



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGÓN**

**LA ILEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS  
EMITIDOS POR LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO  
FEDERAL EN MATERIA DE ESTABLECIMIENTOS  
MERCANTILES Y SU IMPUGNACIÓN.**

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

**ASESOR:  
LIC. IRENE VÁZQUEZ VÉLEZ.**



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.

*"Estudia como si fueras a vivir para siempre; vive como si fueras a morir mañana."*

*Alanus de Insulis.*

*"Invertir en conocimientos produce siempre los mejores beneficios."*

*Benjamin Franklin.*

*"Ningun sueño es imposible, si verdaderamente crees en tu corazón que puedes lograrlo...sólo hay que tener el valor de creerlo."*

*Yosef Samael.*

*A mis Padres:*

*Por todo su inmenso apoyo que me demostraron en las buenas y en las malas; por sus noches de desvelo en el cuidado de mis tareas; por su comprensión; por su paciencia y sobre todo por su infinito amor, y que sin ello jamás hubiera podido lograr alcanzar esta meta tan anhelada.*

*Mamá, gracias por tu cariño y amor, por motivarme y cuidarme día a día, y sobre todo por confiar siempre en mí.*

*Papa, gracias por tu valor, por tu lucha y entrega que siempre has demostrado en esta vida y que ello me ha servido de aliciente para lograr alcanzar este sueño. Lo logramos Papa, gracias por depositar toda tu confianza en mí.*

*Gracias por todo. Este logro es de ustedes. Los Amo.*

*A mis Hermanos:*

*Erika, Juan, y Fernando; por ser los mejores hermanos que tengo; por todos y cada uno de los detalles que han tenido conmigo y sobre todo por apoyarme siempre.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México:*

*Porque siempre quise pertenecer a esta Gran Universidad, y que sin duda es la mejor; por todo lo que me dio durante ocho años, por haberme inculcado valores tan importantes que me ayudarán a crecer cada día como ser humano y profesional. A todos y cada uno de sus maestros que sirvieron de guía en la consecución de mi formación profesional.*

*A mi Asesora: Lic. Irene Vázquez Vélez, por ayudarme y guiarme en la elaboración de esta investigación; por sus aportaciones y por su gran dedicación para que este trabajo quedara terminado.*

*A todos y cada uno de mis Sinodales, por brindar sus aportaciones y dedicar su tiempo para que el presente trabajo resultara lo mejor posible.*

*A Sara:*

*Por ser parte muy importante en mi vida; gracias por enseñarme que el estudio forjará el porvenir; gracias por todo tu gran amor; por tu comprensión; gracias por todo el apoyo que siempre he recibido de tu parte; por confiar y creer en mí; gracias por tolerar mis impulsos; y por compartir este sueño además de los buenos y malos momentos.*

*Gracias por haber dedicado tu tiempo en los problemas que más me aquejaban; gracias por tu infinita amistad y por ser Mi mejor Amiga. Doy gracias por haberte conocido y sabes que eres el amor de mi vida. Te Amo.*

*A mi Familia, tías y tíos, a mis Padrinos, quienes siempre han confiado en mí y me han impulsado para seguir adelante en este arduo camino del saber.*

*A mis Amigos: Sara, Iván, y Gustavo, por compartir grandes etapas y momentos de mi vida.*

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

### CAPITULO 1 GENERALIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.1 Concepto.....	1
1.2 Clasificación de los actos administrativos.....	5
1.3 Actos que no deben considerarse como administrativos.....	13
1.4 Caracteres del acto administrativo.....	17
1.5 Elementos del acto administrativo.....	20
1.5.1 Subjetivos.....	21
1.5.2 Objetivos.....	22
1.5.3 Formales.....	24
1.6 Efectos del acto administrativo.....	26
1.7 Ejecución y cumplimiento del acto administrativo.....	28
1.8 Extinción del acto administrativo.....	30
1.8.1 Teoría de las nulidades.....	33
1.8.2 Revocación administrativa.....	36

### CAPITULO 2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

2.1 Antecedentes del Distrito Federal.....	38
2.1.1 El Distrito de Columbia en Estados Unidos de Norteamérica....	38
2.1.2 En el Derecho Mexicano hasta 1917.....	40
2.2 Reformas que ha sufrido el Distrito Federal desde 1917 a la fecha.....	43
2.3 Naturaleza jurídica del Distrito Federal.....	49
2.4 El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	54
2.5 Organización de la Administración Pública del Distrito Federal.....	60
2.5.1 Centralizada.....	62
2.5.2 Desconcentrada.....	66
2.5.2.1 Las Delegaciones.....	67
2.5.3 Paraestatal.....	70

## **CAPITULO 3 MARCO LEGAL DE LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES**

3.1 Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.....	75
3.1.1 Reflexiones de carácter político para su creación.....	76
3.2 Conceptos que maneja la Ley.....	80
3.3 Establecimientos mercantiles que requieren de licencia de funcionamiento.....	82
3.3.1 Requisitos.....	84
3.4 Establecimientos mercantiles que requieren de declaración de apertura.....	85
3.4.1 Requisitos.....	86
3.5 Las autorizaciones y sus requisitos.....	87
3.6 Los permisos y sus requisitos.....	89
3.7 Obligaciones y prohibiciones de los titulares de establecimientos.....	91

