de apertura, de conformidad con el artículo 43 referido, estos son los siguientes

al inicio de actividades del establecimiento, pero el problema que se presenta es que tal disposición no especifica de qué manera podría saber con certeza la Delegación, el día en que inició operaciones el referido establecimiento; por lo que, en la práctica trae como consecuencia contradicciones entre las afirmaciones de autoridades de la Delegación, y los titulares de los ya mencionados establecimientos, quienes se encuentran en desventaja para demostrar que lo manifestado por los verificadores no es cierto, y que en la mayor de las veces provoca actos de corrupción por parte de los servidores públicos mencionados.

En el artículo 44 de la misma ley, se enuncian los datos que bajo protesta de decir verdad deben ser manifestados por el interesado en el formato de aviso de Declaración de apertura, cuya particularidad radica en el caso de que el titular del establecimiento mercantil tenga la calidad jurídica de arrendatario del mismo, toda vez que de ser así debe contar con el contrato respectivo y exhibirlo al momento que le sea requerido en la verificación correspondiente. Se dice que es trascendente, toda vez que en muchos de los casos, los arrendadores se niegan a proporcionar el contrato citado y más aún, a registrarlo en la Tesorería del Distrito Federal, por lo que en muchas de las ocasiones el arrendatario carece de dicho documento y como consecuencia de ello, se ve imposibilitado para realizar el aviso de apertura o a proporcionar información falsa ante las autoridades respectivas.

Por otra parte, es indudable que de hecho no existen facilidades para la apertura de establecimientos mercantiles, ya que los días naturales concedidos en el artículo en estudio, son verdaderamente insuficientes para reunir los requisitos y cumplir con los diversos ordenamientos aplicables al establecimiento mercantil, y no incurrir en causa de clausura.

Es de agregar, que el formato de aviso de Declaración de apertura, el cual debería ser el mismo en todo el Distrito Federal, contiene diversos requisitos cuya ausencia o falta de alguno es motivo para que las Ventanillas única o la de gestión, se nieguen a recibir el aviso de Declaración de apertura.

El artículo 45 del mismo ordenamiento, señala él o los documentos que el interesado está obligado a acompañar al formato de aviso de Declaración de apertura, con los cuales se debe acreditar que el uso del suelo está permitido para el giro mercantil principal que se pretende en el domicilio del establecimiento mercantil, y que de ser así se permite al titular del establecimiento para que opere el mismo en forma inmediata; sin embargo, si en la constancia de zonificación de uso del suelo, siendo ésta uno de los mencionados requisitos, se especifica que el uso del suelo para dicha actividad está clasificado como CONDICIONADO, el titular debe tramitar la Licencia de uso del suelo para que le permitan llevar a cabo dicha actividad. Si por el contrario, el establecimiento mercantil opera desde antes de 1987, pero nunca estuvo registrado en la Delegación, y actualmente

el uso de suelo de dicha actividad se encuentra prohibida en el lugar en donde se ubica el establecimiento mercantil, el interesado, con documentos debe acreditar la antigüedad de funcionamiento del establecimiento referido y de ser así, obtener una constancia de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos en la cual por tal razón le permiten el uso del suelo solicitado.

El artículo 47 de la norma multireferida, señala que la Declaración de apertura debe presentarse ante la Delegación, a través de las Ventanillas única o la de gestión, la que se devolverá al interesado en forma inmediata y debidamente sellada. De esta forma se evita que el interesado tenga comunicación directa con el Jefe de Oficina, Departamento, el Subdelegado Jurídico y de Gobierno o con cualquier otra persona al mando de los servidores públicos enunciados, que les pudieran solicitar algún tipo de aportación por el Registro de la Declaración de apertura o por la falta de algún dato o documento que para el funcionamiento del establecimiento mercantil de que se trate se requiere. Asimismo, es de observar, que aún y cuando el artículo a comentario no lo especifica, en la práctica se solicita al interesado el original y dos copias para quedar el original o copia de ésta en la Ventanilla única o la de gestión, devolviendo al mismo, únicamente la de acuse de recibo.

Por último, el artículo 48 de la ley en referencia, enuncia tres obligaciones que tienen los titulares y

que deben ser notificadas en un término de 10 días hábiles a la Delegación, una vez de transcurridas dichas circunstancias, mismas que son las siguientes:

- a) El traspaso del establecimiento mercantil de que se trate;
- b) Modificación del establecimiento mercantil, con motivo del cambio de nomenclatura del lugar en que se ubique; y
- c) Cambio de giro mercantil a que se dedica.

Aun y cuando se den alguna de las tres circunstancias enunciadas, no se da a la Delegación el formato de aviso de Declaración de apertura previamente sellado, ni se debe hacer modificación alguna a ésta; sino unicamente, se da el aviso de que ocurrió dicha circunstancia. La primer circunstancia, es por haberse realizado el traspaso del establecimiento mercantil; entendido éste unica y exclusivamente como la transmisión de los derechos contenidos en la Licencia de funcionamiento y no como un traspaso en general.

En el caso que nos ocupa, el traspaso del establecimiento mercantil debe hacerse a una persona física o moral, por escrito y siempre que no se modifique la ubicación del establecimiento y giro mercantil manifestado en la Declaración de apertura. En el traspaso de estos establecimientos mercantiles el adquirente no hace trámite alguno ante la Delegación con motivo del traspaso enunciado, ya que quien da el aviso es el Titular de



la Declaración de apertura, por lo que el adquirente no cuenta con documento alguno en el que se le reconozca como nuevo titular del establecimiento referido ante la Delegación, a menos que, quien le cedió el mismo, le proporcione una copia o el original de aviso a la Delegación en el que informó de la realización del traspaso y del nuevo titular.

