



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLÁN"

TESIS CON  
FALSA DE ORIGEN

LA DESREGULACIÓN ADMINISTRATIVA Y FISCAL EN  
LAS ACTIVIDADES COMERCIALES, INDUSTRIALES,  
DE SERVICIOS Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS EN  
LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

SEMINARIO - TALLER  
EXTRACURRICULAR  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ALEJANDRO VARAS DE VALDEZ GONZÁLEZ

ASESOR: LIC. EMIR SÁNCHEZ ZURITA.

ACATLÁN, EDO. DE MÉXICO. OCTUBRE DE 2003



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.

## EL PRESENTE TRABAJO LO DEDICO

**A DIOS**, que siempre ha estado a mi lado dándome paz y esperanza en los momentos más sombríos de mi vida.

Autorizo a la Dirección General de Investigación de la UNAM a difundir en forma de libro electrónico el contenido de mi trabajo.

NOMBRE: ALEJANDRO VARAS DE VALDEZ GONZALEZ

FECHA: 28-X-2003

FIRMA: 

**A MI PATRIA**, por ser la cuna de hombres trabajadores y valientes que nos han legado libertad y justicia.

**A MIS PADRES**, Arnulfo y Alicia por haber inculcado en mí el deseo de superación, y enseñarme con el ejemplo a respetar al prójimo, a dar amor y a actuar con lealtad y honestidad. Quiero ser para mis hijos lo que ellos son para mí.

**A MIS HERMANAS**, Gris y Brenda por el cariño que nos une y por haberme acompañado durante mi niñez y mi adolescencia, gracias a lo cual nunca me sentí solo.

**A MIS FAMILIARES**, abuelos, tíos y primos, por compartir los momentos felices, pero también los difíciles, y haber dejado en mí el cúmulo de experiencias a través de sus buenos consejos, que han moldeado en gran parte mi personalidad.

**A MI ESPOSA**, Jimena por ser la persona con quien compartiré toda mi vida y por haber sido quien me encaminó a una nueva etapa de mi vida.

**A MIS HIJOS**, Alejandro y Diego quienes son una fuente diaria de inspiración para ser cada día un mejor padre, un buen creyente y un excelente ciudadano.

**A MIS COMPADRES**, Rodolfo y Ángeles y mi ahijada Fátima, por su apoyo incondicional en todo momento y ser parte en la conclusión de este trabajo.

**A MIS AMIGOS**, Carlos y Enrique por haberme dado una amistad ilimitada, y a sus familias por hacerme sentir como uno de ellos.

**A MI ASESOR,** el Licenciado Emir Sánchez Zurita, ejemplo de profesional y extraordinaria calidad humana, que con su amor y dedicación al estudio y cátedra del Derecho, sigue formando nuevas generaciones de brillantes abogados que enaltecen a la más grande casa de estudios, *La Universidad Nacional Autónoma de México, Campus Acatlán*. Mi más sincero agradecimiento por el tiempo dedicado a la culminación del presente trabajo y por sus invaluable consejos.

**A MIS MAESTROS,** Lic. Roberto Rosales Barrientos, Lic. Salvador Jiménez Méndez Aguado, Lic. Ma. Eugenia Peredo García Villalobos y el Dr. Gabino Eduardo Castrejón García, por su dedicación a la noble tarea de enseñar el Derecho y sus valiosos consejos para el ejercicio de mi carrera profesional.

**A TODAS AQUELLAS PERSONAS,** que he conocido a lo largo de mi vida y que me han compartido sus conocimientos, muy en especial al Lic. Fernando Martín de Jesús Castillo Borbolla, por la confianza brindada y por mostrarme la responsabilidad del ejercicio de la profesión.

# CAPITULADO

Págs.

## INTRODUCCIÓN

4

## CAPÍTULO 1.- LAS ACTIVIDADES COMERCIALES, INDUSTRIALES, DE SERVICIOS Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS.

1.1	La Actividad del Estado.	8
1.1.1	Actividad Comercial.	18
1.1.2	Actividad Industrial.	23
1.1.3	Actividad de Servicios.	25
1.1.4	Actividad de Espectáculos Públicos.	26
1.2	Actividades Formales e Informales.	28
1.2.1	Casos de Excepción.	31
1.3	Libertad de Trabajo.	33

## CAPÍTULO 2.- CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

2.1	El Acto Administrativo.	36
2.2	Elementos del Acto Administrativo.	39
2.3	El Acto Administrativo Municipal.	45
2.3.1	La Autorización, El Permiso y La Licencia.	47
2.4	Los Vicios del Acto Administrativo.	50
2.4.1	El Silencio de la Administración.	54

## CAPÍTULO 3.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA AUTORIZACIÓN DEL DESARROLLO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LOS PARTICULARES EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

3.1	Procedimiento Administrativo no Jurisdiccional.	59
-----	---	----

3.1.1 Principios Generales del Procedimiento Administrativo.	61
3.1.2 Fases del Procedimiento Administrativo.	62
3.1.3 Formas del Procedimiento.	66
3.1.4 Partes en el Procedimiento Administrativo.	67
3.2 Procedimiento Contencioso Administrativo.	68
3.3 Procedimiento para la obtención de Licencias, Permisos o Autorizaciones.	69
3.3.1 La Garantía del Debido Proceso	76

## **CAPÍTULO 4.- LA MEJORA REGULATORIA Y LA DESREGULACIÓN.**

4.1 La Mejora Regulatoria.	78
4.1.1 La Regulación.	83
4.1.2 La Mejora Regulatoria en México.	85
4.1.3 Mejora Regulatoria en los tres órdenes de gobierno.	90
4.2 La Mejora Regulatoria en el ámbito local.	92
4.2.1 La Mejora Regulatoria y Desregulación en El Estado de México.	95
4.3 Disposiciones de carácter general en el Municipio.	100
4.4 Medios de Defensa.	102

**CONCLUSIONES** 112

**BIBLIOGRAFÍA** 115

**LEGISLACIÓN** 117

**ABREVIATURAS** 118

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad México atraviesa una terrible crisis económica, deriva de la interdependencia que tiene la economía nacional con otros países, esto como resultado de un mundo cada vez mas globalizado, en donde la suerte de uno repercute en el resto de los Estados. Los acuerdos comerciales que ha suscrito nuestro gobierno con otras naciones han obligado a las autoridades a manejar una política económica acorde a los lineamientos de organismos internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Los cuales han establecido a nivel mundial las formas en que los países deben manejar su economía interna.

En ese entorno nuestro país lejos de contar con una economía sólida enfrenta hoy altos rezagos de desarrollo en materia económica y social. Numerosos especialistas en la materia han señalado que uno de los retos que tiene México es generar las condiciones internas que permitan incentivar la inversión nacional y extranjera; sin embargo, existen en los distintos niveles de gobierno innumerables trámites que hacen una regulación extremadamente rígida, calificada por muchos como excesiva y burocrática en virtud de que ha generado a través de los años terribles vicios como la corrupción, lo que ha llevado a muchos inversionistas extranjeros a invertir en otros países.

Lo anterior se confronta con los fines del Estado, ya que la finalidad de éste es servir al interés general, debiendo mantener el equilibrio y armonía social, es decir, el fin último del Estado debe ser el bien común, y por ello debe proveer los medios necesarios para que ello suceda.

En México existe la Rectoría Económica que desde luego tiene el Estado, derivado de una facultad constitucional ejercida por el gobierno a través de sus órganos; sin embargo, se ha desvirtuado su verdadera naturaleza, ya que este control debiera servir para encaminar, conducir e impulsar la economía, generando el desarrollo nacional y el bien general, y no en cambio, siendo un verdadero freno para la inversión, para la apertura de nuevos negocios comerciales, industriales y de servicios que tanto requiere el país para generar fuentes de trabajo para toda la población.

Existe consagrada en nuestra Carta Magna una garantía individual que habla de la libertad de trabajo, en donde se establece que no se podrá negar a persona alguna el desarrollar libremente cualquier actividad, siempre y cuando sea lícita. Lo que desde luego no se contempló, es que existieran en nuestro país tantos trámites y requisitos para desarrollarlas que resultaría materialmente imposible hacerlo, o en el mejor de los casos a costa de invertir mucho tiempo y recursos, la mayor parte de ellos en la corrupción de muchos funcionarios y servidores públicos.

Cuando un particular sea nacional o extranjero desea invertir en un establecimiento comercial, industrial o de servicios, se enfrenta a una cadena de trámites administrativos y fiscales casi interminables y van desde el ámbito federal, pasando por el local y concluyendo en el municipal, este último uno de los más difíciles por la diversidad de ordenamientos y regulaciones particulares. Es en este punto donde se concentrará el desarrollo de este trabajo, ya que se abordará la desregulación en los Municipios del Estado de México, elegidos estos por ser los primeros a nivel nacional en cuanto a inversión e infraestructura económica, presentando diversos matices por la conformación misma del Sistema Político Mexicano.

Existen en la legislación de este Estado diversos actos administrativos que van a permitir el desarrollo de actividades comerciales, industriales, de servicios y espectáculos públicos a nivel municipal, así encontramos los permisos, las autorizaciones y las licencias. Estos actos administrativos presentan una serie de complicaciones propias de su naturaleza, ya que al provenir de órganos del Estado y ser éstos un elemento abstracto, se deberá tomar en cuenta el elemento subjetivo, es decir, al sujeto investido de personalidad que cuenta con las facultades y competencias necesarias para emitirlos.

El funcionario o servidor público municipal al momento de emitir los actos propios del órgano que representa, se pueden ver afectados por los distintos vicios del consentimiento, lo cual trae consigo que los particulares que desean desarrollar alguna actividad económica no lo puedan llevar a cabo.

Los procedimientos administrativos comunes o tipo para la obtención de permisos, autorizaciones o licencias se tornan complejos y varían de un municipio a otro, esto debido a la facultad reglamentaria con la que cuentan las autoridades en comento. Se han hecho algunos intentos por homologar los trámites en la mayoría de los 124 municipios que comprenden el Estado de México; sin embargo, existiendo diferencias tan grandes entre unos y otros respecto a infraestructura y recursos materiales y económicos, ha resultado materialmente imposible concretar dichos acuerdos.

En años recientes el gobierno federal ha iniciado una campaña de mejora regulatoria que contempla la desregulación administrativa en todos los niveles de gobierno, una de las entidades que han suscrito acuerdos en esta importante materia ha sido el Estado de México, permeándose a los municipios que integran a dicha entidad. Como parte de este proceso se han creado distintas instancias a efecto de materializar un verdadero apoyo para la apertura de establecimientos con actividades comerciales, industriales y de servicios.

# **CAPÍTULO 1. LAS ACTIVIDADES COMERCIALES, INDUSTRIALES, DE SERVICIOS Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS.**

## **1.1 La Actividad del Estado**

En el momento que un grupo de individuos se agrupa en un territorio y forma una sociedad humana, en un tiempo y espacio determinado, sentando las bases de una organización política, desarrollando un régimen jurídico propio e independiente, así como los órganos de gobierno que les den autodeterminación; estamos frente a un Estado, el cual tiene fines, cometidos, atribuciones y funciones.<sup>1</sup>

Ahora bien, el Estado persigue ciertos fines que constituyen metas, propósitos y objetivos de carácter general que justifican su existencia.<sup>2</sup>

La determinación de los fines del Estado repercutirá de manera directa y concluyente sobre sus actividades, ya que para la consecución de aquellos deberán primero realizarse las actividades suficientes y necesarias.

Los fines del Estado se clasifican de acuerdo con diversos autores de la siguiente manera:

---

<sup>1</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1991, p. 60, 61.

<sup>2</sup> SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo, Porrúa, México, 2001, p.39.

Desde un punto de vista objetivo, se trata de determinar cuál es el fin del Estado dentro de la acción de la humanidad, aquí el problema es en sí mismo, o si tiene diversos fines que realizar.

El punto de vista subjetivo se refiere a los fines que tiene el Estado, en un momento dado, para aquellos que forman parte de él y, por consiguiente, para los individuos y para el conjunto de la comunidad.

Atendiendo a otra clasificación de los fines del Estado existe la teoría absoluta y la teoría relativa.

La teoría de la finalidad absoluta supone la perfección del Estado al considerarse una finalidad que es común a todos los Estados, es considerar un Estado tipo, general o universal, al cual puedan aplicarse principios absolutos.

Un grupo importante de doctrinas absolutas se orienta a una finalidad especial y establecen límites con respecto al individuo; tres conceptos son básicos en este grupo: la seguridad, la libertad y el derecho.

Las teorías de la finalidad relativa estudian los fines que son impuestos a la actividad del Estado por su propia naturaleza, y estudian en las constituciones, observando las funciones actuales que realiza el Estado.

Otra clasificación de los fines del Estado son los fines exclusivos y los concurrentes.

Los fines exclusivos del Estado son aquellos que la Constitución o la legislación en general señalan, como fines que sólo el Estado debe entender con exclusión de cualquier particular. Tal es el caso de la defensa nacional, el sistema monetario, sistema tributario, correos y telégrafos, y otras actividades que la ley señala como propias y exclusivas del Estado.

Los fines concurrentes son aquellos que pueden atenderse entre el Estado y los particulares. Son aquellas actividades que el Estado no pueda asumir totalmente por tener limitaciones de diversa naturaleza. Tal es el caso de la educación en la que concurren los particulares atendiendo escuelas, institutos y demás establecimientos docentes.

El Estado es una obra colectiva, creada para ordenar y servir a la sociedad; su existencia se justifica por los fines que históricamente se le vienen asignando; el Estado existe para realizar esos fines y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas, el Estado no debe ser un ente que gobierna con exclusividad, ni una organización al servicio de grupos privilegiados, su finalidad es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social, ya que el fin último del Estado es el bien común.

En conclusión podemos decir que los fines del Estado son los propósitos que el Estado pretende alcanzar delimitados por el bien público.

Ahora por cometidos del Estado debemos entender las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al derecho vigente, podemos considerar como cometidos del Estado los siguientes: la regulación de la actividad privada, los servicios públicos, los servicios sociales, la actuación en el campo de la actividad de los particulares y la impartición de justicia; es necesario hacer mención que los cometidos existen para cumplir con los fines del Estado y que están estrechamente relacionados.

Los cometidos del Estado de acuerdo a la doctrina se clasifican en esenciales y no esenciales; los cometidos esenciales son aquellas actividades o tareas básicas que el Estado debe realizar para cumplir con sus fines y así justificar su existencia, por lo que no pueden ser efectuadas por los particulares; dichos cometidos son la defensa, las relaciones exteriores y la policía.

Por el contrario, los cometidos no esenciales serán aquellas actividades o tareas que debe realizar el Estado y en las cuales puede haber intervención de los particulares, tal es el caso de algunos servicios públicos como es el caso de la educación en la cual pueden intervenir los particulares.

Atendiendo a la clasificación anterior podemos darnos cuenta de que con los cometidos esenciales nos encontramos ante el Estado gendarme encargado de velar por la soberanía nacional y de resguardar el orden interno. Por otra parte con los cometidos no esenciales nos encontraríamos ante el llamado Estado providencia encargado de satisfacer las necesidades de la población.

Ya que los cometidos son las actividades del Estado, debemos precisar su concepto. La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que se realiza para cumplir con sus propósitos. Luis Humberto Delgadillo considera que conforme a la legislación y al Derecho mexicano únicamente deben ser objeto de estudio los conceptos de funciones, atribuciones y actividades, por lo que sólo debe enunciarse el concepto de cometidos estatales.<sup>3</sup>

Como atribuciones del Estado encontramos que son las facultades que la legislación positiva le otorga al Estado para realizar las actividades o tareas encomendadas. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.

Gabino Fraga considera las atribuciones como medios para alcanzar determinados fines, y que conforme pasa el tiempo estos se van haciendo

---

<sup>3</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. *Elementos de Derecho Administrativo*, Limusa, México, 1991, p. 39.

más extensos y han variado; por otra parte menciona que las atribuciones actuales del Estado son las siguientes:

- a) De mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.
- b) **Para regular las actividades económicas de los particulares.**
- c) Para crear servicios públicos.
- d) Para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Asimismo, hace mención de que las atribuciones del Estado se encuentren íntimamente vinculadas con las relaciones entre el Estado y los particulares, toda vez que las necesidades individuales y generales que existen en toda colectividad se satisfacen por la acción del Estado y por la de los particulares, por lo que se consideran como atribuciones del Estado respecto de los particulares las siguientes:

- 1) **Para reglamentar la actividad privada. Si el Estado interviene regulando jurídicamente esa actividad es porque los intereses individuales necesitan ser coordinados a fin de mantener el orden jurídico.**
- 2) De fomento, límite y vigilancia de la actividad privada. La intervención del Estado realizando esta categoría de atribuciones tiene el propósito también de mantener el orden jurídico, además de que tienden a coordinar los intereses individuales con el interés público.

- 3) Para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.<sup>4</sup>

Dentro de las funciones del Estado podemos decir que la competencia, las atribuciones y cometidos constituyen la forma de ejercer las funciones, mismas que son: la función legislativa que se materializa con la ley, la función administrativa con el acto administrativo y la función jurisdicción con la sentencia.