## **CAPITULO 4 LA ILEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EMITIDOS POR LAS DELEGACIONES EN MATERIA DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y SU IMPUGNACIÓN**

4.1 Procedimiento administrativo.....	94
4.1.1 Tipos de procedimiento.....	95
4.1.2 Principios que lo rigen.....	97
4.1.3 Diferencia entre proceso y procedimiento administrativo.....	101
4.2 Atribuciones de la Delegación en materia de establecimientos mercantiles.....	102
4.3 Ilegalidad en la actuación administrativa de la Delegación.....	104
4.3.1 Requisitos constitucionales del acto administrativo.....	106
4.3.2 Violación al principio de legalidad.....	107
4.3.3 Falta de elementos y requisitos de validez señalados por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.....	110
4.4 Las visitas de verificación a establecimientos mercantiles.....	115
4.4.1 Procedimiento.....	118
4.4.2 Irregularidades en el procedimiento.....	123
4.4.3 Notificaciones.....	130

4.5 Medios de defensa que tiene los titulares de establecimientos mercantiles, que prevén la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.....	132
4.5.1 Recurso de Inconformidad.....	135
4.5.2 Juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	138
4.6 Posible solución al tema de referencia.....	140
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>147</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>152</b>
<b>HEMEROGRAFÍA.....</b>	<b>154</b>
<b>LEGISLACIÓN.....</b>	<b>155</b>

## INTRODUCCIÓN

Una de las ramas del Derecho que más ha llamado mi atención es el Derecho Administrativo. Derivado de diversas incursiones en el campo del Derecho Administrativo, y más específicamente en todo lo referente a la tramitología que un particular, ya sea persona física o moral debe realizar para poder obtener una licencia, permiso o autorización de la autoridad administrativa correspondiente, y de esta forma realizar una actividad comercial o prestación de un servicio como lo son los establecimientos mercantiles, han despertado en mi, el interés por conocer más de éste tema.

Dentro de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, específicamente la Administración Pública desconcentrada, a través de los órganos político-administrativos, mejor conocidos como Delegaciones, se encuentran las relativas a la expedición de licencias, autorizaciones y permisos a los particulares para ejercer actividades de carácter comercial o prestación de servicios; así como el de vigilar el correcto funcionamiento de los propios establecimientos mercantiles mediante la realización de visitas de verificación.

Sin embargo, en la práctica ocurre que las propias Delegaciones del Distrito Federal al ejercer su función administrativa, es decir, al cumplir con las atribuciones que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos vigentes en materia de establecimientos mercantiles mediante la emisión de actos y resoluciones administrativos, lo hace de forma arbitraria, caprichosa e ilegal; es decir, dichos actos emitidos por las Delegaciones acusan en su formación y elementos toda una serie de irregularidades.

De aquí, surge mi interés por indagar más sobre éste tema, el conocer ¿porqué la autoridad administrativa actúa de esta forma y emite actos irregulares o ilegales?; será porque en muchas ocasiones las mismas Delegaciones al emitir sus actos administrativos, los cuales tendrán por objeto el de crear, reconocer, modificar o extinguir derechos y obligaciones para con los propietarios de establecimientos mercantiles, no lo hace dentro del marco legal establecido por la legislación en vigor, es decir, las Delegaciones violan lo que se conoce como el principio de legalidad una de las garantías constitucionales y pilares más

importantes dentro de nuestro sistema jurídico que establece el artículo 16 constitucional, al no fundamentar ni motivar debidamente sus propios actos.

Esta actuación de las Delegaciones ocasiona que los titulares de los establecimientos mercantiles se vean afectados y vulnerados en su esfera jurídica, es decir, afectados en sus derechos, dejándoseles en un total estado de indefensión.

Es importante recalcar, que las Delegaciones como autoridad administrativa junto con los servidores públicos que la integran deberán de conducirse con la probidad que señala el principio de legalidad, las leyes, reglamentos y en general toda la normatividad aplicable a los establecimientos mercantiles y de esta forma lograr en la medida de lo posible que sus actos no afecten el interés jurídico de los propietarios de establecimientos mercantiles.

Partiendo de las ideas antes mencionadas, el objeto de la presente investigación es dar respuesta a las cuestiones antes planteadas y de esta forma lograr en la medida de lo posible sentar bases jurídicas sólidas respecto al problema de la actuación ilegal de la autoridad administrativa en cuanto a la emisión de sus actos administrativos.

En primer lugar quiero hacer mención que el método que emplee para realizar dicha indagación fue el método deductivo, es decir, que fui de un todo general a lo particular. Las fuentes que consulte en su gran mayoría fueron libros de texto de nuestros grandes tratadistas mexicanos y de algunos extranjeros en materia administrativa y en otras materias que de alguna forma me sirvieron y fueron de gran ayuda para poder realizar este trabajo, realice consultas en diversas revistas de derecho, y por supuesto en leyes y reglamentos.