La segunda circunstancia que el titular debe notificar a la Delegación, es por que se modifique el domicilio del establecimiento mercantil como consecuencia del cambio de nomenclatura del lugar en que el mismo se ubique; es decir, solo se permite el cambio de domicilio del establecimiento referido por esa razón. En caso contrario, es decir, si se cambia de domicilio sin que la nomenclatura en que se ubicaba se hubiera modificado, el titular del establecimiento debe dar aviso a la Delegación y a la Tesorería del Distrito Federal del cierre del establecimiento aludido, así como del aviso de Declaración de apertura del nuevo establecimiento mercantil, proporcionando los datos y documentos contemplados en los artículos 44 y 45 de la norma a comentario.

La tercer circunstancia que debe ser notificada a la Delegación es el cambio de giro mercantil, el cual conforme al artículo 51 de la ley en estudio, se puede efectuar cuando se cuenta con la autorización del uso del suelo respectivo. La ley de la materia no contempla que deba hacerse una nueva manifestación bajo protesta de decir verdad, de que el titular cumple con los diversos ordenamientos que le son

aplicables al nuevo giro mercantil; por lo que, desde este punto de vista, esta es una forma de funcionar u operar un establecimiento mercantil sin estar obligado a exhibir a la Delegación, los documentos expedidos por diferentes autoridades o dependencias. Asimismo, y conforme al artículo 50 de la ya citada norma, si el cambio de giro mercantil se hace a alguno de los que requieren Licencia de funcionamiento, dicho giro no se puede ejercer hasta en tanto el interesado no obtenga la licencia correspondiente.

#### **4.4. PROPUESTA DE REFORMA A LAS DISPOSICIONES QUE REGLAMENTAN LOS TRAMITES DE OBTENCION DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO Y DECLARACION DE APERTURA.**

Toda vez que los objetivos de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, son determinar mecanismos claros para facilitar la apertura de establecimientos mercantiles y regular su funcionamiento por razones de orden y seguridad pública; y que, dados los requisitos y procedimientos que se deben de seguir para la obtención de una Licencia de Funcionamiento o Registro de Aviso de Declaración de Apertura de establecimientos mercantiles que la propia Ley enunciada prescribe, resulta evidente que es casi imposible que los denominados mecanismos existan, de tal manera que en la práctica es necesario seguir toda una serie de trámites, cumpliendo previamente un gran número de requisitos y todas las

"negociaciones" que ello implica para poder obtener en primera instancia una Licencia de Funcionamiento o Declaración de Apertura, según sea el caso, y hasta el final encontrarse en posibilidad de que una persona física o moral pueda abrir un establecimiento mercantil que requiera de Licencia de Funcionamiento, o bien continuar operando uno que requiera de Declaración de Apertura sin el temor de que en cualquier momento la autoridad le realice una verificación y le dicte una resolución en la cual se le sancione económicamente o aun más, se le clausure el establecimiento.

Por otra parte las Ventanillas Unica o la de Gestión, mismas que tienen facultades para orientar, recibir, integrar, gestionar y entregar la documentación y respuesta correspondiente entre otros de los trámites de Expedición y traspaso de Licencias de Funcionamiento, así como de Registro, cambio de domicilio, traspaso y cambio de giro mercantil de establecimientos mercantiles que requieren de Declaración de apertura y toda una serie de responsabilidades de importancia trascendente dado la naturaleza de las mismas, y que se encuentran reglamentadas de manera alguna en cuanto a sus funciones ya expresadas, resultando increíble que en la práctica, los interesados en obtener un documento como lo son los que cuyo estudio nos ocupan, se encuentren sujetos a la determinación previa para la aceptación o rechazo de una solicitud, por parte de las ventanillas única o de gestión, quienes se convierten así en autoridades dictaminadoras, atribución ésta que no se encuentra

regulada y que hasta cierto punto resulta no ajustada a lo señalado por las leyes, normas, acuerdos y al Manual de Trámites y Servicios al Público. En este orden de ideas y a efecto de evitar incurrir en violaciones jurídicas, incluso de tipo constitucional es que debe precisarse que no son autoridades dictaminadoras dichas ventanillas, ello tanto en el capítulo respectivo como en las diversas disposiciones que la misma ley contiene.

Ahora bien, con el objeto de que dichas ventanillas den un servicio eficaz, se considera necesario reformar y adicionar algunas disposiciones a la norma en estudio a través de las cuales se otorgue a los interesados la certeza jurídica en los trámites que realizan. En el artículo 7 fracción II de la misma ley y toda vez que la Declaración de apertura presenta variaciones a la Licencia de funcionamiento, se propone que dicha fracción se refiera al registro de Declaración de apertura, cambio de domicilio, traspaso y cambio de giro mercantil, con lo cual quedarían precisadas las facultades de las Ventanillas únicas y las de gestión en cuanto a la Declaración de apertura y se proporcionaría mayor información a los titulares de los establecimientos, quienes tendrían la seguridad de que realizan el trámite correctamente ante el órgano competente.