El concepto de función pública se refiere a la forma de la actividad del Estado, las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones; las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente.

Los actos materializados por las funciones del Estado se clasifican en dos categorías:

- A) Desde el punto de vista del órgano que los emite, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico que prescinde de la naturaleza intrínseca del acto, estos son formalmente legislativos, administrativos o jurisdiccionales según emanen de los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial.

---

<sup>4</sup> FRAGA GABINO. Derecho Administrativo, Porrúa, Trigésima Cuarta Edición. México, 1996, pp. 14, 15 y 16.

B) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca del acto, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano que lo emite, los actos son materialmente legislativos, administrativos o jurisdiccionales.

De lo anterior podemos agregar que cada uno de los poderes realiza principalmente una función, pero también realizan actos característicos de los otros poderes, sin que ello cambie la naturaleza del acto. Así tenemos que por ejemplo, el Ejecutivo realizará actos propios de la función legislativa, como expedir normas generales, y actos que corresponden a la función judicial como resolver controversias administrativas y laborales en tribunales especializados.

La función legislativa se concreta en la realización de normas, es el acto de legislar; lo cual lleva a cabo el Estado por medio de los órganos que tiene encomendado el desempeño de esa función.

En nuestro país dicha función legislativa es realizada por el Congreso de la Unión compuesto por las Cámaras de Diputados y de Senadores, mediante el proceso legislativo.

La función legislativa es la actividad del Estado que tiende a crear ordenamientos jurídicos y que se manifiesta en la elaboración y formulación, de manera general y abstracta, de las normas que regulan la

organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos y las de los ciudadanos entre sí.

La función jurisdiccional supone, en primer término y a diferencia de las otras funciones, una situación de duda o conflicto preexistentes, supone generalmente dos pretensiones opuestas cuyo objeto es muy variable, ellas pueden referirse a un hecho, actitud o acto jurídico que se estimen contradictorios con un derecho o una norma legal, o a un estado de incertidumbre sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica.

De ahí se desprende que si el antecedente o motivo de la función jurisdiccional es un conflicto de derecho que no puede dejarse a las partes resolver, el primer elemento del acto jurisdiccional consiste en la declaración que se haga de la existencia de tal conflicto.

"La función jurisdiccional está organizada para dar protección al derecho, para evitar la anarquía social que se produciría si cada cual se hiciera justicia por su propia mano; para mantener el orden jurídico y para dar estabilidad a las situaciones de derecho".<sup>5</sup>

La función jurisdiccional no puede limitarse a declarar que hay una situación de conflicto, pues a esa conclusión puede llegar cualquier particular sin que ni en este caso, ni en el de que conozca una autoridad

---

<sup>5</sup> FRAGA GABINO. Ob. Cit. p. 52.

se satisfagan los fines propios de la función. La sentencia debe, como consecuencia lógica de la declaración que contiene, completarse son una decisión que haga cesar el conflicto y que ordene restituir y respetar el ofendido.

Por último, la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía y control.

La importante actividad que corresponde a la función administrativa es encausada por el Derecho Administrativo, que forma el conjunto de normas que rigen a la Administración Pública, a los servidores públicos y demás actividades relacionadas con dicha función.

Para Andrés Serra Rojas la función administrativa "...consiste en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos condición y de actos subjetivos y se encamina a satisfacción de las necesidades de interés público".<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> SERRA ROJAS, ANDRES. Ob. Cit. p. 68.

La función administrativa se materializa con el acto administrativo; y al acto administrativo se puede definir según Miguel Acosta Romero en los siguientes términos: "...es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".<sup>7</sup> Este punto se abordará con mayor amplitud en un capítulo posterior.

No es suficiente que el Estado exprese su voluntad en la ley, que es un acto creador de situaciones jurídicas generales, es necesario una organización que ejecute la ley, que la concrete a los casos particulares, que la actualice determinando el momento, modos y circunstancias de su aplicación. Para este propósito la Administración Pública dispone de los medios jurídicos técnicos y materiales que hacen posible esa determinación particular o subjetiva de la ley.

### **1.1.1 Actividad Comercial**

La actividad comercial es una consecuencia del principio de la división del trabajo en virtud del cual ciertas personas, los comerciantes, se especializan en la función de acercamiento entre productor y consumidor para la mejor satisfacción de las necesidades humanas. Es comercial la actividad por la cual se compra al productor y se vende al consumidor.

---

<sup>7</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Ob. Cit. p. 633, 634.

"Comercio" es un concepto extraído de la ciencia de la economía. Se llama así a la intermediación entre la producción y el consumo, necesaria para satisfacer las necesidades humanas.

En etapas rudimentarias de la civilización, en épocas primitivas, se dio lo que se llama "*economía individual*", en que cada individuo o familia se basta a sí misma. El hombre produce lo que necesita. La familia es un núcleo que produce y consume su propia producción.

Luego, cuando los hombres se comenzaron a organizar en colectividades mayores, tuvo lugar un fenómeno económico: ciertas colectividades produjeron con exceso ciertos bienes mientras carecían de otros, que eran producidos por otras colectividades. Nació entonces el trueque. Los hombres adquirían las cosas que necesitaban a cambio de las cosas que habían producido en exceso.

El fenómeno anotado es una manifestación de la división del trabajo. Cada célula social y económica produce lo que puede producir mejor o más fácilmente. Luego cede lo producido en demasía, obteniendo en cambio los productos que le hacen falta. En esta etapa, los cambios se operan directamente entre productores que a la vez son consumidores.

Cuando crece el número de cambios, se hace sentir la necesidad de que algunos individuos se dediquen a facilitarlos. Nace, entonces, la figura del

comerciante y el comercio, como una nueva manifestación del principio de la división del trabajo.

La función de cambio la cumple, de una manera especializada, una persona o un grupo de personas. Ellas interfieren en el trueque. Se dibuja de este modo, junto a las figuras del labrador, del pastor, del leñador, la figura del comerciante. Fundamentalmente, desde la más remota antigüedad, se generó una diferenciación entre producción y comercio, que se mantuvo y acentuó con el transcurso del tiempo y, desde luego, se conserva hasta nuestros días. Repetimos, entonces, que el comercio es la actividad económica que se interpone entre los dos puntos extremos del ciclo económico: producción y consumo.

Mediante el comercio los bienes aumentan su utilidad. En efecto, la utilidad mayor de un bien, no sólo se produce por las transformaciones que la industria pueda introducirle. También adquiere mayor utilidad cuando se le ubica en el momento y en el lugar necesario para su consumo. Es lo que se llama utilidad de tiempo y de lugar. Algunas veces el valor comercial de un bien puede llegar a ser mayor que el industrial, por lo costoso de su transporte y de hacerlo llegar a los lugares de consumo, porque de nada sirve un bien si no se encuentra en el lugar y en el tiempo adecuado para satisfacer necesidades del consumo.

La actividad comercial supone una actividad habitual; sin embargo, en nuestro Derecho positivo, un acto aislado puede ser comercial y estar

regido por el Derecho Mercantil. El comercio puede ser ejercido tanto por personas físicas como por personas morales.

En virtud de lo expuesto podríamos ensayar un concepto jurídico elemental de "comercio", como aquella actividad que la Ley considera mercantil.

Se considera comercial no sólo la intermediación entre la producción y el consumo, sino también el intervenir en la circulación del dinero y metales preciosos que realizan los Bancos y demás entidades de intermediación financiera. También se considera comercial la intermediación en los riesgos que realizan las empresas aseguradoras.

En la actualidad a todo particular que desee desarrollar cualquier actividad comercial se le somete al cumplimiento de diversos requisitos, dentro de los cuales encontramos por ejemplo requisitos de obtención de licencias, permisos o autorizaciones, registro de publicidad, pago de impuestos y derechos federales, estatales y municipales, además de cumplir en con una serie de trámites administrativos en materia ambiental, de seguridad, de uso de suelo, sin que estos sean limitativos sino meramente enunciativos para establecer un ejemplo de las diversas cargas a que se somete al comerciante.

En este sentido destacamos también la existencia de una regulación particular para el establecimiento comercial o casa de comercio. El

establecimiento comercial es un conjunto de bienes materiales e inmateriales que, organizados, se usan para explotar una actividad comercial. En nuestra legislación, concretamente en las normas que regulan estas actividades, al inmueble en el que una persona física o moral desarrolla actividades relativas a la intermediación, compraventa, alquiler o prestación de bienes o servicios en forma permanente, se les denominan establecimientos mercantiles.

La actividad comercial es regulada no sólo por el Derecho Mercantil, sino que otras ramas del Derecho se ocupan también de normarla. Al respecto, quiero señalar que si bien estamos o pretendemos estar en una economía de corte liberal, todas las actividades comerciales, el ejercicio profesional del comercio, los bienes mercantiles y el mercado, están diversamente condicionados por normas de Derecho Público.

El derecho Administrativo regula múltiples aspectos de la actividad mercantil. Para algunas actividades se requiere autorización legal. Se requiere, para ciertos giros, autorizaciones previas que debe conceder el Estado o Entes Estatales por lo que hay que inscribirse en Registros Especiales.

Ciertas actividades están sujetas a control permanente del Estado o Entes Estatales. La industrialización y comercialización de ciertos bienes, está rigurosamente reglamentada: se fijan los precios de venta, la forma de comercializarlos, condiciones de los envases, el etiquetado de los

productos, la publicidad, etc. son normas de tutela a la concurrencia, de protección al consumidor y otras de tutela al medio ambiente. Todo ello condiciona y limita la actividad comercial en atención a intereses generales e intereses de la economía o intereses sociales.

Por otro lado, quiero destacar que, respecto de ciertas actividades que afectan sectores de la vida económica nacional que se estiman fundamentales, por distintos motivos de política legislativa, se reservan a nacionales o se controla el acceso de los extranjeros. La atribución de nacionalidad a los efectos del goce de ciertos derechos y privilegios o, bien, cargas, deberes y prohibiciones, integra lo que se denomina áreas estratégicas o prioritarias. Se trata de un conjunto de normas imperativas pertenecientes al Derecho Interno de cada Estado.

### **1.1.2 Actividad Industrial**

Se considera Actividad Industrial a la ampliación de procesos tecnológicos que transformen mecánicamente o químicamente sustancias orgánicas o inorgánicas en productos de consistencia, aspecto o utilización distinta al de los elementos constitutivos o que permitan ser utilizados o consumidos como sustitutos de sus materiales originales. Quedan excluidos: 1) Las actividades artesanales. 2) Las actividades de mera caza, pesca explotación agrícola-ganadera y lo forestal.

La industria constituye una actividad económica integrante del sector secundario, que tiene por objeto la generación, el transporte, la

transformación o la distribución y aplicación de cualquier clase de productos. En estos momentos, en México se proclama el principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, y nuestra pertenencia a un mundo cada vez mas globalizado implica una serie de comportamientos en los que prevalece la libertad.

Lo anterior no incluye que la actividad industrial pueda estar sujeta al principio de autorización administrativa o, en su caso, la concesión. Las medidas intervencionistas han ido disminuyendo en razón de que nuestra economía salía de un régimen proteccionista exigido por las circunstancias históricas y derivaba a un régimen de mayor libertad. De ahí que las leyes sobre protección a la industria nacional, o de regulación del establecimiento, traslado o ampliación de industrias estén en la actualidad modificándose a pasos agigantados.

Desde el punto de vista administrativo, la polémica ha girado en torno a la intervención o la libertad en la actividad industrial. Junto a la actividad de control e intervención que desarrolla la Administración también se ejercen actividades de fomento cuando se desea promover determinado tipo de industrias o se desea que se instalen en determinadas zonas del territorio nacional. A estos efectos se conceden facultades de expropiación forzosa, beneficios fiscales, garantía de rendimientos del capital, ventajas aduaneras, etc. Para ello se firma en ocasiones conciertos con determinadas empresas o sectores o se aprueban programas de plazo

medio en los que se contienen los objetivos, derechos y obligaciones que se aceptan por las partes.

Ahora bien, debemos entender por Establecimiento Industrial a la reunión de elementos, materiales, inmateriales y humanos, agrupados con el objeto de realizar una actividad industrial y organizados en forma de empresa con la intención de comercializar sus productos resultantes.

Al igual que las actividades comerciales, las actividades industriales están sujetas a un sin número de trámites y requisitos, para su establecimiento y apertura, las cargas tributarias son mucho mayores y de igual forma encontramos los tres niveles de gobierno interviniendo en el funcionamiento, operación y desarrollo de éstas. Dada la naturaleza de su actividad el número de personas que intervienen en los procesos y demás circunstancias, derivan en una regulación más amplia y estricta.

### **1.1.3 Actividad de Servicios**

Los servicios pueden ser tan diversificados como las necesidades mismas de una sociedad determinada y han evolucionado al mismo ritmo de la humanidad, e invariablemente los encontramos como un elemento más de la división del trabajo. Hoy los encontramos desde profesionales, técnicos, artesanales o rudimentarios, la prestación de un servicio conlleva la satisfacción de una necesidad a cambio de un pago, desde luego las relaciones que derivan tanto de quien requiere del servicio como

de quien lo brinda se encuentran reguladas por nuestro derecho, tal y como lo vimos en la actividad comercial o industrial.

En la actividad de servicios encontramos tanto los que brinda el Estado como los particulares, los primeros como ya quedo explicado en el primer punto de este trabajo obedecen a las atribuciones con que cuenta el Estado para alcanzar sus fines y cometidos y que justifican su existencia, no obstante esto, vemos en los Estados modernos la delegación de muchos de los servicios públicos a los particulares por medio de las concesiones, aquí podemos citar algunos ejemplos, como el servicio de limpia, el de transporte o la seguridad social.

Al igual que en las anteriores actividades encontramos una frecuente intervención estatal para su regulación; así mismo, la presencia del Derecho Administrativo.

#### **1.1.4 Actividad de Espectáculos Públicos**

Aún cuando muchos pudiesen pensar que estas actividades podrían entrar en alguna de las actividades anteriormente señaladas, por su diversidad ocupan un régimen distinto, tanto fiscal como administrativo.

Podemos definir al Espectáculo público como la representación, función, acto, evento o exhibición artística, musical, deportiva, taurina, cinematográfica, teatral o cultural, organizada por una persona física o moral, en forma habitual o esporádica, en lugares previamente

establecidos o improvisados para tales fines, y a la que se convoca al público con fines culturales, o de entretenimiento, diversión o recreación, en forma gratuita o mediante el pago de una contraprestación en dinero o especie. Al público asistente, se le denomina regularmente como espectador. El actor, artista, músico, cantante, deportista y, en general, todos aquellos que participen en un Espectáculo público, ante los espectadores se les denomina participante, quien no en todos los casos es el generador de derechos y obligaciones fiscales y administrativas, ya que en la mayoría de los casos se trata de personal contratado para un acto en particular y nada tiene que ver con la persona física o moral que explotan dichas actividades, salvo en el ámbito contractual y laboral evidentemente.

Las circunstancias por las cuales se regula dicha actividad obedecen a distinta naturaleza; sin embargo, lo que determina esta situación será en un primer plano:

- I. El pago de los impuestos y derechos por el lucro obtenido o por la contraprestación que corresponda.
- II. Vigilar que el Espectáculo público se desarrolle de conformidad con el aviso presentado o el permiso otorgado;
- III. Respetar los horarios autorizados por las autoridades correspondientes para la presentación del Espectáculo público de que se trate;
- IV. Contar con los servicios necesarios para garantizar el orden y seguridad públicos y la integridad de los Participantes y

Espectadores, durante la realización del Espectáculo público a celebrar.

- V. Presentar el Espectáculo público en los términos y condiciones ofrecidos en la publicidad que de éste se haya difundido al público, con el objeto de evitar engaños o inducir al error, en cuanto a la calidad o diversidad del espectáculo.
- VI. Evitar que en la presentación de los Espectáculos se atente contra la moral, la dignidad y seguridad, tanto de los espectadores como de los que intervienen en los mismos.
- VII. Que con su realización no se altere el orden público.
- VIII. Contar con el Programa Especial de Protección Civil.
- IX. Respetar el aforo autorizado en los permisos o el manifestado en los avisos, de acuerdo con la capacidad física del local.
- X. Entre muchas otras, ya que sólo se plasmaron las más sobresalientes.

## **1.2 Actividades formales e informales**

Como se ha visto en los puntos precedentes existe, una intervención del Estado en todos los ámbitos de la economía. Son dos los papeles que el Estado puede asumir en materia económica: como legislador, cumpliendo con una de sus preeminentes funciones de órgano soberano y como empresario o contratista lo cual analizaremos en su oportunidad.