Dicho lo anterior, este trabajo consta de cuatro capítulos. El Capítulo Uno se denomina "Generalidades del acto administrativo"; éste capítulo como los demás es de gran importancia dado que aquí se vislumbra todo lo referente a la teoría del acto administrativo. Es importante conocer que es un acto administrativo, por ende, el primer punto de éste capítulo es dar un concepto de acto administrativo, prosiguiendo con la clasificación que del mismo aporta la doctrina administrativa y mencionar que existen múltiples clasificaciones pero que

de alguna forma he tratado de precisar la más completa. También mencionaré que actos administrativos no deben de considerarse como actos administrativos, de entre ellos destacan los actos de gobierno y los actos políticos; los actos legislativos y los jurisdiccionales también se consideran como actos no administrativos. Así mismo se analizarán los caracteres del propio acto administrativo y los elementos que lo integran y que son la parte fundamental para que un acto administrativo sea válido y eficaz. Se analizarán los efectos, la ejecución y cumplimiento del acto; así como la extinción del acto administrativo en donde encontramos los medios normales y anormales de extinguirlo. Para finalizar éste capítulo estudiaré de forma breve y concisa en que consiste la nulidad y revocación del acto administrativo.

El Segundo Capítulo, estará enfocado esencialmente a la Administración Pública del Distrito Federal. Aquí se verá como está conformada, organizada y cual es el funcionamiento de la misma.

Es importante referirnos, a los antecedentes del Distrito Federal desde la antigua Tenochtitlan hasta nuestros días para saber como es que fue naciendo la Ciudad de México como sede de los Poderes de la Unión. En la historia el primer Distrito Federal que aparece es el Distrito de Columbia en los Estados Unidos de América. Es de suma trascendencia mencionar que el Distrito Federal a lo largo de su historia ha sufrido diversas reformas desde el año de 1917 hasta la última reforma que fue el 22 de agosto de 1996, y que de alguna forma ha venido a cumplir con la demanda ciudadana por la que luchaban diversos sectores de la entidad, para ajustarla a la actualidad social, económica y política que se vivía en esos días. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es considerado como la norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal. Las bases constitucionales del Distrito Federal se encuentran en el artículo 122 constitucional. Para finalizar con éste capítulo veremos lo relativo a la organización del Administración Pública del Distrito Federal que será centralizada, desconcentrada y paraestatal. Dentro de la Administración Pública desconcentrada encontramos a los órganos político-administrativos mejor conocidos como Delegaciones este punto nos ayudará a conocer de mejor forma a las Delegaciones que son las autoridades administrativas encargadas de regular y vigilar el funcionamiento de establecimientos mercantiles.

Respecto a los establecimientos mercantiles, el Capítulo Tres nos dará la pauta para conocer mejor como se encuentran regulados por la actual Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal. Así tenemos que éste capítulo versará sobre algunas reflexiones de carácter político que dieron origen a la creación de dicha ley y los principales conceptos que maneja. Los particulares para poder operar de forma legal un establecimiento mercantil necesitarán de la expedición de una licencia de funcionamiento, declaración de apertura, autorización y permiso según sea el caso. Así la vigente Ley de Establecimientos Mercantiles señalará los requisitos para poder obtenerlos. Y dispondrá también de las obligaciones y prohibiciones a los titulares de los establecimientos mercantiles.

Por último, en el Capítulo Cuarto, que será nuestra parte estructural de la presente investigación se encuentra conformado en un principio por estudiar al procedimiento administrativo que es el conjunto de trámites y formalidades que preceden y preparan el acto administrativo, conoceremos los tipos de procedimientos administrativos que hay, los principios que lo rigen y la diferencia que existe entre proceso y procedimiento administrativo, términos que luego suelen usarse como sinónimos pero que veremos son diferentes.

En éste Capítulo Cuarto, conoceremos las atribuciones de las Delegaciones del Distrito Federal en materia de establecimientos mercantiles, y los requisitos constitucionales del acto administrativo como los son que debe estar debidamente fundado y motivado, ser expedido por autoridad competente y constar por escrito.

El punto trascendental de nuestro trabajo será el referente a la actuación ilegal por parte de la autoridad administrativa, en este caso las Delegaciones del Distrito Federal. La actuación de la autoridad en muchas ocasiones es arbitraria e ilegal porque no cumple con lo establecido por la ley, es decir, vicia el principio de legalidad, leyes y reglamentos. Las Delegaciones del Distrito Federal deberán de ser las primeras en someterse al ordenamiento jurídico vigente y con ello no realizar conductas contrarias al derecho. Analizaremos que muchos de los actos administrativos que afectan a los establecimientos mercantiles y que son emitidos por las Delegaciones están desde un principio viciados, es decir, les faltan muchos de los elementos y requisitos que señala la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, para que puedan ser válidos y eficaces y por ende ser legales.

También tocaremos de forma particular, el procedimiento administrativo de verificación a establecimientos mercantiles, en donde nos daremos cuenta de las muchas irregularidades que existen en la realidad durante el mismo procedimiento por parte de los servidores públicos encargados de dicha función.

Pero en un Estado de Derecho como el nuestro, es preciso, que los propietarios de establecimientos mercantiles afectados en su esfera jurídica por toda esta serie de irregularidades e ilegalidades en que incurre la autoridad administrativa cuenten con los medios efectivos de defensa para poder impugnarlos y de esta forma lograr una verdadera justicia administrativa. Para lograrlo los afectados podrán interponer el recurso de inconformidad, que verdaderamente es un medio ineficaz de defensa pues muchas veces el acto que se recurre es confirmado por el superior jerárquico de la autoridad emisora o puede interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Así pues, se finaliza el presente trabajo con una propuesta de solución al tema que se ha analizado. Esperando lograr que dicha propuesta sea tomada en cuenta por el lector y dejar bases sobre el problema que nos atañe en esta investigación.