Asimismo resulta necesaria la adición de un artículo 7 bis, en el cual se especifique como obligación a las ventanillas referidas, contar con el personal suficiente y capacitado que proporcione a los interesados información completa

de los datos y documentos que se requieren para que el establecimiento mercantil pueda operar o bien, lo que la solicitud de Licencia de funcionamiento debe contener para que pueda ingresar sin temor a su negativa o de que el establecimiento sea clausurado por la Delegación. También se debe establecer como obligación de la Delegación por conducto de las Ventanillas multicitadas, el informar en forma inmediata, oral y sin pago de derecho alguno sobre los usos del suelo que se soliciten.

Se propone además, que la ley en estudio contemple como obligación de las mencionadas Ventanillas, tener a la vista del público el Manual de Trámites y Servicios al Público del Distrito Federal en el cual se contienen los trámites que nos ocupan, toda vez que no lo contempla la actual ley y que se considera necesario, ya que con ello el titular del establecimiento tendría la certeza de cuáles son los documentos y datos a que está obligado a presentar ante las respectiva ventanilla, así como el tiempo de respuesta y costo de dichos trámites con lo cual se le garantiza la apertura y funcionamiento de su establecimiento mercantil.

De lo anterior se desprende la necesidad de regular en un sentido lógico y congruente que realmente garantice al solicitante del trámite la certeza jurídica de que al operar el establecimiento mercantil, el mismo no le será clausurado por faltarle algún documento o trámite, así como que no le será negada su solicitud por faltarle alguno de ellos, o bien por faltarle

algún requisito, por lo que deben reformarse en ese sentido las diversas disposiciones que reglamentan el procedimiento de obtención de Licencia de funcionamiento, el aviso de Declaración de apertura y las sanciones a establecimientos mercantiles, subsanando tales disposiciones.

Así también, con el objeto de que la ley en estudio y concretamente lo contenido en el artículo 2 de la misma, sea atendido y el logro u objetivo que se pretende sea realizado, buscando la mayor eficiencia del citado artículo, se proponen las siguientes reformas:

Que se adicione una fracción al artículo 3, en la que se especifique que el horario de funcionamiento será aquel en el que pueda estar abierto un establecimiento mercantil y que se enuncie en la misma ley. Asimismo, se especifique que los horarios de funcionamiento sean de carácter general, por lo que cualquier horario especial que sea otorgado por autoridad distinta de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal resulte contrario a lo establecido en dicha ley. Esta propuesta es atendiendo a que la ley en estudio no contempla el horario de funcionamiento de los establecimientos mercantiles y que por razones de orden y seguridad pública el mismo debe encontrarse señalado por dicha ley y no en un documento diverso como lo es en el Diario Oficial de fecha 2 de diciembre de 1996.

Una vez adicionada dicha fracción y como consecuencia de ello se propone se adicione un Título a la ley de referencia, al cual se denomine: "DE LOS HORARIOS DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN GENERAL", el cual contendría tres capítulos denominados: Capítulo I. "De los que requieren de Licencia de funcionamiento", Capítulo II. "De los que requieren de Declaración de apertura" y, Capítulo III. "De los que requieren autorización". Esta propuesta es consecuencia lógica de la anterior y el hecho de que se propongan tres capítulos con esas denominaciones es atendiendo a que los establecimientos mercantiles para poder funcionar requieren de Licencia de funcionamiento, Declaración de apertura o bien de la autorización correspondiente y en razón a ello, es que se proponen dichas denominaciones; asimismo, dicha propuesta es con el objeto de que los titulares de los establecimientos tengan conocimiento del horario de funcionamiento de éstos, con lo que se evitaría que sean sorprendidos autorizándoles horarios especiales. Consecuentemente, debe reformarse la fracción VI del artículo 10 de la ley de referencia, en el cual se disponga como obligación el observar el horario que para el establecimiento mercantil de que se trate establezca dicha ley y no como actualmente ocurre quedando al criterio de la Secretaría de Gobierno y en un Diario Oficial que en su mayoría desconoce la ciudadanía; asimismo, dicho horario debe ser considerado por razones de orden y seguridad pública.

Las propuestas anteriores son resultado del objetivo a que se refiere el multicitado artículo 2, y que consiste en determinar mecanismos que regulen el funcionamiento de establecimientos mercantiles por razones de orden y seguridad pública, por lo que resulta incongruente que dicha Ley para el Funcionamiento de Establecimientos mercantiles, no contenga el horario de funcionamiento de los citados establecimientos y cuya existencia o no si afecta de manera relevante el orden y seguridad pública a los que debiera atenderse de manera prioritaria en aras del bienestar social, por lo que resulta ineficaz lo preceptuado en el artículo 2 de la ley referida.

En relación a la seguridad pública, debe anexarse una fracción al artículo 10 de la ya citada ley, en la cual se imponga como obligación al titular del establecimiento mercantil el que cuente en el interior de tal establecimiento de acuerdo a la naturaleza del giro mercantil así como del tamaño del mismo de los extinguidores contra incendios suficientes para evitar o contener siniestros que pongan en peligro la seguridad de la población.

En cuanto a los establecimientos mercantiles que requieren de Licencia de funcionamiento, se encuentran los juegos mecánicos, electromecánicos, electrónicos y de video, sin embargo, dichos usos del suelo en el Distrito Federal, no se encuentran clasificados o contenidos en la Tabla de Usos del Suelo Urbano, por lo que no pueden obtener el documento donde se



especifique que el uso del suelo está permitido. En virtud de lo anterior y toda vez que resulta incongruente que se exija la Licencia de funcionamiento para la operación de dichos giros, cuando el uso del suelo no está permitido para desarrollar dicha actividad y que sin éste no se puede obtener la licencia respectiva, es que la fracción VI del artículo 16 debe ser derogada y regular el funcionamiento de dichos establecimientos de una forma distinta y excepcional a la existente.