Como legislador, puede ejercer gran influencia y control en el aspecto económico por los siguientes conductos:

- a) Por vía de estímulo, otorgando concesiones o subsidios para que las empresas de iniciativa privada procuren destinar sus esfuerzos a la obtención de cierto renglón de productos que requiera el consumidor nacional.
- b) Por vía de reglamentación, tarea que realiza al legislar en los diversos aspectos del campo económico. En lo que toca a los factores de la producción, a manera de ejemplo, el Estado reglamenta lo relativo a la propiedad de la tierra, formas de adquirirla y transferirla y sobre arrendamientos; en materia laboral, reglamenta horas de trabajo al día, protección a los menores y a las mujeres, salario mínimo, días de descanso obligatorio, condiciones de salubridad, vivienda, prestaciones a los obreros y otras medidas similares; del capital, el Estado reglamenta el interés legal, funcionamiento de las instituciones de crédito y fomento en cierto tipo de inversiones; por lo que toca a la organización de las empresas se establecen algunos aspectos de su constitución en la Ley General de Sociedades Mercantiles y sobre todo con lo que respecta al tema principal de este trabajo en la reglamentación de la apertura y funcionamiento de establecimientos que desarrollen las actividades multicitadas.<sup>8</sup>

De lo expuesto anteriormente, cabe puntualizar que es el inciso b) el que más nos interesa, y es en este punto donde precisamente definiremos las actividades formales e informales.

---

<sup>8</sup> DOMÍNGUEZ VARGAS, SERGIO, Teoría Económica, Porrúa, Decimocuarta Edición, México, 1990, pp. 159 y 160.

Por las primeras ha de entenderse toda actividad emprendida por personas físicas o morales, con derechos y obligaciones, que las desarrollan habitual o permanentemente, en forma lícita, y que el Estado dentro del ámbito de sus facultades determinó la manera en que se llevarían a cabo, creando normas para tales efectos, sujetándose los activos a dichas disposiciones en todo momento.

Las informales se han dado como una consecuencia por un lado, de la explosión demográfica y concentración en las grandes ciudades de la fuerza laboral y productiva, con una diversidad de necesidades sociales y económicas, además de una falta de oportunidades de empleo para el conglomerado, y por el otro, la falta de una adecuada regulación fiscal y administrativa, que permita al realizador de actividades comerciales, industriales, de servicios, etc. contar con normas claras y trámites ágiles, que le den certeza jurídica y le permitan el desarrollo normal y cotidiano de sus actividades.

No obstante esto, la falta de reglas claras, los trámites excesivos y burocráticos, aunado a las altas cargas impositivas, dan como resultado que los sujetos activos desarrollen sus actividades en la clandestinidad o en la mayoría de los casos al margen de las normas creadas expresamente para su regulación, lo que ha desencadenado falta de inversión en estos rubros, una desbordada evasión fiscal, crecimiento anárquico y descontrolado de actividades comerciales y productivas, que al escapar de la regulación impactan áreas como la economía, trayendo

con sigo el tráfico irregular de mercancías y productos, violentando las marcas, su publicidad y calidad, haciendo uso de áreas públicas para alguna de estas actividades evitando el libre tránsito, no proporcionando a los que directamente intervienen de las garantías de seguridad social, laborales, de protección a usuarios de los servicios y a los consumidores.

### **1.2.1 Casos de Excepción**

Al estado le interesa intervenir como empresario o contratista por causas de diversa índole, aun cuando primordialmente se han señalado las de carácter fiscal, social y político, o bien cuando el rendimiento bajo de la actividad indispensable al progreso, no ofrece un campo atractivo a la inversión de los particulares, cuando la empresa requiere un capital elevado difícil de conseguir por medio de aportaciones privadas y asimismo, cuando hay interés general en actividades no desarrolladas o cuyo progreso no haya producido los beneficios económicos y sociales que se esperaban.

El Estado, por su esencia misma y como autoridad que es, tiene como función armonizar la actividad de los particulares en busca del interés general; puede suplir las deficiencias de la iniciativa privada, pero tan sólo de una manera temporal y siempre teniendo en cuenta el interés general.

Con relación a los fines mediatos o inmediatos que el Estado se propone alcanzar al intervenir en el proceso económico, su actividad puede agruparse en diversos renglones, los que, en conjunto, constituyen la

política económica, tan diversa y amplia como las propias necesidades a resolver. Por citar algunos ejemplos:

- a) Política de Trabajo.
- b) Política Social.
- c) Política Industrial.
- d) Política Monetaria.
- e) Política Comercial y Comercial Internacional.
- f) Política de Precios. Etc.

Ahora bien, se ha definido a la política económica como el conjunto de medidas adoptadas por un gobierno, con relación a problemas derivados de la satisfacción de necesidades públicas o privadas, y que no son otras que la eficiencia de la producción, el nivel de vida, la balanza de pagos, los medios de producción entre muchos otros. Es indudable que la política económica gubernamental se propone regular la conducta de los agentes económicos. Los caminos que se pueden emplear son la persuasión, la estimulación y la reglamentación.<sup>9</sup>

Dentro de los casos de excepción, los sectores que se encuentran exclusivamente reservados al Estado, por considerarse estratégicos para el desarrollo, tenemos al petróleo, generación y distribución de energía eléctrica, generación de energía nuclear y comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas.

---

<sup>9</sup> SERRA ROJAS, ANDRES, *Derecho Económico*, Porrúa, Sexta Edición, México, 2000, Pág. 185.

Existen sectores que se encuentran reservados a la inversión nacional, como las empresas de radio y televisión; el transporte automotriz en las carreteras federales; la distribución de gas y, la explotación de recursos naturales tales como la explotación forestal. Por otro lado, en los casos en que sea posible la inversión extranjera, ésta podrá participar hasta en un máximo de 49% del capital de las empresas.<sup>10</sup>

En los últimos años en nuestro país, la intervención del Estado en la economía, por cuanto hace a su participación como prestador de servicios o en la rama de la industria a sido cada vez más incipiente. Las Empresa de Participación Estatal Mayoritaria y otros órganos descentralizados se han concentrado en las áreas estratégicas o prioritarias de la economía, por lo que se han visto disminuidos en la última década.

En la actualidad México transita por la economía mixta y se caracteriza porque algunos medios de producción son privados y otros públicos, y se combinan para alcanzar sus objetivos.

### **1.3 Libertad de Trabajo.**

Las personas suelen desempeñar la actividad que más esté de acuerdo con su idiosincrasia. La labor que el sujeto desarrolla o piensa aplicar constituye el medio para conseguir los fines que se ha propuesto, por ello la libertad de trabajo se concibe como la facultad que se tiene para elegir la ocupación que más convenga a sus propósitos.

---

<sup>10</sup> DOMÍNGUEZ VARGAS, SERGIO. Ob. Cit. pp. 172 y 173

La libertad de trabajo es una garantía constitucional y se encuentra consagrada en el artículo 5° de la Carta Magna en los términos siguientes: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos". Como se observa de su simple lectura, la libertad de trabajo tiene una limitante en cuanto a su objeto, ya que se requiere que la actividad comercial, industrial, profesional, etc. sea lícita. Por exclusión los que son ilícitos no quedan protegidos por la garantía individual.

Ahora bien, la ilicitud de un acto o de un hecho es una circunstancia que implica contravención a las buenas costumbres o a las normas de orden público.<sup>11</sup>

La libertad de trabajo se hace extensiva a todo gobernado, a todo habitante de la República, independientemente de su condición particular (sexo, nacionalidad, raza, credo etc.).

Otra limitación constitucional consiste en que la libertad de trabajo sólo podrá restringirse por determinación judicial cuando se ataquen derechos de un tercero. En efecto, la Constitución no contiene una limitación general abstracta a la libertad de trabajo, sino más bien se entiende como una facultad otorgada al juzgador para prohibir a un individuo que se dedique a una determinada labor cuando el ejercicio de ésta implique una vulneración a los derechos de otra persona.

Una limitante más a la libertad de trabajo se encuentra en la parte que señala que *el ejercicio de la misma, sólo podrá vedarse por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad*. Efectivamente, la autoridad administrativa está facultada para restringir el ejercicio de dicha libertad, siempre y cuando dicte una resolución conforme a una ley limitativa correspondiente y la cual tenga en cuenta el perjuicio que la sociedad pudiese resentir con el desempeño de tal derecho.

Las autoridades gubernativas, para limitar las actividades industriales, comerciales, etc., en perjuicio de una o mas personas, debe apoyarse en una norma jurídica (acto jurídico creador, modificativo o extintivo de situaciones abstractas e impersonales) que autorice dicha limitación en los casos ahí establecidos, tomando en consideración una posible vulneración a los derechos de la sociedad.<sup>12</sup>

La autoridad administrativa que dicte una resolución gubernativa que vede a un individuo dicha libertad debe apoyarse en una ley limitativa o prohibitiva (sentido material y formal), por lo que en esta deben determinarse los casos generales de prohibición.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Entiéndase norma de orden público, si por ejemplo una ley regula directamente, ante una situación de hecho o de derecho determinada, los intereses que en ella tenga el Estado como entidad soberana o la sociedad.

<sup>12</sup> La disposición legal en sentido material que limite dicha libertad, sin que en los casos en ella contenidos se lesionen los derechos de la sociedad, es inconstitucional bajo el aspecto de ser violatoria del artículo 5° de la Ley Fundamental.

## **CAPÍTULO 2. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

### **2.1 El Acto Administrativo**

La función administrativa se concreta en actos jurídicos, consistentes en una declaración de voluntad en ejercicio de una potestad administrativa y hechos y operaciones materiales.<sup>14</sup>

Los tratadistas definen al acto jurídico como la manifestación de voluntad, encaminada a provocar o producir efectos de derecho, con la intención de que se realicen los mismos. Por otro lado se diferencia del hecho jurídico, ya que este es un acontecimiento de la naturaleza o del hombre, al cual el derecho le reconoce expresamente consecuencias jurídicas, así tenemos por ejemplo el nacimiento y la muerte, que si bien son hechos materiales, producen consecuencias jurídicas.

En este sentido el acto administrativo, como acto jurídico que es, al menos por las características que comparte, se define como una declaración de voluntad unilateral y externa, la cual constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto (Autoridad Administrativa Competente), en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones y su finalidad es la satisfacción del interés general.

---

<sup>11</sup> **BURGOA ORIHUELA, IGNACIO**, Las Garantías Individuales, Porrúa, 34ª Edición, México 2001, pp. 318-320

<sup>14</sup> El ejercicio concreto de la competencia o poder jurídico de un órgano del Estado es definido como la función.

Los caracteres que se pueden encontrar al desmembrar el concepto de acto administrativo son:

- A. El acto administrativo es un acto jurídico, de derecho público, que emana de un órgano competente de la Administración pública; y que por su naturaleza se encuentra regulado por el Derecho Administrativo.
- B. El acto administrativo se agota con su cumplimiento, por lo que se diferencia de la norma administrativa, la cual mantiene su vigencia hasta que sea derogada.
- C. Es un acto ejecutivo ya que tiene la potestad necesaria para que en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, puede exigirse su cumplimiento en forma coactiva.
- D. Unilateral y externo capaz de producir situaciones jurídicas concretas.
- E. Crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva.
- F. Se propone la satisfacción de un interés general.

Es oportuno precisar que no todos los actos realizados por las autoridades deben considerarse como actos administrativos, ya que existen los actos de gobierno o actos políticos que son dirigidos a la orientación o dirección de la política general y a la integración de los órganos públicos.

En este sentido tenemos que los actos de gobierno o políticos, emanan de los órganos superiores del Poder Ejecutivo denominado Gobierno, como los actos electorales, los de relaciones internacionales, organización militar, seguridad interior y otros.

Están también los actos legislativos y jurisdiccionales realizados por el Poder Ejecutivo.<sup>15</sup> Por ejemplo tenemos a los reglamentos, que son considerados como actos formalmente administrativos por originarse en la administración pública y materialmente legislativo por crear una situación jurídica general, expresión de la función normativa de la administración pública.

Además están otros actos que no son administrativos, son los actos de administración sometidos al derecho privado; ejemplo, el contrato administrativo en el cual se requiere de dos o más voluntades dada su naturaleza. La diferencia entre ambos estriba en que mientras el acto administrativo es creador de una situación jurídica concreta, como ya se analizó anteriormente; el acto de administración, son todos los demás actos internos que no producen efectos con relación a terceros. Por último tenemos los actos materiales que no producen ningún efecto de derecho.

El acto administrativo tiene un carácter ejecutivo y una presunción de legitimidad, el primero ya ha quedado especificado en sus caracteres y lo resumimos como la potestad de la Administración Pública para hacer

---

<sup>15</sup> Estos actos realizados por el Poder Ejecutivo son materialmente legislativos y jurisdiccionales, ya que formalmente sólo competen a los demás poderes según corresponda.

cumplir sus resoluciones, mediante una actuación material impuesta a los particulares que se resistan y el segundo, conocido como el principio de legalidad el cual otorga un poder limitado para realizar los actos administrativos, debido a que de este principio constitucional se desprenden una serie de requisitos que deben satisfacerse para la validez de dichos actos, y los podemos concretizar en los siguientes:

1. Que la autoridad emisora sea competente, es decir con facultad legal.
2. Que sea en forma escrita.
3. Que se encuentre fundado legalmente, es decir que se cite o invoque las disposiciones legales conforme a las cuales le sea permitido a la autoridad realizar el acto.
4. Que se encuentre motivado, que no es otra cosa que externar y señalar cuáles son las circunstancias y/o consideraciones de hecho y de derecho, que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

## **2.2 Elementos del Acto Administrativo**

El acto administrativo es un acto realizado por la Administración pública que produce efectos de derecho, con el propósito de cumplir con los fines del Estado. Los elementos que componen dichos actos son: sujeto, voluntad, objeto y forma; sin embargo, la doctrina los ha clasificado como:

- Elementos subjetivos
- Elementos objetivos
- Elementos formales

Los elementos subjetivos son los que se atribuyen directamente a la autoridad administrativa (sujeto activo), es decir se refiere a la administración, al órgano, competencia e investidura legítima del titular del órgano, ya que sólo la autoridad puede establecer o crear el acto administrativo en la esfera de su capacidad o competencia. El sujeto del acto administrativo está constituido por los órganos, individuales o colectivos, a quienes se encomienda el ejercicio de la función administrativa

Por otro lado está a quien va dirigido el acto administrativo o lo ejecuta, se le denomina sujeto pasivo, puede ser cualquier individuo en lo personal, personas jurídicas colectivas u otros entes públicos.

Al sujeto del acto administrativo se le llama genéricamente autoridad (revestido de mando y facultad de decisión), por lo que resulta importante precisar un concepto de la misma, ya que este término es ampliamente utilizado a lo largo de este capítulo. Así tenemos que la autoridad es la manera como se legitima el poder, es toda persona revestida de poder propio de mando derivado del desempeño de una función pública, en la medida y límites que la ley establece. Autoridad no es sólo la que decide legalmente, es también la que ejecuta de acuerdo con sus funciones.<sup>16</sup>

Existe una diferencia entre autoridad y poder, en virtud de que poseer autoridad requiere tener un título legítimo, mientras que el poder es

<sup>16</sup> SERRA ROJAS, ANDRES. Ob. Cit. p. 259.

aquella condición de superioridad capaz de producir obediencia; poder es capacidad de hacerse obedecer.

De lo anterior se deriva que es obligación del emisor del acto ser competente, es decir que el sujeto activo debe tener la facultad para realizar determinados actos atribuidos por el orden jurídico, ya que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite. La competencia es lo que permite al funcionario o titular, la realización o ejercicio de los actos administrativos, expresando la voluntad contenida en la ley. La competencia siempre deberá ser otorgada mediante un acto materialmente legislativo.<sup>17</sup>

Los requisitos que caracterizan la competencia son:

- a) Estar expresado en ley para que pueda existir.
- b) Es obligatorio ejercerla.
- c) El acto administrativo debe originarse en un órgano que sea competente.
- d) La competencia no se puede renunciar, aunque si se puede delegar en los casos previstos por la ley.
- e) La competencia es impersonal, ya que no se atribuye como un derecho al sujeto sino al órgano.

La competencia de los órganos del Estado y de las unidades administrativas se puede clasificar en cuanto al grado, materia y territorio.

---

<sup>17</sup> No se requiere que sea formalmente legislativo ya que la competencia puede darse ya sea por una Ley del Congreso o por Reglamento del Ejecutivo.

1. El Grado supone el orden jerárquico de la administración.
2. La Materia supone una distribución de materias o actividades afines.
3. Por Territorio se alude a lo federal, estatal y municipal que es la división políticas del territorio nacional.<sup>18</sup>

Al acto de voluntad de un órgano administrativo se le conoce como la manifestación de voluntad y es un elemento esencial del acto administrativo. La voluntad debe ser exteriorizada para que pueda percibirse por los demás y en ese momento deja de ser una voluntad interna subjetiva, que atañería al sujeto activo, por ello debe reunir ciertos requisitos:

- a) Expresarse en los términos de la ley.
- b) Siempre conforme a las facultades del órgano.
- c) Debe ser espontánea y libre.
- d) No debe mediar error, dolo, violencia o cualquier vicio de la voluntad.

Se puede entender incluso la voluntad como autónoma, en virtud de que el sujeto tiene la posibilidad de crear derechos y obligaciones; sin embargo, esta autonomía deberá sujetarse siempre a la reglamentación jurídica.