## CAPITULO 1

### GENERALIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

#### 1.1 Concepto

"La Administración Pública al encauzar el ejercicio de la función administrativa en forma unilateral o contractual, se manifiesta en una intensa actividad que se traduce en numerosos actos de naturaleza diversa, creadores de derechos y obligaciones. A diferencia del Derecho Privado, el Estado impone unilateralmente obligaciones y cargas a los particulares y dispone de los medios efectivos para cumplirlas, al mismo tiempo que es un creador de derechos. 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>1</sup>

"La doctrina del Derecho Administrativo francés realiza el análisis del acto administrativo a partir de una constatación de: las relaciones entre las situaciones objetivas y los actos jurídicos son sometidas a principios jurídicos diferentes en Derecho Público y en Derecho Privado, de donde se deducen consecuencias diferentes.

Como todo acto jurídico, el acto administrativo es el fruto del juego de tres elementos que son la reglamentación jurídica, el hecho y la voluntad del autor del acto"<sup>2</sup>

La Administración Pública realiza la voluntad del Estado, contenida en la ley, de un modo general por medio de los reglamentos o de un modo especial por medio del acto administrativo.

En cuanto al origen de la expresión "acto administrativo", suele ubicarse en la legislación francesa de fines del siglo XVIII y en los estudios que al respecto se inician en los primeros años del siglo XIX.

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I, México, editorial Porrúa, 2002, 23ª ed., p.237.

<sup>2</sup> Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, editorial Porrúa, 2001, 3ª ed., p. 419

En 1812, al publicarse en Francia la cuarta edición del Gullot, aparece por primera vez definida la voz acto administrativo, al especificarse que se trata de una decisión de la autoridad administrativa, una acción, un acto de la administración que tiene relación con sus efectos.

El acto administrativo es uno de los temas que más inquietud ha despertado entre los tratadistas del Derecho Administrativo. Por lo que existen diversas opiniones al respecto, cada uno aporta su propia definición del acto administrativo, de tal manera que existen decenas de ellas, de las cuales siempre se pretende innovar, cosa que no siempre se logra.

Andrés Serra Rojas, define al acto administrativo en los siguientes términos:

"El acto administrativo es una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general."<sup>3</sup>

"El acto administrativo es una manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr, la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo del Poder Ejecutivo del Estado."<sup>4</sup>

Así tenemos, que el acto administrativo representa el aspecto dinámico de la Administración Pública, la forma o manera de exteriorizar su voluntad, bajo un régimen jurídico de Derecho Público, y en esa actuación debe tomarse como regla del juego la observancia del principio de legalidad, dado que las autoridades administrativas sólo pueden hacer lo que la ley les permite, fundando y motivando todos sus actos.

<sup>3</sup> Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 238.

<sup>4</sup> Sánchez Gómez, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, México, editorial Porrúa, 2000, 2ª ed., p. 321.

El tratadista Manuel María Diez, dice que: "El acto administrativo puro es una declaración concreta y unilateral de la voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad tributaria."<sup>5</sup>

Para Miguel Acosta Romero, el acto administrativo 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.

A continuación, explicaré tal concepto para comprender mejor su alcance:

a) El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral; su origen es una decisión unilateral.

b) Una vez adoptada la decisión unilateral, el paso siguiente es la expresión externa de la voluntad que también se realiza unilateralmente.

c) La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en Derecho.

d) Como acto jurídico, implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer o extinguir derechos u obligaciones; por lo tanto, puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias.

Generalmente la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que, en ciertas ocasiones, se cree una situación jurídica general o, en ciertos casos, una combinación de ambas.

---

<sup>5</sup> Diez, Manuel María, El Acto Administrativo, Buenos Aires, editorial Tipografía Editora Argentina S.A., 1961, 2ª ed., pp. 108 y 109.

e) Es generalmente ejecutivo, es ejecutivo aquel acto que tiene la potestad necesaria, para que en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, pueda exigirse por la autoridades su cumplimiento en forma coactiva.<sup>6</sup>

"...el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa."<sup>7</sup>

A fin de precisar el concepto de acto administrativo resulta idóneo aclarar el alcance de sus términos, de la manera siguiente: el acto administrativo contiene una declaración, en cuanto representa una expresión intelectual, por la cual, mediante el análisis de ciertos hechos se les da determinado significado para crear derechos y obligaciones a favor y a cargo de un sujeto de derecho. Ésta declaración de voluntad es unilateral, ya que por su naturaleza no requiere el acuerdo de otro sujeto, debe ser concreta, puesto que debe referirse a situaciones particulares, debe provenir de un órgano administrativo, puesto que se trata de actos que integran la función administrativa, formal y materialmente considerada. Y por último la declaración unilateral y concreta del órgano administrativo debe manifestarse en la producción de efectos jurídicos, es decir, la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones, con efectos directos.