La prestación del servicio de reparaciones en general de vehículos automotores terrestres en locales que rebasen una superficie de 100 m<sup>2</sup>, no debe ser objeto de Licencia de funcionamiento, sino de Declaración de apertura, ya que en este caso, no se atendió al impacto social que con su actividad producen, sino simple y llanamente, a la superficie que se utiliza; asimismo, con la Declaración de apertura se facilitaría la operación de dichos establecimientos; ya que no se tendría que hacer pago alguno por concepto de expedición de la enunciada licencia, atendiendo además, a que con su operación no se pone en riesgo el orden y la seguridad pública; por lo que, se propone la derogación de la fracción IX del artículo 16 del ordenamiento multicitado.

En el artículo 18 de la norma en estudio, se especifican los datos y documentos que deben acompañarse al formato de solicitud de Licencia de funcionamiento y, en este sentido, si el objetivo de la ley es facilitar la apertura de

establecimientos, para que dicha facilidad exista se propone sea adicionado un párrafo a la fracción VIII del artículo en comento, en el cual se especifique que si la manifestación bajo protesta de decir verdad resultare no cierta, el interesado se hará acreedor a una sanción económica, así como que la Delegación por razones de orden y seguridad pública podrá clausurar dicho establecimiento mercantil.

Con esta propuesta se pretende que la facilidad para el funcionamiento de los establecimientos mercantiles que requieren de Licencia exista realmente y se cumpla con el objetivo del artículo 2 de la ley a comentario. Asimismo, se garantizaría al titular del establecimiento que la solicitud no sería rechazada por la Delegación en caso de asentarse datos falsos en su solicitud de Licencia de funcionamiento.

Se propone también, que se agregue una fracción al artículo 18, en la cual se especifique, que no podrá la Delegación solicitar datos distintos, a los enunciados en el mismo, aun y cuando éstos se refieran a facilitar la ubicación del establecimiento mercantil, o a la superficie del mismo. La anterior propuesta, es debido a que en la solicitud de Licencia de funcionamiento, se solicitan entre otros datos los siguientes: Telefono del interesado, telefono del establecimiento, superficie en metros cuadrados, croquis con tinta negra y regla en el que se citen 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, datos estos últimos que desconoce el titular del establecimiento si tomamos en cuenta que el mismo es comodatario o arrendatario y que si no son proporcionados, el personal de las Ventanillas multireferidas se niegan a recibir dicha solicitud.

Otro obstáculo en la apertura de establecimientos mercantiles que requieren de Licencia de funcionamiento, es el pago de derechos a que hace referencia el artículo 19 de la misma ley, el cual según el artículo 211 del Código Financiero citado, es de \$11,900.00 (once mil novecientos pesos 00/100 M.N.); por lo que los interesados, en muchos de los casos al saber la cantidad que deben cubrir por concepto de derechos, al carecer de ésta optan por no abrir el establecimiento mercantil o bien, no tramitan la Licencia correspondiente; en este último caso, se presta a la realización de actos de corrupción al tolerar la autoridad el funcionamiento de dichos establecimientos. En virtud de lo anterior, se propone que el pago de derechos exista, pero que en todo caso sea considerada la actividad del establecimiento mercantil; por lo que el citado artículo 19, en su primer párrafo, en la parte que se propone sea reformada, debería quedar de la forma siguiente: y previo pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal, para el giro que se trate, deberá expedir la Licencia de funcionamiento correspondiente.

Una vez propuesta la adición de un párrafo a la fracción VIII del artículo 18, se propone la adición de un artículo 21 bis, el cual se indique que una vez otorgada la Licencia de funcionamiento, la Delegación en el momento que lo considere pertinente puede ordenar la verificación para cotejar que las manifestaciones a que se refiere el artículo 18 de la Ley en estudio se cumplan. Asimismo, se indique que en caso que de la visita de verificación, se concluyera que no se cumplieron las manifestaciones declaradas, la Delegación dictará resolución en términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; y que informará en forma inmediata, a las autoridades correspondientes responsables de observar el cumplimiento de los ordenamientos aplicables al establecimiento verificado; así también, se especifique que dicha resolución será económica, pudiendo proceder la clausura sólo por razones de orden y seguridad pública.

Con la adición anterior, se cumpliría el objetivo por parte de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal, consistente en facilitar la apertura y funcionamiento de establecimientos que para su operación requieren de Licencia de funcionamiento y no se negaría la Licencia respectiva y como lógica de ello, no se negaría la apertura y funcionamiento del establecimiento como ocurre actualmente.

La propuesta de reforma a las disposiciones que reglamentan el trámite de Declaración de apertura es con el propósito de que el artículo 2 del ordenamiento a comentario, cumpla con su objetivo de facilitar la apertura de establecimientos mercantiles.

Asimismo, se propone reformar el 2º párrafo del artículo 43 de la Ley en estudio, en cuanto al plazo para exhibir la Declaración de apertura del establecimiento mercantil, debiendo quedar éste de 90 días naturales y no de 15 como actualmente lo contempla. Esto en razón de la necesidad de disponer del tiempo suficiente, que permita de manera real al titular del establecimiento cumplir con los diversos ordenamientos para la legal operación de su giro mercantil.

Por otra parte, se propone la derogación de la fracción VI del artículo 44 de la norma en estudio toda vez que no existe razón alguna por la cual se soliciten los datos del documento con el que se obste la calidad jurídica de propietario o poseedor del inmueble.