Como elementos objetivos tenemos el objeto, el presupuesto de hecho conocido también como el motivo y el fin o finalidad.

---

<sup>18</sup> SERRA ROJAS, ANDRES. Ob. Cit. p. 260.

1) El Objeto que debe ser posible física y jurídicamente, lícito y dentro de las facultades que se le otorgan de acuerdo con la competencia del órgano que lo emite. Se proyecta como la declaración de voluntad contenida en el acto, es decir la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano, como efecto práctico producido de inmediato o directamente por el acto. Es aquello que el acto decide, certifica u opina y está gobernado principalmente por el interés general o por la utilidad pública.

Así mismo tenemos que el objeto puede estar viciado por:

- a. Ser contrario o prohibido por la ley.
- b. No ser el objeto determinado por la ley para el caso concreto, ya sea que medie el error, el dolo o la mala fe.
- c. Ser impreciso u oscuro.
- d. Ser absurdo o incongruente.
- e. Por ser imposible de hecho.

Cuando nos referimos a que el objeto debe ser lícito, es decir que la ley no lo prohíba, deberá entenderse:

1. Que el objeto no contrarie ni perturbe el orden público.
2. Que se ajuste a la ley.
3. Que no sea incongruente con la función administrativa.

2) El motivo es el antecedente o conjunto de circunstancias de hecho que precede al acto administrativo y lo provoca, es decir, su razón de ser o razones que mueven a realizar el acto. También conocido como la motivación del acto administrativo es el antecedente de hecho o de Derecho que funda su realización.

La motivación de una resolución constituye una garantía constitucional para el particular afectado, ya que obliga al emisor a dar una base razonada de la misma. En tal sentido, la motivación del acto administrativo es entendida como una obligación para la autoridad administrativa, de explicar los motivos de su decisión.

3) La finalidad debe perseguir el interés público, el bien común de acuerdo con las finalidades que a su vez tenga el Estado. Se puede resumir como la meta que se pretende alcanzar.

Los elementos formales o expresión externa de los actos se dividen para su estudio en la forma de la declaración y la notificación.

Ya se trató el tema de la manifestación de la voluntad, ahora se abordará a la forma de declaración de la voluntad administrativa. La forma es de suma importancia y se refiere estrictamente al modo como debe acreditarse la voluntad administrativa que origina el acto, de no darse este requisito el acto estará viciado de algún tipo de nulidad (relativa o absoluta). Lo anterior por el hecho de que los medios de declaración de la

voluntad administrativa se dividen en formales, es decir los que son determinados conforme a la ley y los no formales que constituyen cualquier manera idónea de expresar la voluntad.

Las formas garantizan y dan seguridad jurídica a los interesados ya que la declaración deja constancia de su existencia, se cuenta por ejemplo con la forma escrita, la verbal o inclusive las señales, como formas de declaración.

Cuando se adopta la forma escrita, generalmente es mediante oficio, en él se consignan las características del acto además de sus limitantes, también encontraremos los fundamentos y motivos que le dan vida y por último la firma del funcionario competente que lo emite.

Por último tenemos que si bien es cierto la notificación no forma parte del acto administrativo, al afectar los derechos o intereses particulares, debe ser notificado para que produzca sus efectos.

### **2.3 El Acto Administrativo Municipal.**

El Municipio es parte de la estructura organizacional del Estado y tiene capacidad y competencia legal para actuar como autoridad pública, lo cual realiza a través del Ayuntamiento que es su órgano de gobierno.

En este nivel el sujeto activo del acto administrativo es el Municipio, por lo que cotidianamente en el cumplimiento de sus atribuciones legales emite un número indeterminado de acuerdos, declaraciones, etc., que constituyen actos administrativos. En este sentido podemos decir que el acto administrativo municipal es: "toda manifestación unilateral y externa de la voluntad municipal, emitida por conducto de sus órganos representativos, tendientes a crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar, o extinguir derechos u obligaciones, de acuerdo a las atribuciones y competencias de orden público que las leyes le otorgan":<sup>19</sup>

El acto administrativo municipal no está exento de cumplir con los requisitos de existencia y de validez que las leyes exigen para cualquier acto de esa naturaleza. La competencia como hemos visto es la base de actuación de las autoridades, ya que al encontrarse expresamente definida en las leyes se legitima dicha actuación.

Quien da precisamente el sustento a la actividad municipal es el artículo 115 Constitucional, pero existen además las Constituciones Locales de los Estados, las Leyes Orgánicas Municipales, Bandos y Reglamentos Diversos.

La Ley determina cuales son las facultades con que cuentan los gobernados, para limitar los derechos y la actuación de los particulares siempre en beneficio del interés general y con base en el orden público, a

<sup>19</sup> QUINTANA ROLDAN, CARLOS F., Derecho Municipal, Porrúa, Quinta Edición, México, 2001, p. 290.

esto el Derecho Administrativo lo ha definido como el poder de policía de las autoridades.

Se le ha conferido al municipio gobernar y administrar una determinada circunscripción territorial, se le han dado también facultades expresas para regular la conducta de los particulares o limitar su actuación, con el único propósito de mantener la tranquilidad, la seguridad y el bienestar de la colectividad. Derivado de esto, el Ayuntamiento a través de sus funcionarios tendrán la competencia necesaria para expedir licencias, autorizaciones, permisos, etc., con lo que la actuación de la población será limitada, por lo que deberá apegarse a los requisitos que se hagan necesarios para obtener estos permisos y licencias.

Las facultades ya señaladas son importantes para el Municipio y sus autoridades, en cuanto que de su adecuado manejo y razonable aplicación dependerán la tranquilidad social y la seguridad ciudadana.

### **2.3.1 La Autorización, El Permiso y La Licencia**

Las actividades que desarrolla la Administración pública son complejas y atienden a diversos intereses y finalidades, por ello la doctrina adopta diversos criterios para clasificar a los actos administrativos. Para el caso que nos ocupa describiremos sólo aquellos actos que favorecen o amplían las facultades de los particulares.

Así tenemos que cuando se otorga por parte de un órgano de la administración, a un particular el derecho para realizar una conducta o tener la facultad de hacer algo, se le ha denominado permiso, licencia o autorización, en otras palabras, se reconoce al particular un derecho preestablecido, cuyo ejercicio deberá sujetarse a una serie de modalidades y limitaciones, mejor conocidos como requisitos.

Es cierto que al particular se le reconocen ciertos derechos, pero, para su libre ejercicio, necesita cumplir una serie de requisitos que se encuentran señalados en diferentes ordenamientos jurídicos. Cumplidos estos requisitos se les otorga la licencia, el permiso o la autorización.

Ahora bien, en uso de las facultades de policía los municipios llevan a cabo una diversidad de actos y decisiones limitativas o permisivas a la conducta de los particulares, y aun cuando la doctrina no ha diferenciado con claridad estas figuras, describiremos cada una de ellas a efecto de ver sus sutiles diferencias.

**La Licencia** es la facultad que otorga el Poder Público para hacer algo, se utiliza generalmente en el sentido de permitir que los particulares realicen una conducta genérica, como sería explotar comercialmente un comercio. No hablamos del nacimiento de un nuevo derecho a favor de una persona, sino la eliminación de un requisito jurídico, para poder ejercitar un derecho conferido por el propio poder. Las licencias se otorgan en razón de la capacidad y de la conducta de los individuos, y

tiene por esto un carácter personalísimo, además de que son actos condicionales, ya que mediante ellos se faculta a una persona que ha satisfecho determinados requisitos y a los cuales nos referimos anteriormente, para que ejecute actos que no puede realizar la generalidad. En cuanto a su temporalidad las licencias por lo regular son indefinidas en su duración, generalmente implican plazos regulares por meses o años y, en su caso, deberán ser renovables si se cumple con los requisitos para ello.

La actividad administrativa de policía se caracteriza por ser una actividad de limitación de derechos de los ciudadanos, con objeto de prevenir los peligros que de su libre ejercicio podrían derivarse para la colectividad. La facultad de las autoridades locales para intervenir la actividad de los ciudadanos a través de sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. Pero esta habilitación genérica de intervención administrativa debe concretarse en las distintas leyes reguladoras de sectores de la actividad pública que determinen el fin específico del control. De aquí deriva que la actividad de los ciudadanos puede estar sujeta a diferentes licencias cuyo otorgamiento compete a distintas autoridades, a cada una de las cuales la Ley ha atribuido la tutela de un interés público determinado.

**El permiso** es el consentimiento que otorga quien tiene potestad también para hacer algo y básicamente alude a levantar una prohibición. Se utiliza más en el sentido de un acto eventual o único o de periodos breves, o que

se agotan con el ejercicio de los mismos, un ejemplo sería el permiso para celebrar un acto público.

**La Autorización** es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta y se suele usar para actos concretos que se agotan en periodos perentorios; es un acto unilateral de la administración pública, el cual se otorga con relación a los servicios públicos, y por medio de ella la autoridad administrativa faculta a una persona privada o pública, para realizar un acto administrativo como ejercicio de un poder jurídico o un derecho preexistente, al comprobarse que se han satisfecho los requisitos legales del caso. Al igual que los permisos puede tener distintos plazos de duración aunque generalmente marcados por periodos cortos o que se agotan con el ejercicio de los mismos.<sup>20</sup>

#### **2.4 Los Vicios del Acto Administrativo**

La voluntad administrativa debe ser legalmente exteriorizada. Puede sin embargo, verse afectada en su validez por la presencia de alguno de los vicios del consentimiento. La voluntad generadora del acto administrativo no debe estar viciada por los diversos vicios del consentimiento como el error, el dolo y la violencia.

---

<sup>20</sup> Idem. pp. 305-306.

El error como vicio del consentimiento. El error consiste en una equivocada o inexacta creencia o representación mental que sirve de presupuesto para la realización de un acto. En este sentido amplio, el error se tiene en cuenta en diversos ámbitos del ordenamiento jurídico.

También consiste en la creencia inexacta, respecto de algún dato que se ha de valorar como un motivo principal para la emisión de algún acto administrativo.

Ahora bien, para que el error vicie la voluntad ha de ser sustancial, imputable, desconocido, y de una importancia tal que con una diligencia regular no haya podido ser evitado por la persona que lo sufre. Así podemos clasificar al error de la siguiente forma:

A. Error propio y error obstativo. El primero es el error vicio de la voluntad, mientras que el error obstativo es el error en la declaración, una divergencia inconsciente entre lo querido y lo manifestado.

B. Error de hecho y error de derecho. El *error facti* recae sobre las circunstancias de hecho del acto, mientras que *error iuris* incide sobre una norma jurídica. La doctrina tradicional, con base en la norma según la cual la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento.

El error de hecho, según los elementos a que afecte, puede ser: *error in negotio*, *error in re*, *error in persona*, y error sobre los motivos.

D. Error sobre el objeto del negocio (*error in re*), que presenta las siguientes modalidades:

- a) Error sobre la identidad de la cosa (*error in corpore*), que destruye la declaración de voluntad e impide que se forme el acto jurídico.
  - b) Error sobre la esencia o cualidades sustanciales de la cosa (*error in substantia*); afecta a la materia de que está compuesto el objeto, y da lugar a la anulabilidad del acto.
  - c) Error sobre la cantidad (*error in quantitate*), que constituye vicio de la voluntad cuando, en atención a dicha cantidad se haya emitido el acto. Distinto del error de cantidad es el simple error de cuenta, que consiste en el mero defecto en un cálculo u operación matemática.
- E. Error sobre la persona (*error in persona*), que constituye causa de impugnación en los actos que se emitan *intuitus personae*, esto es, cuando la consideración a ella haya sido determinante.
- F. Error sobre los motivos, que constituirá una causa de impugnación del acto.

El dolo como vicio del consentimiento. El dolo está constituido por un conjunto de maniobras empleadas por una persona con el fin de engañar a otra y determinarla a otorgar un acto administrativo. En sentido amplio, el dolo es la realización consciente y voluntaria de un acto antijurídico. El dolo como calificativo de la conducta de quien causa daño a otro por acción u omisión culposa.

También considerado como el acto ilícito consistente en el empleo de palabras o maquinaciones insidiosas (El engaño es la esencia del dolo).

Entiende la doctrina que también el silencio, la reticencia puede ser dolosa cuando exista el deber de hablar.

La violencia como vicio del consentimiento. La violencia es la compulsión ejercida sobre una persona para determinarla a celebrar un acto y que vicia su consentimiento. La violencia puede ser física o moral. El término violencia, en sentido amplio, es sinónimo de coacción y comprendería tanto la fuerza o violencia física como el miedo o violencia moral (intimidación).

Hay violencia cuando para arrancar el consentimiento se emplea una fuerza irresistible. Adicionalmente encontramos la intimidación como forma de violencia y se halla cuando se inspira en una de las partes temor racional y fundado de sufrir un mal inminente y grave en su persona o bienes.

Cabe señalar los siguientes requisitos para que el temor constituya vicio de la voluntad:

- a) El temor ha de ser racional y fundado.
- b) El mal debe ser inminente y grave.
- c) El temor ha de resultar de una amenaza ilícita y no del ejercicio correcto y no abusivo de un derecho.
- d) El temor ha de ser inspirado por la conducta ajena.
- e) Para calificar la intimidación debe atenderse a la edad, sexo y a la condición de la persona.

El carácter determinante de la intimidación supone que ha de existir un nexo causal entre dicha intimidación y el acto que se realiza.

En materia administrativa se presentan los siguientes vicios:

- a) Incompetencia de la autoridad emisora del acto o falta de sujeto.
- b) Voluntad viciada o falta de voluntad.
- c) Ineficacia del acto por falta de objeto.
- d) Falta de forma que redunde en falta de efectos del acto administrativo.

#### **2.4.1 El Silencio de la Administración**

Antes de analizar el silencio administrativo debemos remontarnos al Derecho de Petición, ya que representa una garantía constitucional y es el antecedente del tema que nos ocupa. Aquí su contenido: consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente a lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al peticionario en breve término.

Toda persona física o moral tiene la facultad de ocurrir a cualquier autoridad formulando una solicitud o instancias escritas de cualquier índole, y el Estado a través de sus autoridades (Funcionarios y Empleados) tienen como obligación dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les haya hecho. Dicho acuerdo no es sino la exteriorización de la opinión que emite el órgano estatal sobre la petición

formulada, sin que ello implique que necesariamente deba resolver de conformidad con los términos de la solicitud.

Respecto al tiempo de respuesta de las solicitudes formuladas, la Corte ha estimado en su jurisprudencia, que dicha disposición se transgrede si transcurren cuatro meses desde que la autoridad haya recibido la petición escrita del gobierno sin que se haya contestado.

Por otro lado el artículo 8º Constitucional, no indica que el acuerdo escrito que deba recaer a la solicitud debe ser congruente con ésta. Sin embargo, no sólo debe pronunciarse un acuerdo escrito sino que además el órgano del Estado al que se dirija tiene la obligación de hacer del conocimiento del solicitante dicho acuerdo, siendo congruente con lo planteado, ya que de lo contrario se vulnerarían los derechos del peticionario.

Ahora bien, se entiende que hay silencio administrativo cuando una autoridad no responde a una instancia o petición, y provoca como efecto, lisa y llanamente que se ordene a la responsable a contestar de manera congruente, y clara, sin eludir y aplazar su solución, con el concebido procedimiento instaurado para tales efectos.

Para muchos autores el silencio administrativo se considera como una actitud pasiva y negligente, y es consecuencia de una abstención de la

autoridad a la que la ley reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos: la Positiva Ficta, la Negativa Ficta y Violación Constitucional.

El silencio administrativo y la negativa ficta son figuras que se asemejan por que ambas se configuran ante la falta de respuesta de la autoridad. Sin embargo, sus consecuencias jurídicas son diferentes.

El silencio de una autoridad es la falta de respuesta a una instancia o petición, en tanto que en la negativa ficta su proceso y resolución es sustancialmente diferente al silencio administrativo, y su base se encuentra prevista en el Artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual señala que transcurrido un plazo de tres meses sin que se notifique la resolución, ante una petición del interesado, se podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente y éste queda facultado para interponer los medios de defensa legales para combatir esa presunta negativa.

El silencio administrativo es una institución típica del derecho administrativo, ya que éste es la falta absoluta de acto, pues se entiende que con la abstención de la Administración Pública, es decir con su silencio, es la negación misma de la actuación o acto administrativo y, por lo tanto, el silencio administrativo es consecuencia de una abstención de la autoridad, a la que la ley le reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos que pueden ser:

1. Que el silencio de la Administración equivalga a una resolución acorde a los intereses del particular (Afirmativa ficta); lo cual resulta peligroso ya que con el simple transcurso del tiempo los particulares obtienen ventajas de la Administración Pública.
2. Que el silencio administrativo tenga los efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga el particular (Negativa Ficta).
3. Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba recaer una resolución a la petición del particular (Garantía Constitucional).

Respecto de la afirmativa ficta podemos decir que uno de los instrumentos normativos que en la actualidad contiene ésta figura jurídica es el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en él se establece que el silencio de las autoridades administrativas equivale a una resolución favorable a los intereses de los particulares, siempre y cuando transcurra el plazo de 30 días hábiles sin que se notifique la resolución expresa, en este punto, los interesados podrán solicitar a la autoridad ante la que presentó la petición, la certificación de que ha operado a su favor la afirmativa ficta que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios.