Antonio Royo Villanova, citado por, Serra Rojas, define al acto administrativo diciendo que: "Es un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo, por su naturaleza, se concreta en una declaración especial y por su alcance afecta positiva o negativamente a los derechos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración Pública."

En otro orden de ideas, nuestra legislación, específicamente la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal<sup>8</sup>, en su artículo 2º fracción I, conceptúa al acto administrativo en los siguientes términos:

<sup>6</sup> Acosta Romero, Miguel, op. cit., pp. 419-421.

<sup>7</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, México, editorial Porrúa, 2002, 5ª ed., p. 231.

<sup>8</sup> Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1995 y en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995.

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

De las definiciones expuestas, y desde mi particular punto de vista llego a la conclusión, que el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad de la autoridad administrativa que conforme a su potestad administrativa, ejecuta sus decisiones que crean, reconocen, modifican, transmiten o extinguen obligaciones o derechos de alcance particular.

Los actos de la Administración Pública, generalmente, son creadores de una situación jurídica concreta, aunque esto no excluya el que puedan también crear una situación jurídica general; su finalidad es cumplir con los cometidos del Estado en todas las diversas ramas de la Administración.

En el acto administrativo siempre existe una decisión unilateral por parte del órgano que lo emite, para realizar ese acto, con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte, aún tratándose de contratos y convenios.

## **1.2 Clasificación de los actos administrativos**

La Administración Pública, en su concepción dinámica, implica el ejercicio de las atribuciones que las normas jurídicas asignan a los órganos públicos, para la realización de los fines del Estado. Esta función administrativa se manifiesta a través de actos que tienen diferente connotación y contenido, de los que se derivan las clasificaciones que del acto administrativo se han formulado.

Existen múltiples clasificaciones del acto administrativo. A continuación expondré la que formula el Dr. Gabino Fraga, por considerarla como una de las clasificaciones más completas, sin olvidar que hay otras que también están bien realizadas.

Estos son los criterios que Gabino Fraga menciona para la clasificación del acto administrativo:

De acuerdo con el criterio relativo a la naturaleza del acto administrativo; de acuerdo con el criterio relativo a la voluntad o voluntades que intervienen en la formación del acto; el criterio derivado de la relación que guarda la voluntad creadora de la ley; de acuerdo con el radio de aplicación de los actos administrativos; de acuerdo con el criterio derivado de la finalidad del acto administrativo y por último el criterio e acuerdo con el contenido y efectos jurídicos del acto administrativo.<sup>9</sup>

Ahora bien, pasaré al estudio de cada uno de los criterios mencionados.

#### 1) Criterio relativo a la naturaleza del acto administrativo.

Dentro de este criterio los actos administrativos se clasifican en actos jurídicos y hechos jurídicos.

Acto jurídico.- es la manifestación de voluntad encaminada a provocar o producir efectos de derecho, con la manifiesta intención de que se realicen esos efectos.

Hecho jurídico.- es un acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el derecho le reconoce expresamente en el orden jurídico consecuencias de derecho.

La distinción entre actos y hechos jurídicos radica en que en los primeros existe una declaración de voluntad, dirigida al intelecto de los administrados, a través de la palabra oral o escrita; en cambio, el hecho jurídico carece de tales características en tanto comporta sólo una actuación física, material o técnica.

#### 2) Criterio relativo a la voluntad o voluntades que intervienen en la formación del acto. Se han clasificado a los actos administrativos en los siguientes:

Acto simple.- aquí el acto administrativo está formado por una sola voluntad, sin que importe que para la formación del acto haya sido menester la existencia de consultas u opiniones.

<sup>9</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, editorial Porrúa, 2002, 42ª ed., p. 229.

Acto colegial.- es aquel que emana de un cuerpo u órgano único que está compuesto de varios miembros, aunque no cuenta la voluntad individual de cada miembro del cuerpo, sino la voluntad total o mayoritaria, que es la voluntad del órgano colegial.

Acto complejo o colectivo.- es aquel que se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración Pública. Se cita como ejemplo de actos complejos o colectivos, aquellos emanados de un órgano determinado, y que para su validez, es decir, para que produzcan efectos de derecho, requieren ser aprobados por un acto especial de otro órgano diferente, por regla general superior jerárquico.

Acto Unión.- se forma también por la intervención de varias voluntades, pero en las cuales ni su finalidad es idéntica como en los actos colectivos, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual, como en los contratos, un ejemplo típico de este acto es el nombramiento de un empleado público.

El Contrato.- en este acto jurídico administrativo concurren varias voluntades en la formación del acto, pero debe tenerse cuidado de considerar como tal sólo al contrato administrativo, que no se presenta frecuentemente, ya que el acto administrativo es un acto de autoridad, y la voluntad expresada es la de los órganos que la forman, y no debe tomarse como tal a aquel en el que las autoridades u órganos de la Administración Pública celebran una relación contractual con los particulares, pues ésta incumbe al Derecho Privado.

3) Criterio de la relación que guarda la voluntad que crea el acto con la ley. De acuerdo con este criterio los actos administrativos se clasifican en: acto obligatorio, reglado o vinculado, y en acto discrecional.