Asimismo, se propone la adición de un párrafo al artículo 45 en el cual se establezca que si en el documento que se acompaña a la solicitud de registro de Declaración de apertura aparece como permitido el uso del suelo, la Delegación no podrá negar dicho registro, ni solicitar algún otro documento aludiendo

que en el mismo se obliga al interesado a tramitar la Licencia de uso del suelo ya que éste último sería ocioso e innecesario.

Es necesario adicionar un párrafo al artículo 47 de la norma a comentario, en el cual se contemple que las Ventanillas única o la de Gestión, se deberán abstener de solicitar documento alguno distinto de los enunciados en el artículo 45 de la Ley a comentario, así como de solicitar copia fotostaticas simples o certificadas de los datos y o documentos acompañados a la manifestación de la Declaración de Apertura.

Lo anterior debido a que en la práctica las Ventanillas referidas, solicitan al interesado el original y dos copias de la Declaración de apertura, devolviendo al interesado unicamente el original, lo cual obstaculiza el trámite respectivo.

Si bien con el traspaso de un establecimiento mercantil que cuenta con Declaración de apertura, no se opera un nuevo establecimiento, si debe regularse y definir dicha figura en términos generales y no especiales como ocurre en la fracción XIV del artículo 3 de la ley en cita y que la define refiriéndose al traspaso de establecimientos mercantiles que cuentan con la Licencia de funcionamiento. Asimismo, debe considerarse que el aviso de traspaso a la Delegación debe ser hecho por el nuevo titular del giro mercantil tal y como ocurre con la Licencia de funcionamiento y no por el titular de la Declaración de apertura como lo enuncia la fracción I del artículo 48 de la referida ley,

ya que lo normado no da seguridad al nuevo titular de que la Delegación está enterada de que él es el nuevo titular del establecimiento mercantil.

Así, atendiendo al orden y seguridad pública, debe adicionarse un párrafo al artículo 48 antes enunciado para que además del aviso de cambio de giro mercantil, el titular del establecimiento se comprometa a cumplir con los diversos ordenamientos que le son aplicables con motivo de la operación de su establecimiento mercantil, quedando facultada la Delegación para informar de dicho funcionamiento a las diversas autoridades que tengan que ver con la reglamentación aplicable al mismo.

Asimismo, para que exista facilidad en el funcionamiento de establecimientos mercantiles que requieren de la Declaración de apertura, debe derogarse la causal de clausura prevista en la fracción IX del artículo 82 de la norma a comentario y que se refiere a la manifestación de datos falsos en el formato de Declaración de apertura, o por carecer de uno o más de los documentos con que se debe contar previo a la presentación de la misma. Con lo que se busca garantizar a su titular que el mismo no será clausurado por la Delegación por faltar algún documento o por no cumplir con lo preceptuado por otros ordenamientos.

Asimismo y con el objeto de evitar que la falsedad en la manifestación bajo protesta de decir verdad o la

carencia de uno o más de los documentos enunciados en el artículo 45 quede sin sanción, debe estarse a lo contenido por el artículo 76 en relación con el 80, ambos de la Ley cuyo estudio nos ocupa.

Ahora bien, para que el artículo 2 de la norma en estudio cumpla con su objetivo, además de las propuestas anteriores es necesario que en la misma ley se reconozca como mecanismos que faciliten la apertura y funcionamiento de establecimientos mercantiles a las Ventanillas únicas y de gestión, a la Verificación y al Manual de Trámites y Servicios al Público. El primero de ellos por ser las que orientan, asesoran, reciben solicitudes y entregan respuestas a los trámites de Licencia de funcionamiento y Declaración de apertura; el segundo, porque a través de la verificación la autoridad puede hacer cumplir la ley y como consecuencia de ello cumplir con el objetivo de la misma que es en razón al orden y seguridad pública; por lo que hace al Manual citado, porque en él se establecen los plazos de respuesta así como los datos y documentos que deben anexarse a las solicitudes enunciadas.



## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El Reglamento de Espectáculos Públicos de 1929, es el antecedente más remoto de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal misma que regula el funcionamiento de establecimientos mercantiles.

**SEGUNDA.-** Entre los años 1929 y 1981, se publicaron diversos reglamentos, pero es 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, quien definió por vez primera a la licencia como el documento expedido por las Delegaciones del Departamento, que permitían el funcionamiento de los giros o establecimientos regulados por dicho ordenamiento.

**TERCERA.-** El Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal de 1981 viene a compilar la regulación de todos los giros o establecimientos mercantiles que se encontraban dispersos, a excepción de los estacionamientos públicos.

**CUARTA.-** El antecedente más remoto de lo que hoy conocemos como Declaración de apertura lo constituye la inscripción que se hacía en el Padrón de la Delegación de los establecimientos mercantiles que no requerían de Licencia de funcionamiento, misma que fue exigible mediante acuerdo 701 publicado el 15 de abril de 1974 en

el Diario Oficial de la Federación. Dicha inscripción se encontró contemplada posteriormente en el artículo 16 del Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal de 1981.

**QUINTA.-** El Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal de 1989 definió a la Licencia de funcionamiento como la autorización que, cumplidos los requisitos administrativos establecidos en dicho reglamento, emitía la Delegación para que una persona física o moral pudiera operar un establecimiento mercantil que la requiriera. Asimismo, precisó y dió nacimiento a lo que hoy conocemos como Declaración de apertura, a la cual la consideró como la manifestación que debería hacerse ante la Delegación para el inicio de actividades de los establecimientos mercantiles que no requerían de licencia para su funcionamiento.