Por su lado la negativa ficta es considerada por ficción de la ley como una resolución y es una institución que por sus características peculiares, es optativa para los particulares, surge debido al transcurso del tiempo, sin respuesta específica y por escrito de la autoridad a la que se planteó la

solicitud. El silencio de las autoridades en el plazo de treinta días hábiles posteriores a la presentación o recepción de la petición se considerara como resolución negativa ficta, que significa decisión desfavorable a los derechos e intereses de los peticionarios, para efectos de su impugnación en el juicio contencioso administrativo.

Como antecedente en nuestro país de estas figuras jurídicas tenemos que en México el silencio administrativo se ha venido configurando en materia fiscal desde 1938 y en los diversos Códigos Fiscales que han regido desde esa fecha a existido una disposición que da indicios de negativa ficta a la falta de respuesta por falta de las autoridades a la gestión o instancia de los particulares.

# **CAPÍTULO 3.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA AUTORIZACIÓN DEL DESARROLLO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LOS PARTICULARES EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO.**

## **3.1 Procedimiento Administrativo no Jurisdiccional**

El acto administrativo, en algunos casos, debe sujetarse a un procedimiento determinado. El procedimiento Administrativo es la forma en la que se conduce la administración Pública y los particulares en sus relaciones, con apego a las normas jurídicas que rigen la materia.

El Procedimiento Administrativo es un conjunto de actos, realizados conforme a determinadas normas que buscan una finalidad o producir un acto administrativo, y se da una relación entre la Administración y un particular o interesado.

El Procedimiento Administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades, ordenados y metodizados en las leyes administrativas que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Alcalá Zamora y Castillo Niceto. Citado por Gabino Eduardo Castrejón García. Derecho Procesal Administrativo, Cardenas Editor y Distribuidor, México, 2001, p. 195

También se puede afirmar que la actividad jurídica no suele ser una actividad simple, y que para la consecución de un fin no basta normalmente la realización de un acto simple, sino que son necesarios una serie de actos que, unidos entre sí, conducen al fin pretendido. A esta unión de actos se le denomina procedimiento. Pues bien, el procedimiento administrativo será por tanto el procedimiento de realización de la función administrativa, y, más concretamente, el modo de producción de los actos administrativos, por medio de un conjunto de trámites establecidos por la ley, que preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico administrativo.

Los tres actos más importantes de la acción del Estado son:

- a) La ley, que es el acto que corresponde a la función legislativa;
- b) La decisión administrativa o ejecutoria, que es el acto más importante de la función administrativa; y
- c) La sentencia, que es el acto típico correspondiente a la función jurisdiccional.<sup>22</sup>

El procedimiento administrativo asegura la realización de los fines del Estado. Como ha quedado señalado los diversos actos administrativos están cuidados siempre por el interés general, es decir, el particular debe estar amparado en estos derechos esenciales. Por ello el particular debe ser notificado; ser oído; no ser molestado indebidamente; tener derecho a

---

<sup>22</sup> Idem. p. 282

la información; tener derecho de petición y derecho a obtener una resolución administrativa.

### 3.1.1 Principios Generales del Procedimiento Administrativo

- El principio de economía procesal. La actuación de la administración debe desarrollarse con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia.
- El principio *pro actione*, que postula en favor de asegurar una resolución sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento, pese a la existencia de dificultades de índole formal.
- El principio de oficiosidad, según el cual el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites, siendo responsabilidad de los titulares de las unidades administrativas y del personal al servicio de la administración.
- El principio de imparcialidad. Pese a que normalmente la Administración ostenta el doble papel de juez y parte en la mayoría de los procedimientos, hay mecanismos que inciden en la necesaria imparcialidad que debe presidir la actuación administrativa. Así se establece el deber de abstención del instructor del expediente, cuando concurren determinadas circunstancias de parentesco, amistad, enemistad, etc.

Artículo 17 C.P.A.E.M - Los servidores públicos no son recusables, pero deberán manifestar que están impedidos para conocer de los asuntos de su competencia...

- El principio de transparencia. Los ciudadanos tienen derecho a identificar a las autoridades y personal bajo cuya responsabilidad se

tramitan los expedientes, así como a obtener copias de los documentos que obren en los procedimientos donde ostenten la condición de interesados. Se reconoce a todos los ciudadanos el derecho a acceder a los archivos y registros administrativos.<sup>23</sup>

### 3.1.2 Fases del Procedimiento Administrativo

El procedimiento administrativo tiene diversas fases las cuales se detallan a continuación:

- a) **Iniciación.** Los procedimientos se pueden iniciar de oficio o a solicitud de persona interesada. En este último caso se inicia con el llamado escrito de solicitud (instancia) en la que debe figurar el nombre, la dirección; hechos, razones y petición que se dirige a la Administración; lugar, fecha, firma, e identificación del órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige. Cabe la posibilidad de que la Administración establezca modelos de solicitudes, debiendo estar a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas. Lo anterior no obsta para que los solicitantes puedan acompañar los elementos que estimen convenientes para completar o precisar los datos del modelo que en todo caso deberán ser tenidos en cuenta por la Administración al adoptar la resolución que proceda.

Artículo 113 C.P.A.E.M. - El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio por las autoridades administrativas o a petición de los particulares interesados.

Artículo 114 C.P.A.E.M. - El procedimiento se iniciará de oficio por acuerdo escrito de autoridad administrativa competente, en los casos que señalen las disposiciones legales aplicables.

---

<sup>23</sup> Estos principios los encontramos contenidos en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Respecto del lugar de presentación de los escritos de solicitud los interesados deben exigir un recibo que acredite la fecha de presentación, admitiéndose como tal una copia del escrito en el que figure la fecha de presentación anotada por la oficina correspondiente.

Para el caso de que el escrito de solicitud no reúna los requisitos mínimos o los exigibles en virtud de norma de procedimiento específica, o que no se ajuste al modelo, la ley exige que la Administración conceda un plazo de tres días para que puedan subsanarse los defectos de que adolezca el escrito de solicitud. En el caso de que el particular desatienda el requerimiento para subsanar los defectos del escrito de solicitud, se tendrá por no presentado.

Artículo 119 C.P.A.E.M. - Cuando el escrito inicial carezca de algún requisito formal o no se adjunten los documentos respectivos se requerirá al promovente para que, en un plazo de tres días, corrija o complete el escrito o exhiba los documentos ofrecidos, apercibiéndole de que en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentado el escrito o las pruebas, según el caso.

La presentación del escrito de solicitud de iniciación de un procedimiento conlleva una serie de efectos, como son: la obligación de resolver para cuyo plazo deberá tenerse en cuenta el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y en caso contrario, el inicio del cómputo para la producción del silencio administrativo; la impulsión de oficio del procedimiento. La interrupción de los plazos de prescripción; la adopción de medidas provisionales; el orden de prioridad para determinados derechos sustantivos, etc. Paralelamente surgen en el particular los derechos inherentes a su condición de interesado.

b) **Instrucción o tramitación.** La instrucción es la fase que proporciona al órgano decisorio los elementos de juicio necesarios para una adecuada resolución. Comprende las actuaciones relativas a la prueba, informes y audiencia del interesado.

La prueba tendrá por objeto acreditar los hechos relevantes que la Administración no tenga por ciertos, pudiendo realizarse cuantas estén admitidas en derecho.

Por su parte, el trámite de audiencia al interesado, que incluye la vista del expediente, es un trámite específico que permite a los interesados con carácter general conocer la totalidad de lo actuado en el expediente administrativo y realizar una defensa completa y eficaz de sus intereses, con aportación de datos, documentos y fundamentación de sus derechos, que deberán ser tenidos en cuenta a la hora de resolver el procedimiento (Art. 20 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México). Su ubicación antes de la propuesta de resolución, asegura esta plenitud argumental ya que tendrá conocimiento de todos los elementos que serán tenidos en cuenta por la Administración para dictar la resolución que proceda. Aquella finalidad explica la excepción clásica de este trámite cuando no figuren en el procedimiento ni vayan a ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

d) **Fin del procedimiento.** El procedimiento finalizará normalmente mediante resolución, en la cual la Administración habrá de decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados así como las que se deriven del expediente. Además, la resolución deberá ser motivada. La resolución debe ser congruente con las peticiones formuladas por los ciudadanos.

Otras formas de finalizar los procedimientos son: mediante silencio administrativo; desistimiento (cuando el particular se aparta del procedimiento); renuncia del derecho; imposibilidad material de continuarlos por causas sobrevenidas; la llamada terminación convencional, para los supuestos en que las Autoridades administrativas y los ciudadanos pongan fin al procedimiento mediante pactos, acuerdos, convenios o contratos, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción. Respecto a estos conceptos el Código de

Procedimientos Administrativos del Estado de México dispone:

Artículo 16.- En el procedimiento y proceso administrativo no se producirá la caducidad por inactividad de particulares, autoridades administrativas o Tribunal, sea por falta de promociones o de actuaciones en un determinado tiempo.

Artículo 132.- El procedimiento terminará por:

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

Artículo 136 - La resolución expresa que ponga fin al procedimiento indicará:

- I. Nombre de las personas a las que se dirija y cuando se ignore se señalarán los datos suficientes para su identificación.
- II. La decisión de todas las cuestiones planteadas por los interesados, en su caso;
- III. Los fundamentos y motivos que la sustenten;
- IV. Los puntos decisivos o propósitos de que se trate; y

V. El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que la emite.

e) **Ejecución.** Los actos de la Administración son inmediatamente ejecutivos salvo que se acuerde su suspensión.

**Artículo 140 (C.P.A.E.M.).-** Los actos administrativos tienen fuerza ejecutiva, por lo que las autoridades administrativas los pondrán en práctica en términos de ley por sus propios medios, salvo en los casos en que se otorgue legalmente la suspensión. Para la ejecución de los actos, la autoridad administrativa deberá notificar a los interesados el acuerdo que la autorice.

Los poderes públicos se encuentran subordinados a la ley y su voluntad se expresa a través de actos administrativos, los cuales requieren de un cauce, que no es otro que el procedimiento administrativo, éste es el cause formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin. Con ello se busca por un lado la eficacia máxima de la actividad administrativa; y por el otro, la protección jurídica de los derechos e intereses de los gobernados.

### **3.1.3 Formas del Procedimiento**

1. La gestión administrativa o de oficio no afecta a los particulares ya que se da en cumplimiento de los fines del Estado, buscando el bien común como lo sería construyendo hospitales, escuelas, carreteras, presas y todas las que se relacionen en este sentido. Estas actividades no están revestidas de carácter imperativo por lo que no causan perjuicio a los particulares.

Sin embargo, como en todo existen casos de excepción, así encontramos que en la gestión administrativa se pueden afectar los intereses de algún particular, un ejemplo de ello lo encontramos en la expropiación.

2. Procedimiento administrativo de carácter imperativo. Los actos administrativos se producen por el órgano competente mediante el procedimiento que, en su caso, esté establecido. Ahora bien, muchos de estos actos son provocados por los propios particulares, así tenemos por ejemplo: la concesión de servicios públicos, autorizaciones, licencias, permisos, entre muchos otros y que por lo tanto vienen a modificar los derechos de los particulares.<sup>24</sup>

### **3.1.4 Partes en el Procedimiento Administrativo**

1. Sujetos.- Como hemos venido observando en el procedimiento administrativo encontramos dos partes, por un lado tenemos a la Administración y por el otro a los gobernados cuando no se trate de la gestión administrativa.

Artículo 111 del C.P.A.E.M.- Los particulares podrán participar en el procedimiento administrativo con el carácter de peticionario, afectado o tercero interesado. Es peticionario quien hace a la autoridad administrativa una solicitud. Afectado es la persona susceptible a ser perjudicada por un acto administrativo o fiscal en sus derechos e intereses legítimos. El tercero interesado es aquél que tiene una pretensión contraria o coincidente con la del peticionario.

2. Competencia.- Como se vio en el capítulo anterior cuando nos referimos a esta parte, lo relacionamos a la competencia del órgano administrativo que va a conocer del procedimiento, evidentemente ésta

<sup>24</sup> SERRA ROJAS, ANDRES. Ob. Cit. p. 274.

estará en relación con la circunscripción territorial y deriva del principio de jurisdicción, es decir, un poder jurídico que dimana de una norma.

### **3.2 Procedimiento Contencioso Administrativo**

El derecho procesal es la rama del derecho que integra el sistema de normas técnicas, que señala los trámites a seguir o actuar para lograr la realización de una finalidad jurídica determinada.

Se habla de procedimiento administrativo en dos sentidos: en sentido lato, se refiere a los trámites y formalidades exigidas para la realización de un acto administrativo, es decir, a la fuerza jurídica de la administración, de oficio o a petición de un ciudadano; en sentido restringido, es el conjunto de reclamaciones del particular ante la administración por lesión de derecho o de intereses del particular, denominándose también jurisdicción administrativa.

Cuando se da una afectación a un interés particular o a un interés público, estamos en presencia de un procedimiento de tipo jurisdiccional, es decir, un Procedimiento Contencioso Administrativo, que se solventará ante los Tribunales Administrativos o Tribunales Judiciales, éstos en su ámbito de competencia, conocerán de las controversias que se susciten por actos administrativos que agraven a los particulares.

### **3.3 Procedimiento para la obtención de Licencias, Permisos o Autorizaciones**

Hemos visto que una de los fines del Estado es la Rectoría Económica, consagrada en el ámbito constitucional (Art. 25), derivado de esto, en los capítulos previos se vio la importancia de promover y fomentar el desarrollo de las actividades industriales, comerciales y de servicios, en este apartado toca analizar el procedimiento para el desarrollo de estas actividades en los Municipios del Estado de México, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Primeramente hay que tener en cuenta las facultades constitucionales que les fueron delegadas a los municipios en este contexto, por ello se transcribe parte del Artículo 115 de la Carta Magna:

#### **Artículo 115.**

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

...

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

...

Hay un sinnúmero de reglamentos y disposiciones que regulan las actividades comerciales, industriales, de servicios y espectáculos públicos en los 124 municipios del Estado de México, por lo que de manera general veremos un procedimiento tipo para desarrollarlas.

Para el funcionamiento de establecimientos industriales, comerciales, de servicios y espectáculos públicos, se deberá contar con la licencia de funcionamiento, el permiso o la autorización que otorgue el órgano de la administración pública municipal a quien es delegada tal función, ésta la expedirá una vez que se hayan cubierto todos y cada uno de los requisitos que establecen los diferentes ordenamientos que rigen dicha materia.

Hay requisitos tipo u homólogos en casi todos los municipios del Estado de México que deben ser cubiertos por los particulares para obtener las autorizaciones, permisos o licencias de funcionamiento, los cuales se describen a continuación:

**1. Registro Federal de Contribuyentes (R.F.C.).-** Uno de los primeros requisitos que solicitan las autoridades municipales a los particulares es que estén dados de alta en la S.H.C.P., por los siguientes motivos: Dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se busca que dentro del pacto federal se tenga una redefinición de quehaceres y responsabilidades en la administración tributaria nacional, es una relación política, económica y social que implica la corresponsabilidad de todas las entidades y municipios, teniendo identificados plenamente a los sujetos que deberán contribuir al gasto público de conformidad con los ordenamientos que rigen la materia tributaria.

**2. Uso de Suelo.-** Tiene que ver con las disposiciones reglamentarias relativas a la planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y

fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población de la entidad. Se relaciona con el sistema estatal de planeación del desarrollo urbano, el régimen jurídico de los conjuntos urbanos, las subdivisiones de predios y los condominios, las reglas básicas de funcionamiento de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, así como la integración organización y funcionamiento del Registro Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda. Este requisito se encuentra perfectamente definido en el Código Administrativo del Estado de México en su Libro Quinto y en el Reglamento del Libro Quinto.

Artículo 5.61(C.A.E.M.).- El aprovechamiento con fines urbanos o la edificación en cualquier predio ubicado en la entidad, requerirá de licencia de uso del suelo, la cual se sujetará a los lineamientos siguientes:

I. Estará vigente hasta en tanto no se modifique el plan municipal de desarrollo urbano o el plan de centro de población que la sustente;

II. Tendrá por objeto autorizar:

- a) El uso del suelo;
- b) La densidad de construcción;
- c) La intensidad de ocupación del suelo;
- d) La altura máxima de edificación;
- e) El número de cajones de estacionamiento;
- f) El alineamiento y número oficial.

III. En su caso, incluirá el señalamiento de las restricciones federales, estatales y municipales y dejará constancia de los dictámenes en materia de protección civil, conservación del patrimonio histórico, artístico y cultural, entre otros;

IV. Incluirá, en su caso, el dictamen de impacto regional, que emita la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

No se requerirá de licencia de uso del suelo para cada uno de los lotes resultantes de subdivisiones, conjuntos urbanos o lotificaciones para condominio que hayan sido previamente autorizados, siempre y cuando para su aprovechamiento se sujeten al uso del suelo y el alineamiento previstos en la autorización correspondiente.