Acto reglado o vinculado.- es aquel que la autoridad está obligada a ejecutar, sin que quede a su arbitrio hacerlo o no hacerlo, y representa propiamente una mera ejecución de la ley. En este tipo de actos, la ley determina la autoridad competente para realizarlo, marcándole el procedimiento para hacerlo, para no dar margen a interpretaciones subjetivas del titular del órgano administrativo que lo ejecuta. Son aquellos que la autoridad debe emitir

necesariamente, cuando se dan los supuestos que la norma establece, sin dejar algún margen de libertad a la autoridad para decidir sobre su pronunciamiento.

**Acto discrecional.-** en este acto el titular del órgano administrativo tiene la facultad para decidir, con los datos de opinión, consultas y condiciones específicas, si es procedente o no realizar el acto administrativo. Se estará siempre ante la presencia de un acto discrecional, cuando la autoridad tenga facultad de decidir con libertad su actuación, de acuerdo con las circunstancias del caso particular sobre el que versa el acto, es decir, cuando la ley deja a la autoridad facultades o permiso para actuar, y no regule el contenido de su conducta imperativamente.

4) Criterio derivado del radio de acción de los actos administrativos. Estos se clasifican en internos y externos.

**Actos internos.-** la característica fundamental de estos actos tanto de carácter jurídico como material, estriba en que no afectan la esfera jurídica de los administrados, ya que se contraen a las circulares, disposiciones, instrucciones, órdenes de toda medida, tendiente al mejor funcionamiento interno de la Administración Pública, mediante los cuales se señalan horarios, sistemas y procedimientos de trabajo, conducta que los empleados deben observar, manuales de organización y procedimientos, es decir, estos actos no crean ni modifican alguna situación jurídica particular y subjetiva, ni lesionan los derechos de los administrados, aunque debe pensarse que todos estos actos tienden al mejor funcionamiento de la Administración Pública.

**Actos externos.-** son aquellos que sí afectan la esfera jurídica de los gobernados considerándolos como actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares, y en si son todos aquellos actos por medio de los cuales el Estado realiza las finalidades que tiene encomendadas a través de sus funciones constitucionales.

5) Criterio derivado de la finalidad del acto administrativo. Los actos se clasifican en: actos preliminares o de procedimientos, en actos de decisión o resolución y en actos de ejecución.

**Actos preliminares o de procedimiento.-** son todos aquellos actos necesarios para llevar a cabo el acto principal o de resolución. Entre los actos preliminares se encuentran todos aquellos actos que son necesarios para que la Administración Pública pueda realizar eficientemente sus funciones y constituyen en su mayor parte la exteriorización de determinadas facultades del poder público que pueden llegar a afectar muy seriamente la libertad de los particulares.

**Actos de decisión o de resolución o principales.-** son los actos básicos o definitivos de la Administración Pública que implican propiamente el ejercicio de la función administrativa para atender los servicios públicos.

**Actos de ejecución.-** están constituidos por todos aquellos actos, unos de orden material y otros de orden jurídico, que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello.

6) Criterio derivado del contenido de los actos administrativos. Por su contenido los actos administrativos se clasifican de la siguiente manera:

a) Actos administrativos que amplían la esfera jurídica de los administrados. Se cuentan entre ellos a los actos de admisión, de aprobación, de condonación o dispensa, a los de las licencias, permisos o autorizaciones, y de las concesiones.

**Actos de admisión.-** son aquellos que dan a los administrados accesos a un servicio público, a determinados servicios públicos, como correos, telégrafos, etc., pero en el caso, se trata de servicios públicos a los que toda persona tiene acceso, por ejemplo para ingresar a una institución de enseñanza, debe de cumplirse con los requisitos que la propia institución educativa señala. En estos casos, las leyes o los reglamentos señalan los requisitos con los que deben cumplir las personas que desean disfrutar del servicio público que presta el Estado en esa forma.

**Actos de aprobación.-** son aquellos por medio de los cuales el superior jerárquico del órgano administrativo, da su consentimiento para que el acto de inferior sea eficaz, y produzca, en consecuencia, todos sus efectos legales, por ende, el acto de aprobación consiste en dar validez a un acto anterior, aunque se

afirma que este acto ya la tiene, pues desde que se emite, el acto aprobado tiene todos los elementos que la ley requiere para su validez, y el acto de aprobación es considerado como acto complementario.

Actos de dispensa.- son aquellos en virtud de los cuales se exime al particular de la obligación de cumplir con algún requisito establecido por la ley, como ejemplo están aquellos actos en virtud de los cuales se prórroga al particular el plazo para hacer el pago de un crédito fiscal. La dispensa solamente puede llevarse a cabo cuando la ley la autoriza expresamente.

La licencia, autorización o permiso.- son actos por medio de los cuales se suprime un obstáculo o impedimento que la ley establece para que los particulares gocen de algún derecho. En estos casos, existe previamente un derecho del particular para tener acceso al servicio público, pero se encuentra condicionado, en su ejercicio, por distintas razones de interés colectivo.

En la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentre restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o la economía del país, y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración Pública permite el ejercicio de aquel derecho previo.

La concesión administrativa.- es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.

b) Actos administrativos que tienden directamente a restringir la esfera jurídica de los administrados o particulares. Entre estos actos encontramos a las órdenes administrativas, a la expropiación, las sanciones y ejecución forzosa.