**SEXTA.-** La Licencia de funcionamiento y la Declaración de apertura encuentran su naturaleza jurídica en el inciso L) fracción V del artículo 122 de nuestra Constitución Política y constituyen un requisito indispensable para que un establecimiento pueda funcionar o continuar operando atendiendo al impacto social que con su actividad se produce y en busca de mantener el orden y seguridad pública.

**SEPTIMA.-** El Departamento del Distrito Federal, es un Departamento Administrativo de naturaleza dudosa, que forma parte

de la Administración Pública Federal Centralizada, a quien le corresponde atender lo relacionado con el Gobierno del Distrito Federal en los términos de su ley orgánica y lo que le atribuyan las demás leyes y reglamentos; y consecuentemente, expedir y registrar las Licencias de funcionamiento y las Declaraciones de apertura respectivamente para la operación de los establecimientos mercantiles ubicados dentro dicha entidad Federativa por conducto de las Delegaciones del mismo; ello, toda vez que así lo contempla la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal vigente.

**OCTAVA.-** El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal determina las bases para la organización y funcionamiento del Distrito Federal de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; otorgando facultades a la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Procurador General de Justicia, el Ministerio Público y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, todos del Distrito Federal, en el ámbito local en las materias de su competencia.

**NOVENA.-** La estructura de la Administración Pública del Distrito Federal cuenta con órganos administrativos desconcentrados denominados Delegaciones del Distrito Federal, a quienes faculta para otorgar licencias, permisos y autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos mercantiles así como a imponer

sanciones administrativas de acuerdo con lo previsto por el estatuto en comento.

**DECIMA.-** La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, de fecha 30 de diciembre de 1994 en vigor faculta a las Delegaciones del Distrito Federal para que elaboren y mantengan actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción, así como para que otorguen licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros sujetos a las leyes y reglamentos aplicables y las demás facultades que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

**DECIMA PRIMERA.-** La Licencia de funcionamiento es el acto administrativo que emite la Delegación para que una persona física o moral pueda desarrollar en un establecimiento mercantil, alguno de los giros mercantiles cuyo funcionamiento lo requiera. Por otra parte, la Declaración de apertura es la manifestación que deberán hacer las personas físicas o morales ante la Delegación, con motivo del inicio de actividades de alguno de los establecimientos mercantiles que no requieren Licencia de funcionamiento.

**DECIMA SEGUNDA.-** Los datos y documentos que con anterioridad se solicitaban para el registro de Declaración de apertura y en la solicitud de Licencia de funcionamiento, que eran en un número mucho menor a los que se deben manifestar bajo protesta de decir verdad actualmente, si bien no facilitaban la apertura de establecimientos mercantiles que la requerían para su

funcionamiento, si garantizaban y daban al titular del establecimiento la seguridad jurídica, de que una vez registrada u obtenida la misma, la Delegación no clausuraria el establecimiento aludido por la falta de algún dato o documento.

**DECIMA TERCERA.-** La Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal reglamenta el funcionamiento de establecimientos mercantiles atendiendo al impacto social de los mismos y en consideración a ello, es que se clasifican a los establecimientos y giros mercantiles entre los que requieren de Licencia de funcionamiento o bien de Declaración de apertura para su operación. La diferencia entre los establecimientos mercantiles que requieren de Declaración de apertura y los que necesitan de licencia para su operación, es que los primeros pueden abrir en forma inmediata acreditando previamente que el uso del suelo se encuentre permitido para la actividad que se pretende y que el aviso de la misma se haga dentro de los 15 días naturales de haber iniciado actividades, mientras que los que requieren de Licencia de funcionamiento no pueden funcionar sin que previamente cuenten con la mencionada licencia.

**DECIMA CUARTA.-** El artículo 2 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal no determina con precisión y claridad los mecanismos que faciliten la apertura, funcionamiento y regulación de los establecimientos mercantiles en razón al orden y seguridad pública. Por lo que no es posible que

ésta cumpla con su objetivo, resultando en la práctica ineficaz su contenido.

**DECIMA QUINTA.-** Los denominados mecanismos claros para facilitar la apertura de establecimientos mercantiles, aludidos en el artículo 2 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal no se encuentran precisados con claridad, tan es así ya que los documentos exigibles para el registro de Declaración de apertura, fueron prácticamente eliminados quedando unicamente como requisito acompañar según sea el caso, el documento por el cual se acredite el legal uso del suelo para el giro mercantil de que se trate, así como la manifestación bajo protesta de decir verdad de que el declarante cumple con los diversos ordenamientos que le son aplicables con motivo del funcionamiento del referido establecimiento, sancionándose de no cumplir con ello con la clausura del establecimiento mercantil; de tal manera que los requisitos enunciados constituyen una condicionante para el titular del establecimiento consistente en la obtención previa de documentos que otras dependencias expiden con motivo del funcionamiento del establecimiento aludido y que en ningún caso facilitan la apertura y funcionamiento de establecimientos mercantiles y que si en cambio su clausura por la falta o carencia de alguno de ellos, tal y como ocurre en la práctica, por lo que no basta con que se facilite la apertura, sino que ésta se garantice por parte de la Delegación.