ARTICULO 125 (R.L.Q.C.A.E.M) La licencia de uso del suelo deberá dejar constancia, cuando menos, de lo siguiente:

- I. Número de la licencia.
- II. Ubicación del predio o inmueble y, en su caso, clave catastral.
- III. Nombre y domicilio del solicitante.
- IV. Uso o usos del suelo que se autorizan.
- V. Densidad de vivienda, en su caso.
- VI. Intensidad máxima de ocupación y aprovechamiento del suelo.
- VII. Altura máxima de edificación.
- VIII. Número obligatorio de cajones de estacionamiento.
- IX. Alineamiento y número oficial, en su caso.
- X. Constancia del dictamen de impacto regional, en su caso.

- XI. Restricciones federales, estatales y municipales.
- XII. Constancia de los dictámenes que en materia de conservación del patrimonio histórico, artístico y cultural que se hubiesen expedido.
- XIII. Vigencia de la licencia.
- XIV. Lugar y fecha en que se expida.

Tratándose de usos que generen impacto regional, el titular de la licencia deberá dar cumplimiento a la normatividad y obligaciones consignadas en el dictamen de impacto regional.

ARTICULO 126 (R.L.Q.C.A.E.M). La determinación del uso del suelo y de la normatividad para su aprovechamiento en áreas urbanas de centros de población que no cuentan con plan de desarrollo urbano o normatividad específica, se sustentará en el análisis que al efecto realice el municipio, a través de la dependencia encargada del desarrollo urbano, considerando:

- I. La compatibilidad del uso solicitado con los existentes en la zona.
- II. Las normas de aprovechamiento y ocupación del predio o inmueble promedio en la entidad, que son:
  - A) Intensidad máxima de ocupación: 80% de la superficie del predio en usos habitacionales y 70% en usos industriales, comerciales y de servicios.
  - B) Intensidad máxima de aprovechamiento: 2.4 veces la superficie del terreno en usos habitacionales y 2.1 veces en usos industriales, comerciales y de servicios.
  - C) Altura máxima permitida: 3 niveles o 10 metros.

La licencia de uso del suelo correspondiente se expedirá conforme a dicha determinación.

Para el análisis a que se refiere el presente artículo, las autoridades municipales podrán solicitar el apoyo de la Secretaría.

### **3. Visto Bueno de Protección Civil, Ecología y/o Salubridad.-** Este

tipo de V.B. origina la mayor problemática para los particulares que desean desarrollar cualquier actividad, ya que en la mayoría de los casos deben cumplir una larga lista de trámites que tienen que ver con medidas de seguridad al interior y exterior de sus establecimientos; observar las normas Oficiales Mexicanas en cuanto al medio ambiente y los factores que lo alteran y por último los rubros en materia de salubridad por los productos que son para consumo humano y que deben contar con las medidas de higiene necesarias para su comercialización. Sin estos V.B. la mayor parte de los establecimientos se ven sujetos a cubrir grandes multas por concepto de sanciones administrativas, o peor aun, su clausura definitiva.

Artículo 2.44 (C.A.E.M.)- La autorización sanitaria es el acto administrativo mediante el cual el Instituto de Salud del Estado de México permite a una persona física o moral, pública o privada, la realización de actividades relacionadas con la salud humana, en los casos y con los requisitos y modalidades que determinen este Título y su reglamento.

Las autorizaciones sanitarias tendrán el carácter de licencias y permisos.

Artículo 2. 46. (C.A.E.M.)- Requieren de permiso sanitario previo:

- I. El inicio y ocupación de las obras de construcción, reconstrucción, modificación o acondicionamiento de establecimientos, excepto aquellos de salud;
- II. El comercio de alimentos y bebidas en la vía pública;

...

Artículo 4.64. (C.A.E.M.)- Quedan prohibidas las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y luminica, olores, vapores, gases y la generación de contaminación visual, en cuanto rebasen los límites máximos establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas y en los criterios y normas estatales que para ese efecto se expidan, considerando los valores de concentración máxima permisibles para el ser humano, de contaminación en el ambiente que se determinen. La Secretaría y las autoridades de los municipios del Estado de México, en términos de lo dispuesto por este Libro y los bandos municipales, adoptarán las medidas para impedir que se transgredan dichos límites y aplicarán las sanciones correspondientes

...

Artículo 4.116. (C.A.E.M.) El Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Ecología y las demás dependencias públicas, deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en planeación, ejecución y evaluación de la política ambiental y de recursos naturales, la cual deberá fomentar, de forma fundamental, la protección al ambiente y el equilibrio de los ecosistemas

Artículo 6.5. (C.A.E.M.) - Los sistemas de protección civil se constituyen por el conjunto de órganos, instrumentos, métodos y procedimientos que establecen las dependencias, organismos y entidades del sector público estatal o municipal, según corresponda, con la participación de los sectores social y privado, para la ejecución coordinada de acciones de protección civil.

**4. Identificación Oficial.** En virtud de que la autoridad levanta un padrón de los particulares que desarrollan las actividades multicitadas es importante tener plenamente identificado al generador de los derechos y obligaciones para posibles requerimientos o sencillamente para identificar al generador del procedimiento y dar respuesta a su trámite (art. 111 del C.P.A.E.M.)

**5. Acreditamiento de la Propiedad.** Al igual que el requisito que antecede la autoridad administrativa debe tener claro quien es el sujeto de los derechos y obligaciones que engendra la emisión del acto,

además, permite un mayor control e identificación de los trámites y de su viabilidad en los sistemas municipales, tanto en el ámbito de desarrollo urbano y catastral como en el tributario.

ARTICULO 5(R.L.Q.C.A.E.M).- Los derechos sobre los bienes inmuebles ubicados dentro del territorio estatal serán ejercidos por su titular con las limitaciones y modalidades establecidas por el Código, los planes que el mismo regula y demás ordenamientos relativos.

Artículo 5.60. (C.A.E.M.).- A la solicitud de la licencia de uso del suelo, se deberá acompañar:

- I. Croquis de localización del predio;
- II. Documento que acredite la propiedad o posesión del predio;
- III. Dictamen favorable de impacto regional, expedido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, tratándose de usos del suelo que generen impacto regional.

La licencia de uso del suelo que se obtenga no faculta a su titular para iniciar la ejecución de construcciones, obras o actividades industriales o comerciales.

## **6. Estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones**

**fiscales.** Un recurso frecuentemente utilizado por las autoridades administrativas municipales, es exigir a los particulares estar al corriente en el cumplimiento de obligaciones tributarias locales (impuesto predial, derechos de agua, impuesto de radicación, etc.), requisito sin el cual no se da trámite a sus peticiones.

## **7. Visto Bueno de los Consejos de Participación Ciudadana.**

A nivel municipal se han diseñado diversos órganos de participación comunitaria para alcanzar ciertos objetivos comunes y representan para el gobierno municipal una colaboración en materias diversas tales como: Educación obras y servicios públicos, planeación, enlace entre la comunidad y las autoridades municipales. Dentro de estos encontramos a:

- Los Comités de Manzana que participarán con el ayuntamiento en todas aquellas tareas que coadyuven al desarrollo de la comunidad a través de la acción directa en su área de colaboración.
- Asociaciones de Colonos.- Los colonos se asocian de esta manera con la finalidad de solucionar problemas comunes en la colonia, barrio o fraccionamiento. Sus acciones se traducen en gestiones para introducir servicios básicos: Agua, luz, drenaje o aquellos que hagan falta para la terminación de calles o para conseguir obras de equipamiento necesarias: escuelas, zonas arboladas, áreas de recreación; acciones para impulsar el mantenimiento y conservación de las obras; limpieza de la colonia; concientizar a los habitantes para la conservación del medio ambiente.

Independientemente de lo anterior, este requisito es uno de los más arbitrarios desde un punto de vista jurídico y que se presta a la corrupción, esta consideración se hace por lo siguiente: cuando un particular acciona la maquinaria administrativa y no obtiene la respuesta o resolución que espera tiene a su alcance los medios de defensa que señalan las normas respectivas; sin embargo, no hay medios de defensa en contra de la decisión de un órgano de representación ciudadana.

Ahora bien, el procedimiento para el otorgamiento de una licencia de funcionamiento, permiso o autorización para el desarrollo de actividades comerciales, industriales, de servicios y espectáculos públicos, inicia a

petición de parte interesada de forma escrita y en lengua española, adjuntando a la petición los requisitos anteriormente señalados, si faltare alguno la autoridad lo requerirá para que en término de tres días hábiles subsane la omisión, caso contrario se tendrá por no interpuesta. Hecho lo anterior y habiendo cumplido con todos los requisitos la autoridad administrativa cuenta con un plazo de 30 días hábiles para dar formal respuesta al peticionario, si no lo hiciere se configurará la resolución afirmativa ficta consagrada en el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México (tema que se abordó cuando se habló en el capítulo precedente del silencio administrativo). Como en todo existen los casos de excepción como sería la cancelación de contribuciones o traslado de bienes de dominio público, en lo que se entenderá como negativa ficta. Si no se obtiene la certificación de que ha operado la afirmativa ficta o la respuesta favorable a la petición formulada, se podrá recurrir a los medios de defensa señalados en el Código Adjetivo.

### **3.3.1 La Garantía del Debido Proceso**

En este punto es importante abordar una de las garantías más transgredidas por las autoridades administrativas municipales y locales: "La garantía de previa audiencia", la cual establece que nadie podrá ser privado de la vida, libertad o la propiedad sin el debido proceso legal (Art. 14 Const.). Este principio constitucional reconoce la necesidad de defensa del interesado.

Como se vio en la primera parte de este capítulo el procedimiento administrativo constituye una ineludible garantía constitucional y administrativa, que tiene como finalidad asegurar el interés general y principalmente el interés de los particulares que es el que nos ocupa. El particular de esta forma asegura sus intereses que le son reconocidos por la ley y evita que los funcionarios caigan en la ilegalidad y la arbitrariedad.

Los artículos 14 y 16 de la Constitución son dos preceptos básicos que rigen esta importante materia relacionada con las formalidades del procedimiento y por tanto son los que garantizan el derecho de los particulares. Adicionalmente a la garantía de previa audiencia contenida en el Art. 14 constitucional se observa también la de legalidad ambas reconocidas por la jurisprudencia de la Suprema Corte.

La Carta Magna da protección a los particulares cuando una autoridad administrativa los priva de sus derechos indebidamente y la obliga a ajustarse a lo siguiente:

1. La autoridad administrativa no puede ir más allá de lo que estipula la ley, es decir debe subordinarse estrictamente a ella (principio de legalidad).
2. La autoridad administrativa debe cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento.

## **CAPITULO 4.- LA MEJORA REGULATORIA Y LA DESREGULACIÓN**

### **4.1 La Mejora Regulatoria**

El Gobierno de México está comprometido con la creación de un marco regulatorio que favorezca la inversión productiva, mejore la competitividad internacional de las empresas y asegure la plena transparencia, consulta y justificación pública de las decisiones regulatorias.

La mejora regulatoria es una política de Estado orientada a la construcción de un ambiente propicio para el desarrollo de las actividades productivas en México. Crea mecanismos de supervisión y transparencia continua sobre la regulación con el propósito de controlar, evaluar y hacer explícitos sus efectos.

Cuando la regulación está mal diseñada o concebida, impone obstáculos innecesarios a las empresas, especialmente a las de menor tamaño; eleva los precios para los consumidores; desalienta la inversión productiva creadora de empleos; genera corrupción y merma la calidad de los servicios gubernamentales a los ciudadanos.

Estos son algunos de los avances obtenidos con la mejora regulatoria en México en los últimos años:

1. Aproximadamente el 90% de las leyes mexicanas han sido revisadas y reformadas con el fin de mejorar el marco regulatorio y adaptarlo a la economía de mercado.
2. México es actualmente un país reconocido por su participación activa en la economía mundial y por su capacidad de atraer inversión productiva. La amplia red de acuerdos comerciales internacionales y las mejoras al marco regulatorio nacional han permitido que México reciba más de 88 mil millones de dólares en inversión extranjera entre 1994 y 2000. Asimismo, el dinamismo y la adaptabilidad de la economía han permitido menguar en México las severas dificultades económicas que han afectado a los mercados emergentes en los últimos años.
3. La mejora regulatoria también ha permitido reducir precios e incrementar la gama de productos y servicios disponibles para los consumidores; mejorar la eficiencia productiva al disminuir los precios de insumos esenciales; apoyar el crecimiento del sector exportador; promover la inversión y la entrada de nuevas empresas al mercado y mejorar la eficacia de los servicios que brinda el gobierno.<sup>25</sup>

El Programa Nacional de Competencia Económica 2001- 2006 busca establecer un marco normativo que, entre otras cosas, fomente la competencia, promueva el buen funcionamiento de los mercados y procure reformas legislativas y administrativas adecuadas que ofrezcan seguridad jurídica al desarrollo de los agentes económicos, en particular

<sup>25</sup> López-Ayllón, Sergio. Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho. La encrucijada entre tradición y modernidad. UNAM, México, 1997

las pequeñas y medianas empresas, y les facilite incrementar sus niveles de inversión, financiamiento y productividad en todos los sectores, principalmente en los que se encuentran en proceso de apertura.

Se busca la sustentabilidad del medio ambiente, pero sin imponer costos innecesarios a las empresas haciendo un uso más eficiente de los recursos del país. También, promoverá un federalismo que ofrezca gobiernos federal, estatales, y municipales ágiles y responsables a las necesidades locales, con capacidad de respuesta ante las necesidades sociales. Esto se logrará a través de un programa de mejora regulatoria que creé un marco normativo que establezca reglas claras para los diversos ámbitos de la economía y del gobierno.

Los principales objetivos del programa son:

- Profundizar el proceso de mejora regulatoria federal y asegurar la ampliación del ámbito de aplicación hacia áreas clave del sector público.
- Asegurar la calidad y eficiencia de la regulación y la transparencia en su elaboración.
- Fomentar una cultura de mejora regulatoria en los tres órdenes de gobierno. El gobierno federal y los sectores productivos han trabajado con autoridades estatales en años recientes para fomentar la difusión de la mejora regulatoria a todas las áreas de la administración pública.

**Este esfuerzo debe continuar y profundizarse, pero sobre todo extenderse a los municipios.**

- Mejorar los servicios a la población y propiciar el uso extensivo de mejores prácticas regulatorias.
- Facilitar la apertura y operación de empresas, particularmente las pequeñas y medianas.
- Lograr que los beneficios de la mejora regulatoria lleguen plenamente a las empresas y los consumidores.
- Reducir la corrupción.

Su visión es establecer las bases para la creación de un sistema integral de administración regulatoria que mejore la efectividad y eficiencia del gobierno, opere bajo una auténtica cultura de mejora regulatoria, estimule y fortalezca la economía, reduzca al máximo los incentivos institucionales a la corrupción y continuamente revise e incremente la calidad del sistema jurídico nacional.

En ocasiones se confunden los términos de desregulación y mejora regulatoria. Por ello es importante señalar que la desregulación es un componente de la mejora regulatoria que se refiere a la eliminación parcial o total de la regulación vigente en algún sector económico o área regulatoria específica y la mejora regulatoria abarca no sólo la desregulación, sino también la reforma de regulaciones propuestas o vigentes, e incluso la creación de nuevas regulaciones para subsanar vacíos jurídicos existentes.

Por consiguiente, podemos entender por mejora regulatoria la revisión de un solo instrumento jurídico, la construcción, o reconstrucción, del marco regulatorio en sectores económicos o áreas regulatorias específicas, o bien mejoras al conjunto de los procesos mediante los cuales se elaboran y aplican las regulaciones y se aplica la reforma regulatoria.

La mejora regulatoria consiste en aquellos cambios que elevan la calidad del sistema jurídico en su conjunto y de los instrumentos jurídicos en particular, con el propósito de incrementar sus beneficios, reducir sus costos y aumentar su eficiencia. Al eliminar y simplificar trámites, la mejora regulatoria reduce costos y promueve la iniciativa de los particulares.

La mejora regulatoria consiste en:

- La desregulación,
- La construcción o reconstrucción del marco regulatorio en sectores económicos o áreas regulatorias específicas, y
- El diseño de los procesos mediante los cuales se elaboran y aplican las regulaciones.

La mejora regulatoria promueve los flujos de bienes, servicios y tecnología, lo que beneficia a los consumidores y permite a las empresas competir en igualdad o superioridad de condiciones en los mercados nacional e internacional. La calidad regulatoria puede ser también un factor determinante en la atracción de inversión productiva, nacional y

extranjera, tan necesaria para el crecimiento económico y la creación de empleos. Para aprovechar plenamente los beneficios potenciales de la integración económica mundial y de la red de tratados de libre comercio que México ha suscrito con más de 32 países (da acceso preferencial a un mercado de más 860 millones de consumidores), se requiere de un marco regulatorio eficiente que facilite la creación y operación de empresas nacionales.