Las órdenes administrativas.- son actos administrativos que imponen a los particulares una obligación de dar, hacer o de no hacer, y que la autoridad administrativa las establece a través de mandatos o prohibiciones. Se ha establecido una diferencia entre las órdenes administrativas, respecto de las advertencias y a los apercibimientos, ya que las advertencias son simplemente

llamadas de atención sobre una obligación preexistente, en tanto que los apercibimientos entrañan una amenaza de sanción para el caso del incumplimiento de una obligación preexistente.

La expropiación.- es un acto administrativo por medio del cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación o indemnización que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad.

Las sanciones y la ejecución forzosa.- son actos administrativos, por medio de los cuales el Estado, a través de sus órganos respectivos, ejercita coacción sobre los particulares cuando éstos no cumplen voluntariamente con los mandatos de la ley o las órdenes de la referida autoridad.

c) Actos administrativos cuyo contenido consiste en hacer constar la existencia de un hecho, de una situación o el cumplimiento de requisitos exigidos por leyes administrativas.

Entre estos actos hay unos que consisten en la recepción de declaraciones de los particulares o en la inscripción que hace la autoridad administrativa de personas, bienes o cualidades de unas o de otros. Dentro de este grupo se encuentran toda una serie de actos por cuyo medio, la Administración Pública interviene para dar autenticidad, validez, publicidad a determinadas relaciones de la vida civil de los particulares, tales como los actos llevados a cabo ante el Registro Civil y ante el Registro Público de la Propiedad y de Comercio.

Las certificaciones.- son manifestaciones que dan validez o autenticidad a constancias de registros de la vida civil de los particulares: constancias de registro de propiedad, certificado de calificaciones, etc.

Registro.- que son los actos en los que el órgano administrativo procede a la inscripción de documentos o instituciones jurídicas, de situaciones y derechos de particulares: registro de transferencia de tecnología, de patentes o marcas, etc.

Finalmente, a todos los actos anteriores se pueden agregar los actos de notificación y los de publicación, cuyo objeto es dar a conocer resoluciones administrativas fijando el punto de partida para otros actos o recursos.<sup>10</sup>

Para Andrés Serra Rojas, la clasificación que de los actos administrativos proporciona no varía mucho con la ya expuesta por Gabino Fraga, aumentando lo que son los actos de autoridad y de gestión.

Actos de autoridad y actos de gestión. En los primeros el Estado procede autoritariamente por medio de mandatos que son expresión de su voluntad y se fundan en razones de orden público. Los segundos son el resultado de la gestión de los particulares ante la Administración Pública para obtener licencias, permisos o autorizaciones.

Así mismo, los actos administrativos, se clasifican por su finalidad: en actos instrumentales, actos definitivos y actos de ejercicio. Los instrumentales son los medios para realizar las actividades administrativas. Los principales son los actos básicos o definitivos de la Administración e implican propiamente el ejercicio de la función administrativa. Y los actos de ejecución tienen por objeto dar cumplimiento a las determinaciones del acto principal.

En cuanto a las voluntades que intervienen se clasifican en: acto simple, llamado unilateral que es aquel en donde interviene una sola voluntad de un ente administrativo. El acto complejo es el que resulta o se forma del concurso de dos o más voluntades, públicas o privadas, de varios órganos o personas. El acto colegial que es el emanado de los Consejos de Administración o Juntas Directivas de la Administración Pública. El acto unión es aquel en el que intervienen varias voluntades pero ni su finalidad, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual. Y por último el acto colectivo es el que resulta de la concurrencia de varias voluntades, con igual contenido y finalidad.

Siguiendo con ésta clasificación has actos administrativos destinados a aumentar la esfera jurídica de los particulares entre estos se encuentran la concesión, autorización, licencia o permiso, condonación. También existen actos que tienden a limitar la esfera jurídica de los particulares entre estos se

---

<sup>10</sup> *Ibidem* pp. 229-242.

encuentran a las sanciones, la expropiación, la revocación de licencias o permisos. Los actos por el radio de aplicación se clasifican en actividad obligatoria o vinculada y actividad discrecional. Y por razón de su contenido se clasifican en actos de trámite que son los que preparan una resolución administrativa; los actos definitivos los que ponen fin a un procedimiento administrativo; los actos imperativos que son los que contienen un mandato o una prohibición; los actos declarativos que son los que declaran una situación de hecho o de derecho; los actos registrales que consignan una inscripción de un documento o un acto. Y finaliza con la clasificación del acto en internos y externos.<sup>11</sup>

Emilio Margáin Manautou, citado por, Narciso Sánchez Gómez, hace una clasificación del acto administrativo, comenzando por la autoridad que emite el acto, de tal manera que habla de autoridades superiores de una dependencia y de los subordinados; el acto también puede ser federal, estatal o municipal.