**DECIMA SEXTA.-** En relación con la Licencia de Funcionamiento, el artículo 2 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal resulta ineficaz, toda vez que no existen los supuestos mecanismos que faciliten la operación de los establecimientos mercantiles que la requieren. Lo anterior en razón de que la manifestación bajo protesta de decir verdad que es requerida para tal efecto, obliga al solicitante a conocer y aplicar toda una serie de leyes y reglamentos que en la mayoría de las veces son desconocidas e ignoradas incluso por las propias autoridades delegacionales y cuya manifestación falsa, es causa de negativa de la solicitud de la Licencia enunciada, lo que en la práctica conlleva en algunas de las veces a actos de corrupción para la obtención de la misma.

**DECIMA SEPTIMA.-** Para que exista realmente la facilidad en la apertura y funcionamiento de los diversos establecimientos mercantiles es necesario una reforma que contemple de manera clara, precisa y práctica los documentos que se requieren para la obtención de la Licencia de funcionamiento y del registro de la Declaración de apertura y que además otorguen de manera real las facilidades para su operación en la forma y términos propuestos en el presente trabajo.

**DECIMA OCTAVA.-** En relación con la Declaración de apertura se propone que el término para presentarla sea de 90 días naturales contados a partir de haberse iniciado actividades, tiempo que se considera suficiente para que el titular del establecimiento reúna

los documentos y cumpla con lo preceptuado por la ley a comentario, así como con las demás leyes, reglamentos y ordenamientos que le sean aplicables con motivo del funcionamiento del establecimiento. Asimismo y con el objeto de que se garantice el funcionamiento de dichos establecimientos, se propone que sea sancionado con multa y no con clausura el haber proporcionado falsos datos en la solicitud respectiva ya que esto último ocurre en la práctica.

**DECIMA NOVENA.**- La necesidad de reformar, adicionar o derogar las diversas disposiciones a que se ha hecho mención en el presente trabajo surgen con el objeto de reglamentar la vida social, así como la operación de los establecimientos mercantiles, y que a través de instrumentos o requisitos como la Licencia de funcionamiento y la Declaración de apertura en la operación de los mismos, permite una convivencia en orden a la seguridad y tranquilidad públicos entre los habitantes de la sociedad y sobre todo permitiran el cumplimiento del multicitado objetivo contemplado en el artículo 2 de la ley de referencia.



## BIBLIOGRAFIA

### DOCTRINA :

- 1 .- ACOSTA ROMERO, Miguel. **TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO PRIMER CURSO.** 12ª ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1995. 1048 pp.
- 2 .- ACOSTA ROMERO, Miguel. **SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.** 2ª ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1993. 1165 pp.
- 3 .- AYLUARDO SAUL, Mario. **LECCIONES SOBRE DERECHO ADMINISTRATIVO.** Colec. La Llave. México; Edit. U.A.M. XOCHIMILCO, 1990. 269 pp.
- 4 .- BAEZ MARTINEZ, Roberto. **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO** México; Edit. Trillas, 1990. 220 pp.
- 5 .- CALZADA PADRON, Feliciano. **DERECHO CONSITUCIONAL.** México; Edit. Harla, 1990. 559 pp.
- 6 .- CARPIZO, Jorge. **ESTUDIOS CONSTITUCIONALES.** 5ª ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1996. 607 pp.
- 7 .- CERVANTES AHUMADA, Raúl. **DERECHO MERCANTIL. PRIMER CURSO.** 2ª ed. México; Edit. Herrero S.A., 1978. 688 pp.
- 8 .- DE LA CUEVA, Mario. **TEORIA DE LA CONSTITUCION.** México; Edit. Porrúa S.A., 1982. 283 pp.
- 9 .- FRAGA, Gabino. **DERECHO ADMINISTRATIVO.** Prol. Manual Fraga, 28ª ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1989. 506 pp.
- 10.- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. **INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO.** 38ª ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1986. 444 pp.
- 11.- GONZALEZ RUIZ, Samuel; LOPEZ PORTILLO, V. Ernesto y YAÑEZ R., José Arturo. **SEGURIDAD PUBLICA EN MEXICO. PROBLEMAS, PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS.** Serie Justicia. México; Edit. U.N.A.M. 1994.
- 12.- GUTIERREZ ARAGON, Raquel y RAMOS VERASTEGUI, Rosa Maria. **ESQUEMA FUNDAMENTAL DE DERECHO MEXICANO.** 3ª ed., México; Edit. Porrúa S.A. 1978. 252 pp.
- 13.- LASTRA LASTRA, José Manuel. **FUNDAMENTOS DE DERECHO.** México; Edit. MacGraw-Hill Interamericana de México, 1994. 263 pp.
- 14.- MARTINEZ MORALES, Rafael I. **DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO** 2ª ed., México, Edit. Harla, 1994. 316 pp.