#### **4.1.1. La Regulación**

La regulación es el conjunto de instrumentos jurídicos que emplea un gobierno para establecer obligaciones y procesos con los que tienen que cumplir los particulares, las empresas y el gobierno mismo. Dichos instrumentos son generalmente actos legislativos o administrativos de carácter general, tales como leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, normas, circulares y formatos, así como lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, entre otros. Se identifican tres grandes categorías de regulaciones:

- **La regulación económica**, mediante la cual el gobierno interviene directamente en las decisiones empresariales y en los mercados, por ejemplo, emitiendo disposiciones en materia de precios, competencia o barreras al comercio.
- **La regulación social**, que busca proteger, entre otras, la salud, las condiciones laborales y el medio ambiente.

- La **regulación administrativa**, que es la serie de trámites impuesta por el gobierno, necesaria para, entre otras cosas, asegurar la aplicación de las disposiciones o recabar información.

La regulación es indiscutiblemente una de las funciones centrales del gobierno; es el instrumento mediante el cual se promueve el bienestar social y económico a través de la estabilidad macroeconómica, empleo, educación, innovación y desarrollo empresarial.

La regulación es el conjunto de instrumentos jurídicos que emplea un gobierno para establecer obligaciones y procesos con los que tienen que cumplir los particulares, las empresas y el gobierno mismo.

El objetivo de la regulación es corregir fallas de mercado a fin de asegurar la protección de los intereses sociales legítimos (la salud, el medio ambiente o los consumidores), y el funcionamiento adecuado de los mercados.

Las regulaciones de tipo administrativo pueden ser necesarias para tener registros confiables o para procesar servicios del gobierno. Los trámites para la obtención de pasaportes son ejemplos de lo anterior. Sin embargo, en el diseño de estas regulaciones, se debe evitar que las mismas se conviertan en costos sociales. Los trámites onerosos e innecesarios pueden fomentar la corrupción, así como el gasto inútil de recursos y la pérdida de tiempo personal.

#### **4.1.2. La Mejora Regulatoria en México**

A finales de la década de los ochenta, la regulación de muchas actividades y sectores productivos resultaba excesiva y, en algunos casos, poco aplicable al nuevo entorno económico en el que incursionaba México (incorporación al GATT en 1986), además de imponer altos costos, limitar la competencia, elevar injustificadamente los precios, discriminar entre diversos agentes económicos, desalentar la productividad y asignar de forma ineficiente los recursos.

Lo anterior provocó distorsiones en los mercados que castigaban a quienes disponían de menor capacidad de inversión, y les obligaba a incumplir sistemáticamente la regulación o a utilizar instrumentos de economía subterránea o informal, situación que afectaba la actividad económica en general.

Mediante un Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en febrero de 1989, el Presidente encomendó a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI, antecesora de la actual Secretaría de Economía) la revisión del marco regulatorio de la actividad económica nacional a fin de propiciar la libre competencia, el desarrollo económico y la creación de empleos.

La regulación excesiva de actividades productivas impone altos costos para la sociedad. La mejora regulatoria es una herramienta eficaz de fomento económico compatible con la austeridad presupuestal.

La mejora regulatoria fue uno de los elementos centrales de la estrategia para afrontar la crisis económica de 1995, porque es una herramienta eficaz de fomento económico compatible con la austeridad presupuestal. Ante el escaso financiamiento disponible para las empresas y un consumo interno severamente deteriorado, se modificó el enfoque del programa al diseñar un esquema sistemático de revisión de trámites empresariales vigentes y regulaciones propuestas, con el fin de facilitar el establecimiento y operación de empresas y permitir que éstas enfrentaran con éxito las oportunidades y presiones competitivas de una economía abierta.

Los requisitos que se encontraban en vigor para el establecimiento y operación de las empresas implicaban altos costos y desalentaban la producción. Por lo tanto, se estableció un programa de desregulación y simplificación administrativa, orientado a mejorar la eficacia de la regulación vigente y a eliminar la discrecionalidad innecesaria de la autoridad, así como el exceso de trámites burocráticos que impedían a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas, concentrar su atención y esfuerzo en la producción y en las ventas. El programa se concretó con la publicación en el DOF del Acuerdo Presidencial para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE), en noviembre de 1995.

El ADAE estableció las características del programa, aplicable a 12 dependencias federales, y creó el Consejo para la Desregulación

Económica, el órgano de apoyo técnico para la UDE, conformado por representantes de los sectores empresarial, laboral, académico, agropecuario y gubernamental, con el fin de canalizar las opiniones y sugerencias de los sectores empresarial y social en el proceso de mejora regulatoria. Las cuatro vertientes del programa establecidas por el ADAE fueron:

- Llevar un registro de trámites empresariales y coordinar la desregulación de los trámites empresariales vigentes.
- Revisar y dictaminar proyectos de disposiciones normativas federales, obligando a su justificación legal y económica.
- Elaborar anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas para mejorar la calidad del marco regulatorio de manera generalizada.
- Apoyar a los gobiernos estatales en sus respectivos esfuerzos en la materia.

### **Reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) y creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).**

Los avances logrados en mejora regulatoria fueron considerables, pero debido al constante cambio del marco regulatorio era necesario asegurar que la mejora regulatoria fuera una labor continua y permanente. En respuesta a la demanda de los sectores social y productivo, el Ejecutivo sometió a consideración del Congreso una iniciativa de reformas a la LFPA que tuvo como propósito institucionalizar la mejora regulatoria, hacer permanente la participación de los sectores productivos en dicho proceso, propiciar la transparencia en la elaboración de regulaciones,

otorgar mayor certidumbre jurídica para los ciudadanos en la aplicación de trámites y requisitos, y evitar que los costos del cumplimiento de la normatividad fuesen mayores a sus beneficios.

Las reformas ampliaron el ámbito de aplicación de la mejora regulatoria para incluir los trámites que realizan los ciudadanos, además de los trámites empresariales ya previstos, así como a nuevas materias, tales como las de adquisiciones y obras públicas, seguridad social y normas oficiales mexicanas.

Las disposiciones legislativas en materia de mejora regulatoria aplican a ahora a 16 dependencias y más de 30 organismos descentralizados federales.

Creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía con autonomía técnica y operativa. La Comisión reemplazó a la UDE de la SECOFI, y se le dieron como funciones, entre otras, evaluar el marco regulatorio federal, diagnosticar su aplicación y elaborar, para consideración del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos.

Registro Federal de Trámites y Servicios.- Las reformas dan sustento legislativo al registro, el cual incluirá además de los trámites

empresariales, los que se aplican a los ciudadanos (por ejemplo, pasaportes o certificados escolares). Cada dependencia u organismo descentralizado deberá completar el universo íntegro de sus trámites y publicarlos antes de mayo de 2003.

### **Regulación Financiera**

Existen siete autoridades de regulación y supervisión financiera (SHCP, CNBV, CNSF, CONSAR, Banco de México, IPAB y CONDUSEF), lo cual implica una administración de la regulación que es costosa en comparación con los esquemas de otros países y que no siempre ha cumplido con sus objetivos. Las autoridades requieren de un mandato sencillo, claro y congruente con la incorporación de la materia financiera a las disciplinas de transparencia y calidad de la LFPA. También debe evaluarse la emisión de una ley de insolvencia o concursos para las instituciones financieras, ya que la Ley de Concursos Mercantiles sólo incluye a los bancos, y de manera transitoria. La relevancia de dicha disposición sería que cualquier insolvencia o liquidación de una institución financiera se lleve a cabo de manera predecible, con certidumbre jurídica, y al menor costo posible para los contribuyentes.

En el ámbito local hasta 1998, la estructura jurídica del sistema financiero en el Estado de México y sus Municipios, basada fundamentalmente en once ordenamientos que eran el Código Fiscal del Estado, la Ley de Hacienda del Estado, la Ley de Deuda Pública del Estado, la Ley de

Coordinación Fiscal del Estado, la Ley de Aportaciones de Mejoras del Estado, la Ley de Catastro del Estado, la Ley de Planeación del Estado y la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado; así como el Código Fiscal Municipal, la Ley de Hacienda Municipal y la Ley de Deuda Pública Municipal, dio paso a la codificación en un solo cuerpo legislativo de todas las normas que se refieren a las finanzas públicas del Estado y los municipios, ya que las anteriores debido a diversas reformas y adiciones que sufrieron, perdieron congruencia, por contener disposiciones que se contradecían, se duplicaban o que por el transcurso del tiempo dejaron de ser positivas, generando inseguridad jurídica. Con lo anterior se buscó una mayor certeza jurídica y un más fácil manejo de la ley.

Por otro lado, derivado de la reforma al artículo 115 Constitucional, se conservan las fuentes de tributación tanto del Estado como de los municipios, con absoluto respeto a la autonomía municipal, un ejemplo de ello es el que las Entidades Federativas transfieren al municipio la fuente de tributación basada en los impuestos inmobiliarios.

#### **4.1.3 Mejora Regulatoria en los tres Órdenes de Gobierno.**

Dado que los particulares interactúan con el marco jurídico no sólo a nivel federal, es necesario continuar el trabajo para lograr total congruencia entre el marco normativo federal, estatal y municipal.

En años recientes, el gobierno federal realizó ocho reuniones nacionales en materia regulatoria y firmó convenios de cooperación con todas las entidades federativas. Por su parte, 26 estados también han firmado convenios con sus principales municipios (entro de ellos se encuentra el Estado de México).

En cuanto al desarrollo concreto de instrumentos de mejora regulatoria, la COFEMER ha brindado apoyo técnico a los gobiernos de 17 estados para la creación de sus registros estatales de trámites empresariales y a 22 estados en la elaboración de reformas legislativas y administrativas para agilizar juicios, permitir la cesión de créditos hipotecarios, abrogar disposiciones obsoletas y, en general, para mejorar la calidad del marco regulatorio. Por otro lado y derivado de la Reunión Nacional de Unidades de Mejora Regulatoria, el Gobierno Federal asumió el compromiso de crear en el sitio de la COFEMER un espacio especial para los gobiernos estatales, con el objetivo de promocionar de una manera más ágil el programa de mejora regulatoria y fomentar la comunicación, así como el intercambio de información entre todos los involucrados en estas tareas.

Es importante incorporar a los municipios en estas labores, ya que las autoridades locales crean y aplican gran parte de la regulación para la operación y apertura de empresas.

## 4.2 La Mejora Regulatoria en el Ámbito Local

El estado de Reglamentación Municipal en México lo podemos resumir de la siguiente manera:

- Amplísimo margen de discrecionalidad
- Homogeneidad en facultades.
- Heterogeneidad en condiciones.
- Debilidad y falta de claridad en los medios de defensa del ciudadano.
- Más de 10,000 ordenamientos municipales y desconocimiento de ellos.
- Disposiciones discordantes, antagónicas y obsoletas.
- Ilegalidades e inconstitucionalidades en nombre de la autonomía.
- Normas basadas en la desconfianza.

En el entorno municipal se abarcan fundamentalmente los sectores:

- Servicios
- Comercial
- Industrial

### La Mejora Regulatoria Municipal se traduce en:

Actualización

Abrogación

Derogación

Clarificación

Simplificación



De artículos o de reglamentos



Que generen procesos, requisitos y trámites innecesarios para el establecimiento y operación de unidades productivas en el entorno municipal.

**Beneficios que conlleva la Mejora Regulatoria a nivel municipal:**

- Agilidad, transparencia y certeza en los trámites administrativos.
- Rapidez en la respuesta
- Orientación y asesoría al alcance de todos
- Claridad y eficacia de los medios de defensa

Todo lo anterior conduce a:

- Atracción de inversiones
- Incremento de las fuentes de empleo
- Desarrollo económico del municipio

**Condiciones indispensables para el establecimiento de una empresa en un municipio:**

- Seguridad Pública y Jurídica
- Estímulos fiscales
- Servicios públicos municipales de calidad
- Infraestructura de vialidad, hidráulica, de comunicaciones, de energía, entre otras.
- Administración local moderna y con políticas de apertura y promoción al desarrollo.
- Servidores públicos profesionalizados
- Normas claras
- Respuestas rápidas

- Trámites sencillos
- Relaciones laborales sin la presencia de agrupaciones sindicales
- Régimen de propiedad privada

**Intervención del Gobierno Municipal para la instalación de una empresa:**



**Reglamentos municipales que deben ser incorporados en la Mejora Regulatoria**

- Agua potable y alcantarillado
- Anuncios
- Protección al medio ambiente
- Construcciones
- Desarrollo urbano
- Planeación del desarrollo municipal
- Fraccionamientos
- Funcionamiento de establecimientos comerciales y de servicios

- Servicios municipales
- Obras públicas

#### **4.2.1 La Mejora Regulatoria y Desregulación en El Estado de México y Municipios.**

Como parte de las acciones emprendidas por el Gobierno Federal y de los acuerdos suscritos entre éste y el Estado de México, en 1998 por acuerdo del Ejecutivo se acordó la creación del Comité Estatal de Atención Empresarial del Estado de México, el cual nace como una instancia de coordinación de acciones de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal que intervienen en la instalación, operación y regularización de empresas industriales, comerciales y de servicios en la entidad.

Paralelamente la Comisión Estatal de Atención Empresarial del Estado de México, nace para atender peticiones de la mediana y gran empresa y conocerá de las solicitudes que requieran de la autorización de dos o más dependencias u organismos auxiliares de la administración pública estatal. Además dará apoyo a las empresas que hayan iniciado trámites ante dependencias y órganos auxiliares de la administración pública federal, estatal o municipal para agilizar sus gestiones.

Como parte de este proceso el 12 de febrero de 2002 por acuerdo del ejecutivo estatal se crea el Consejo Consultivo para la Desregulación Administrativa del Estado de México.

El Consejo tendrá por objeto principalmente:

- I. Desarrollar investigaciones y estudios integrales en relación a la desregulación de procedimientos, trámites, requisitos y normas que rigen la prestación de servicios públicos estatales.
- II. Proponer nuevos esquemas de regulación específica a cada una de las dependencias.
- III. Proponer al Ejecutivo estatal las modificaciones a las disposiciones normativas administrativas, dirigidas a la mejora regulatoria.

El mismo 12 de febrero se publica en la Gaceta del Gobierno el acuerdo para facilitar la instalación, operación o regularización de empresas. Dentro del acuerdo se establece la figura de Carta Compromiso como un procedimiento mediante el cual 370 giros o actividades productivas sujetas a la presentación de una manifestación de impacto ambiental como condición previa para la obtención de la Licencia de Uso de Suelo, podrán obtener el dictamen correspondiente mediante la misma.

Para el 23 de agosto de 2002 había entrado en vigencia el Reglamento de Mejora Regulatoria y de la Atención a la Actividad Empresarial, cuyo objeto es reglamentar las disposiciones del Código Administrativo, relativas a las materias siguientes:

- Proceso Continuo de Mejora Regulatoria.
- Manifiesto de Impacto Regulatorio.
- Registro Estatal de Trámites.

- Sistema de Apertura Rápida de Empresas.
- Comisión Estatal de Atención Empresarial.

Este instrumento define los siguientes conceptos:

1. Desregulación, al componente de mejora regulatoria que se refiere a la eliminación parcial o total de la regulación vigente de algún sector económico o giro específico, para facilitar el desarrollo de la actividad económica.
2. Disposiciones de carácter general, a las leyes, reglamentos, decretos, normas técnicas, bandos, circulares y demás disposiciones que impongan obligaciones a los particulares, en las materias reguladas por el Código.
3. Mejora regulatoria, al proceso de revisión y reforma de las disposiciones de carácter general.
4. Registro Estatal de Trámites, al instrumento administrativo que integra los requisitos, plazos y fundamento legal de los trámites establecidos en las disposiciones de carácter general.
5. Simplificación, al procedimiento por medio del cual se propicia la transparencia en la elaboración de regulaciones y procesos administrativos, así como la reducción de plazos y requisitos de los trámites.
6. El Sistema de Apertura Rápida de Empresas, es el conjunto de disposiciones e instrumentos de apoyo empresarial, cuyo objetivo es facilitar la regularización, instalación, apertura, operación y ampliación de empresas en la entidad

El Grupo Interinstitucional de Mejora Regulatoria será el responsable de promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones de carácter estatal y de procurar que dichas regulaciones generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad, se integra por:

- I. El Secretario de Desarrollo Económico.
- II. El Secretario de Finanzas y Planeación.
- III. El Secretario de Administración.
- IV. El Secretario de la Contraloría.

El Grupo, para el cumplimiento de las atribuciones realizará las funciones siguientes:

- I. Fomentar la desregulación de trámites y simplificación de requisitos, plazos y procedimientos y transparentar su gestión.
- II. Promover la revisión y modernización permanente de los trámites, sistemas, métodos y procedimientos administrativos.
- III. Inducir la formalización y el perfeccionamiento de esquemas de coordinación interinstitucional e intergubernamental.
- IV. Fomentar la modernización de los esquemas de regulación que cada dependencia y organismo auxiliar aplica con base en la legislación.
- V. Proponer al Ejecutivo Estatal las políticas públicas que contribuyan al proceso continuo de mejora regulatoria.