- 15.- MARTINEZ VERA, Rogelio. **FUNDAMENTOS DE DERECHO PUBLICO.** México; Edit. McGraw-Hill Interamericana de México, 1994. 266 pp.
- 16.- MORENO, Daniel. **DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.** 12a ed., México Edit. Porrúa S.A., 1993. 590 pp.
- 17.- MOTO SALAZAR, Efrain y MOTO, José Miguel. **ELEMENTOS DE DERECHO.** 41a ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1996. 452 pp.
- 18.- NATALE, Alberto A. **DERECHO POLITICO.** Buenos Aires, Argentina; Edit. Depalma, 1979. 571 pp.
- 19.- OLIVERA TORO, Jorge. **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO.** 5a ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1988. 382 pp.
- 20.- PINA VARA, Rafael de , **ELEMENTOS DE DERECHO MERCANTIL MEXICANO.** 14a ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1981. 491 pp.
- 21.- PUENTE Y FLORES, Arturo y CALVO MARROQUIN, Octavio. **DERECHO MERCANTIL. PRIMER CURSO.** 41a ed., México; Edit. Banca y Comercio S.A. de C.V., 1994. 409 pp.
- 22.- RAMIREZ FONSECA, Francisco. **MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL.** 6a ed., México; Edit. Pac, 1990. 573 pp.
- 23.- SERRA ROJAS Andrés. **CIENCIA POLITICA.** 11a ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1993. 798 pp.
- 24.- SERRA ROJAS, Andrés. **DERECHO ADMINISTRATIVO. DOCTRINA, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.** 4a ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1968.
- 25.- SERRA ROJAS, Andrés. **DERECHO ADMINISTRATIVO. DOCTRINA, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.** 12a ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1983. 765 pp.
- 26.- SERRA ROJAS, ANDRES. **DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. DOCTRINA, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.** 16a ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1995. 900 pp.
- 27.- TABORGA, Huáscar. **COMO HACER UNA TESIS.** Serie Tratados y Manuales; 12a ed., México; Edit. Grijalbo, 1982. 220 pp.
- 28.- TENA RAMIREZ, Felipe. **DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.** 27a ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1993. 651 pp.

## **LEGISLACION :**

- 1 .- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** 4a ed., México; Edit. McGraw-Hill, 1997.
- 2 .- **Contitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada.** Serie Textos Juridicos. Colección Popular Ciudad de México. México; Edit. D.D.F., 1990. 608 pp.
- 3 .- **Código de Comercio y Leyes Complementarias.** Colecc. Porrúa, 62a ed., México; Edit. Porrúa S.A., 1995. 847 pp.
- 4 .- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** 35a ed., México; Edit. Porrúa, 1997. 1438 pp.
- 5 .- **Ley Federal de las Entidades Paraestatales.** 35a ed., México; Edit. Porrúa, 1997. 1438 pp.
- 6 .- **Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal,** publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1994.
- 7 .- **Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,** publicado en el Diario Oficial el 26 de julio de 1994.
- 8 .- **Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal,** publicada en el Diario Oficial el 29 de mayo de 1996.
- 9 .- **Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal,** publicado en el Diario Oficial el 11 de abril de 1997.
- 10.- **CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.** 2a ed., México; Edit. Ista S.A., 1997. 235 pp.

## **O T R A S F U E N T E S**

- 1 .- **Diccionario de Derecho.** Pina, Rafael de. y Pina Vara, Rafael de. México; Edit. Porrúa S.A., 1994. 525 pp.
- 2 .- **Diccionario Enciclopédico Quillet.** Tomo VIII, 11a ed., México; Edit. Cumbre S.A., 1981.
- 3 .- **Diccionario Manual Jurídico ABELEDO-PERROT.** Garrone, José Alberto; Argentina, Edit. Abeledo-Perrot, 1991. 782 pp.
- 4 .- **LEGISLACION INPOSITIVA Y REGLAMENTOS DEL DISTRITO FEDERAL.** Vol. 2, Serie México Fiscal; Edit. Fiscal y Laboral S.A. de C.V.

- 5 .- **Diario Oficial** del día 12 de marzo de 1929.
- 6 .- **Diario Oficial** del día 20 de octubre de 1931. p.p. 9 a 11
- 7 .- **Diario Oficial** del día 7 de agosto de 1941. p.p. 6 a 11
- 8 .- **Diario Oficial** del día 28 de abril de 1942. p.p. 2 a 9
- 9 .- **Diario Oficial** del día 16 de mayo de 1944. p.p. 9 a 12
- 10.- **Diario Oficial** del día 8 de febrero de 1951. p.p. 13 a 21
- 11.- **Diario Oficial** del día 25 de mayo de 1951. p.p. 10 a 13
- 12.- **Diario Oficial** del día 21 de diciembre de 1951. p.p. 9 a 14
- 13.- **Diario Oficial** del día 8 de febrero de 1962. p.p. 12 a 16
- 14.- **Diario Oficial** del día 15 de abril de 1974.
- 15.- **Diario Oficial** del día 23 de junio de 1980. p.p. 23 a 25
- 16.- **Diario Oficial** del día 26 de enero de 1881.
- 17.- **Diario Oficial** del día 10 de agosto de 1987. p.p. 5 a 7
- 18.- **Diario Oficial** del día 31 de julio de 1989.
- 19.- **Diario Oficial** del día 2 de agosto de 1991. p.p. 33 a 35
- 20.- **Diario Oficial** del día 25 de octubre de 1993. p. 2
- 21.- **Diario Oficial** del día 22 de abril de 1994.
- 22.- **Diario Oficial** del día 7 de julio de 1994.
- 23.- **Diario Oficial** del día 19 de octubre de 1994.
- 24.- **Diario Oficial** del día 16 de mayo de 1995.
- 25.- **Diario Oficial** del día 18 de mayo de 1995.
- 26.- **Diario Oficial** del día 15 de septiembre de 1995.
- 27.- **Diario Oficial** del día 22 de agosto de 1996.
- 28.- **Diario Oficial** del día 23 de diciembre de 1996. p.p. 49 y 50
- 29.- **Diario Oficial** del día 31 de diciembre de 1996. p. 39
- 30.- **Caceta Oficial del Distrito Federal** del día 20 de mayo de 1996.

- 31.- **Gaceta Oficial del Distrito Federal** del dia 27 de mayo de 1996.
- 32.- **Gaceta Oficial del Distrito Federal** del dia 2 de diciembre de 1996.