- VI. Promover la suscripción de convenios con el Gobierno Federal y con los municipios, para la ejecución de acciones en materia de mejora regulatoria.**
- VII. Atender las propuestas de mejora regulatoria formuladas por los sectores social y privado.
- VIII. Empezar campañas de difusión de los avances alcanzados en la materia
- IX. Coadyuvar en la vigilancia del estricto cumplimiento por parte de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal, de las medidas de mejora regulatoria que establezca el Grupo.
- X. Promover la celebración de acuerdos o convenios con autoridades federales, estatales y municipales para lograr el mejoramiento integral de la regulación de la actividad económica en el Estado de México.
- XI. Mantener actualizado el Registro Estatal de Trámites.
- XII. Difundir y promover el cumplimiento de la información inscrita en el Registro Estatal de Trámites.
- XIII. Promover un proceso continuo de mejora regulatoria.

Siguiendo con el proceso el 25 de octubre de 2002 se publica en dicha Gaceta el Manual de Procedimientos para la apertura express de micro y pequeñas empresas de nulo y bajo riesgo.

Así mismo el 13 de noviembre se publicó el acuerdo por el que se autoriza el listado de giros de usos de suelo que requieren dictamen de impacto regional, con la finalidad de agilizar los trámites para la expedición de los dictámenes de Desarrollo Urbano.

Uno de los pasos más importantes en el proceso de mejora regulatoria en el Estado de México fue suscribir acuerdos con sus municipios; ello se empezó a dar a mediados del 2001 y a continuado en el 2002, hay que recordar que en la Entidad existen 124 municipios. Dentro de los acuerdos celebrados el que más resalta por su importancia para el tema que estamos abordando es el que se refiere a la Coordinación y Colaboración para el Establecimiento del Sistema Municipal de Apertura Rápida de Empresas.

En el acuerdo los municipios se obligan a establecer el Comité Municipal de Atención Empresarial, para que éste intervenga en la emisión de factibilidades, dictámenes y autorizaciones de construcción; y de uso específico del suelo, para la instalación y operación de empresas industriales, comerciales y de servicios, a fin de resolver de manera colegiada, ágil y transparente, los trámites que realicen los particulares.

Adicionalmente en los acuerdos se establece la obligación para los municipios de emitir su reglamento y el manual de procedimientos en un lapso no mayor a ciento veinte días naturales posteriores a la publicación del multicitado Acuerdo en el periódico oficial gaceta de gobierno.

### **4.3 Disposiciones de Carácter General en el Municipio**

A nivel local el artículo 115 de la Constitución establece:

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Los reglamentos aludidos, no pueden ser considerados como reglamentos autónomos, porque están subordinados a las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados. El texto constitucional condiciona el ejercicio de la citada facultad a las leyes que deberán establecer las Legislaturas de los Estados.

A continuación se describen los dos principales ordenamientos legales que expiden los Ayuntamientos:

1. Los Bandos Municipales tienen como objetivo publicar las normas a que habrá que sujetarse la vida municipal como son de buen gobierno, de policía y que en materias especiales darán cabida a los reglamentos de áreas particulares como: de espectáculos, de anuncios, de panteones, etc. En el bando se establecen las normas más generales de gestión; se señalan las sanciones de carácter administrativo que se podrán aplicar a los infractores de las disposiciones reglamentarias; se indican las bases generales de zonificación, desarrollo urbano y planeación general del Municipio; se enumeran las localidades que pertenecen al Municipio, etc.

2. El Reglamento es el conjunto de normas creadoras de una situación jurídica general, abstracta que son dictadas para la atención pormenorizada de los servicios públicos, para la ejecución de la ley, y para los demás fines de la Administración pública. Los Reglamentos Municipales son en la actualidad la fuente más importante de su legislación interna. Tanto en su número como en las materias que regulan los reglamentos son el principal cuerpo normativo municipal.

Los Ayuntamientos tienen facultad de expedir reglamentos, con base en las disposiciones ya citadas de la Constitución General de la República, de las Constituciones Locales y las Leyes Orgánicas Municipales.

Estos son los principales instrumentos legales de los Ayuntamientos y son donde se encuentran contenidas las medidas regulatorias para el desarrollo de las actividades comerciales, industriales de servicios y espectáculos públicos como ya quedó claramente especificado. Son en resumen la fuente generadora de los conflictos que actualmente vive el país para la establecimiento de inversión, de apertura comercial y desarrollo económico, esto principalmente por toda la serie de trámites, burocracia y discrecionalidad de servidores públicos, que al no contar con instrumentos normativos actualizados y apegados a las necesidades que tiene actualmente México son un freno para el desarrollo.

#### **4.4 Medios de Defensa**

La Administración pública y los órganos que la integran están subordinados al principio de legalidad. En otras palabras, el funcionario y empleado tienen como punto de partida y límite de su actividad a la ley, quien determina su competencia, por ello, todo Acto Administrativo debe de emanar del cumplimiento de una ley.

Los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley y se cumplan cada uno de los elementos propios del Acto Administrativo, como son la competencia, motivo, objeto, finalidades y forma, lo cuales ya se analizaron en el capítulo segundo.

Como primer medio de defensa se encuentra el recurso administrativo que es el que permite al Poder Público revisar y modificar sus actos a instancia de un particular que se sienta agraviado con una resolución administrativa.

En los recursos administrativos la autoridad emisora del acto se concreta a confirmar, revisar ó modificar su propio acto, o el de una dependencia inferior, para determinar si se ha ajustado a la ley o no.

Los recursos administrativos, se fundan en el derecho que tiene la administración para mantener el control de la jerarquía administrativa, a través del incumplimiento de la ley. El recurso administrativo es un medio en la propia Administración, de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de las

autoridades judiciales. La idea de este recurso se basa en la falibilidad humana, pues es propio de los seres humanos cometer errores y estos obedecen a causas diversas que ocasionan perjuicios tanto al particular agraviado como al interés general.<sup>26</sup>

El Recurso de Inconformidad como medio de defensa lo encontramos en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y se sustancia en la forma siguiente:

- Los particulares afectados por actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales, interpondrán el recurso administrativo de inconformidad ante la autoridad administrativa competente o ante la propia autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos su notificación cubriendo los siguientes requisitos:

Artículo 189 (C.P.A.E.M.).- El escrito de interposición del recurso deberá llenar los siguientes requisitos formales:

I. El nombre y domicilio del recurrente para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre;

II. La resolución impugnada;

III. El nombre y domicilio del tercer interesado, si lo hubiere;

IV. Las pretensiones que se deducen;

V. La fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado;

VI. Los hechos que sustenten la impugnación del recurrente;

VII. Las disposiciones legales violadas, de ser posible;

VIII. Las pruebas que se ofrezcan; y

IX. La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

- Tienen el carácter de particulares las personas afectadas en sus intereses jurídicos o legítimos por los actos y resoluciones reclamados (Art. 186).

Ahora bien, el recurso de inconformidad procede en contra de:

<sup>26</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. Op. Cit. (p. 460

Artículo 187.-:...

I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;

II. Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación; y

III. Las resoluciones que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en materias administrativa y fiscal.

Por otro lado el Artículo 195 del Código Adjetivo señala que el recurso es improcedente en los siguientes casos:

- I. Contra actos que hayan sido impugnados en un anterior recurso administrativo o en un proceso jurisdiccional, siempre que exista resolución ejecutoria que decida el asunto planteado;
- II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del recurrente;
- III. Contra actos que se hayan consentido expresamente por el recurrente, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable;
- IV. Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por éstos cuando el recurso no se haya promovido en el plazo señalado para el efecto;
- V. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado.

- VI. Cuando el acto impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o material, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; y
- VII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un Acto Administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme según sea el caso.

Los elementos necesarios o constitutivos del recurso administrativo, son los siguientes:

1. Debe existir una resolución administrativa para la impugnación por medio del recurso que se puede o no agotar en la vía administrativa.
2. La resolución debe afectar o lesionar un interés o un derecho del particular.
3. Se interpone ante la propia autoridad administrativa o el superior jerárquico.
4. Se cuenta con un plazo para la interposición del recurso (15 días).
5. Cubrir ciertos requisitos de forma (art. 189 C.P.A.E.M.).
6. Obligación de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo por parte de la autoridad administrativa.

## **JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

En el multicitado Código Adjetivo encontramos como medio de defensa o una segunda instancia al juicio contencioso administrativo comprendido dentro del proceso administrativo y el cual se resuelve ante las salas regionales del Tribunal.

En este sentido cabe señalar que el Tribunal tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública del Estado, municipios y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares.

De conformidad con lo establecido en el artículo 229 del C.P.A.E.M. procede el juicio contencioso administrativo en contra de:

I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;

II. Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación;

III. Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en los renglones administrativo y fiscal;

IV. De los actos administrativos o fiscales que se relacionen con la resolución afirmativa ficta en estas materias, que se configure por el silencio de las autoridades estatales o municipales para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en términos de este Código;

V. De las resoluciones negativas fictas que se configuren por el silencio de las autoridades administrativas y fiscales de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en el plazo de 30 días siguientes a su presentación, conforme a las disposiciones de este ordenamiento;

VI. Las omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación;

VII. Los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal que expidan las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, sin que sea obligatorio o requisito previo para promover cualquier otro medio de impugnación en contra de tales determinaciones;

VIII. Las resoluciones favorables a los particulares, que causen una lesión a la hacienda pública del Estado o de los municipios, cuya invalidez se demande por las autoridades fiscales del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal;

IX. Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las personas que se ostenten como autoridades administrativas o fiscales de carácter estatal o municipal, sin serlo, y

X. Los demás actos y resoluciones que señalen las disposiciones legales.

Es igualmente importante saber quienes son parte o quienes pueden intervenir en el juicio:

Artículo 230.- Serán partes en el juicio:

I. El actor;

II. El demandado. Tendrá ese carácter:

a) La autoridad estatal o municipal que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado.

b) La autoridad estatal o municipal que omita dar respuesta a las peticiones o instancias de los particulares.

c) La autoridad estatal o municipal que expida el reglamento, decreto, circular o disposición general.

d) El particular a quien favorezca la resolución cuya invalidez pida alguna autoridad fiscal de carácter estatal o municipal.

e) La persona que se ostente como autoridad estatal o municipal, sin serlo.

III. El tercero interesado, que es cualquier persona cuyos derechos e intereses legítimos puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal.

De lo anteriormente transcrito se desprende que para intervenir en el juicio, se deberá tener un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión.

En ese sentido, tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico.

Por otro lado hay que tener en cuenta los elementos de la demanda que se encuentran contenidos en el artículo siguiente:

Artículo 238.- La demanda deberá formularse por escrito y presentarse directamente ante la sala regional correspondiente al domicilio de la autoridad demandada, dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto que se impugna o al en que se haya tenido conocimiento del mismo, con las excepciones siguientes:

I. Tratándose de la resolución negativa ficta, así como de omisiones para dar respuesta a peticiones de los particulares, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, mientras no se notifique la resolución expresa.

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

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

IV. Sólo tratándose de resolución negativa ficta podrá ampliarse la demanda, dentro de los cinco días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo de admisión de contestación de la demanda.

## **AMPARO ADMINISTRATIVO**

La Suprema Corte reconoce la procedencia del amparo administrativo, siempre que hayan sido agotados los recursos ó medios de defensa de que el particular dispone, en contra de las resoluciones administrativas que lo perjudiquen.

Su fundamento lo encontramos en el artículo 103 de la Carta Magna el cual nos señala la competencia de los Tribunales de la Federación, que resolverán toda controversia que se suscite:

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

Así mismo el artículo 104 señala que los Tribunales de la Federación conocerán:

...

...

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

...

Por último el artículo 107 de nuestra Carta Magna en sus fracciones III, IV, y V b) nos establecen las bases del amparo administrativo y de la revisión.

Que en lo conducentes dicen:

III Cuando se reclaman actos de tribunales Judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo solo procederá en los casos siguientes:

- a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados. Ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento afecte las defensas del quejoso, trascendiendo el resultado del fallo.
- b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y
- c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.

IV En materia administrativa el amparo procede además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar estos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión.

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

a)...

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

## CONCLUSIONES

1.- El Estado mexicano no esta cumpliendo con los fines y cometidos que justifican su existencia, dado que no busca el bien común ni persigue el interés general, sino el de algunos sectores o grupos.

2.- La rectoría económica que ejerce el Estado no está conduciendo a mejorar la calidad de vida de la población a través de una adecuada conducción de la economía, que favorezca la creación de empleos, el autoempleo y la inversión en sectores productivos.

3.- Se atenta contra la libertad de empleo, ya que no es necesario una prohibición tácita, se da una prohibición material al existir una reglamentación obsoleta, ambigua, oscura y rígida, que desmotiva, inhibe y restringe el desarrollo de actividades comerciales, industriales, de servicios y espectáculos públicos en los municipios del Estado de México.

4.- Al no contar con reglas claras, y teniendo funcionarios o servidores públicos mal capacitados se deja mucho a la discrecionalidad y a la arbitrariedad de muchas autoridades municipales. Podrá decirse que existen medios de defensa que combatan malos o indebidos actos administrativos, pero también habrá quienes digan que prefieren invertir y crear fuentes de empleo en lugares en donde no sólo se caracterizan por contar con excelentes medios de defensa, sino que cuentan con reglas claras, con derecho a la información y con autoridades que propicien el desarrollo y no su manipulación.

5.- Existen tantos procedimientos tipo o comunes a nivel municipal en el Estado de México, que un particular que quiere expandir sus actividades comerciales, industriales, de servicios o espectáculos públicos, pierde tiempo y dinero al enfrentarse a un sinnúmero de reglamentos administrativos, bandos municipales y disposiciones de carácter general ambiguos y faltos de congruencia, ya que algunos de ellos incluso se contraponen a principios o garantías constitucionales u ordenamientos superiores.

6.- Las actividades comerciales, industriales, de servicios y espectáculos públicos representan para muchos de los municipios en el Estado de México, una increíble fuente de recursos tributarios, además de que propician más adecuadamente el cumplimiento de los fines y cometidos que tienen a su cargo; sin mencionar el equilibrio social y económico que se desarrolla con una adecuada intervención.

7.- Los programas de mejora regulatoria y de desregulación administrativa son ambiciosos y muy numerosos; sin embargo, al crearse diversas instancias tanto federales, como locales y municipales, hace que intervengan en el proceso un gran número de funcionarios o servidores públicos de todos los niveles de gobierno, haciendo que un trámite que tiene como finalidad llevar a cabo una actividad económica y/o productiva tenga que esperar la intervención de áreas facilitadoras. Aquí de lo que se trata es que el particular cuente con reglas claras, con instrumentos normativos apegados a la realidad, potenciadores del desarrollo económico que requiere el país, con acceso a la información, con trámites homólogos para una misma actividad en cualquiera de los municipios de la entidad.

En suma los gobernados no requieren de servidores y funcionarios públicos que los lleven de la mano por todo el tortuoso camino de la tramitología. Lo que se requiere es una verdadera desregulación en donde el Estado cumpla con el fin último de la rectoría estatal, la conducción de la economía que conlleve el bien común.

8.- En lo que se refiere a los medios de defensa, se puede decir que son muy útiles y que en lo que se refiere al Juicio Contencioso Administrativo ha venido a ser un verdadero freno a la discrecionalidad y a la arbitrariedad; no obstante esto, las resoluciones de tan distinguida instancia en poco pueden contribuir para el desarrollo normal de las actividades comerciales, industriales, de servicios y espectáculos públicos en los municipios del Estado de México por todo lo aquí señalado.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, vigésima segunda edición, México, 2001.
- 2.- Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, décima quinta edición, México, 1999.
- 3.- Serra Rojas, Andrés, Derecho Económico, sexta edición, Porrúa México, 2000.
- 4.- De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Porrúa, décima octava edición, México, 1999.
- 5.- Castrejón García, Gabino, Derecho Administrativo Mexicano, Cárdenas, Tomo I y II, México, 2000.
- 6.- \_\_\_\_\_, Derecho Procesal Administrativo, Cárdenas, México 2001.
- 7.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 2002.
- 8.- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, trigésima cuarta edición, México, 1996.
- 9.- García Máynes, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, cuadragésima edición, México, 1989.
- 10.- Ponce Gomez, Francisco, Derecho Fiscal, Editorial Banca y Comercio, quinta edición, México, 2001.
- 11.- Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, vigésima novena, México, 2000.
- 12.- Díaz González, Luis Raúl, Medios de Defensa Fiscal, SICCO, segunda edición, México, 2000.
- 13.- Quintana Roldán, Carlos F., Derecho Municipal, Porrúa, quinta edición, México, 2001.

14.- Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, Porrúa, trigésima cuarta edición, México, 2002.

15.- Margáin Monautou, Emilio, De lo Contencioso Administrativo, Porrúa, novena edición, México, 2000.

## LEGISLACION

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS.

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

## ABREVIATURAS

1	C.A.E.M.	Código Administrativo del Estado de México
2	C.P.A.E.M.	Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México
3	S.H.C.P.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
4	V.B.	Visto Bueno
5	R.L.Q.C.A.E.M.	Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México.