Atendiendo al ordenamiento que lo rige, puede apoyarse en una ley, en un reglamento, en un decreto o acuerdo, estos pueden ser simples o complejos. En el primero interviene una sola voluntad, en el segundo dos o más voluntades. En los actos obligatorios se debe de cumplir lisa y llanamente con lo que ordena la ley y en los actos discrecionales se deja a la autoridad administrativa una libertad de libre apreciación para actuar. Los actos reglados es cuando la autoridad está obligada a actuar y en los actos condicionados la actuación de la autoridad está sujeta a un acontecimiento futuro e incierto. El acto particular se da cuando va dirigido a una persona y el acto general se da cuando va dirigido a todas las personas.<sup>12</sup>

### **1.3 Actos que no deben considerarse como administrativos**

No deben considerarse como actos administrativos a los actos de gobierno o actos políticos que se relacionan con la orientación o dirección política general y con la integración de los órganos públicos. No se concibe la acción del poder sin este singular medio discrecional que permite encauzar a un alto nivel la actividad estatal.

<sup>11</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, pp. 245-255.

<sup>12</sup> Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, p. 335.

El concepto de Gobierno está sujeto, en términos generales, a acepciones diversas: a) una general que alude a los tres Poderes Federales y aun a todos los órganos públicos, federal, locales y municipales; b) un concepto intermedio que alude al conjunto de los Secretarios de Estado y en otros países al gabinete ministerial, y c) una acepción estricta reduce el concepto de Gobierno a la dirección política que tiene a su cargo, en forma predominante, el Presidente de la república, auxiliado por los demás altos funcionarios de la Administración Pública.

Guido Zanobini, citado por, Serra Rojas, señala que no deben considerarse como actos administrativos los siguientes: a) los comprendidos en la actividad meramente de hecho y jurídicamente irrelevantes, como las audiencias de los ministros y de las otras autoridades, los manifiestos con los cuales las autoridades anuncian al público acontecimientos importantes o exhortan a observar una determinada conducta frente a particulares situaciones, b) en la actividad material, técnica e intelectual, con la cual se desenvuelven los servicios públicos, como el de comunicaciones, transportes, asistencia sanitaria; y c) en la actividad material con la que se da ejecución a preexistentes disposiciones: si de éstas se derivan tal vez efectos jurídicos, tales efectos han de conectarse al proveído a cuya actuación procuran.<sup>13</sup>

Estos actos, son los que no deben considerarse como administrativos:

A) Los actos de gobierno y los actos políticos.

Por acto de gobierno se entiende a la manifestación de la actividad de naturaleza política que realiza la Administración Pública, la cual no puede ser atacada por vía jurisdiccional. Pueden considerarse actos de gobierno los que no se vinculan con la acción de administrar como la declaración de guerra; la suspensión de garantías individuales; la declaración de que existe un estado de sitio; las iniciativas de leyes o decretos ante las Cámaras Legisladoras; y la convocatoria al Congreso a sesiones extraordinarias.

En el derecho francés se han considerado como actos de gobierno los actos realizados por autoridades administrativas que no son susceptible de ningún recurso ante los tribunales, y su noción ha ido cambiando con el tiempo con la

<sup>13</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 239.

tendencia a reducir su dominio, llevando un fin político, por constituir su objeto parte de la actividad de gobernar distinta de la de administrar se concreta en conducir la marcha de los servicios públicos y la seguridad interior y exterior, habiéndose llegado finalmente por la jurisprudencia a reconocer solamente como actos de gobierno los actos del Ejecutivo en relación con el Parlamento, incluyendo la convocatoria a sesiones, la intervención del gobierno en los debates parlamentarios, la iniciativa y promulgación de leyes, lo referente a las relaciones diplomáticas, la declaración de guerra y del estado de sitio.

Los actos políticos son aquellos que pueden ser emitidos por particulares o por el Estado y que persiguen obtener o conservar el poder. Pueden tener o no implicaciones jurídicas (asistir a una asamblea de algún partido político; sufragar en elecciones federales, locales o municipales; hacer declaraciones a la prensa).

"En México, se consideran actos políticos aquellos que entrañan, o bien la integración o elección de los Poderes de la Unión, de las entidades federativas o de los municipios, o de las relaciones entre ellos; por ejemplo, la elección de diputados y senadores, Presidente de la República y Ayuntamientos; el nombramiento de Ministros de la Corte y Secretarios de Estado; es decir, también actos de relación entre los Poderes de la Unión, o entre éstos y los Estados y los Municipios."<sup>14</sup>

Sólo algunos autores diferencian entre actos de gobierno y acto político, la mayoría utiliza ambos vocablos como sinónimos.

#### B) Los actos legislativos y los actos jurisdiccionales.

Estos actos realizados por el Poder Ejecutivo, no deben considerarse actos administrativos, aunque formalmente se comprendan como actos administrativos. En cuanto a los actos materialmente administrativos realizados por los otros poderes, debemos indicar que algún sector de la doctrina les niega ese carácter, por la ausencia de la Administración Pública.

<sup>14</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 415.

Se ha tratado de precisar el carácter esencial de los actos administrativos, diferenciándolos de los actos legislativos y jurisdiccionales. Para ello se han propuesto dos métodos de clasificación:

1.- El método formal consiste en atribuirle al acto, la naturaleza del órgano de donde emana, con independencia de su contenido o datos esenciales; este criterio también se conoce como subjetivo u orgánico, así, serán actos legislativos absolutamente todos los que realice el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras, por separado; mientras que los actos jurisdiccionales serán todos los que emanan de los órganos del Poder Judicial, y actos administrativos todos aquellos cuyo sujeto activo sea un órgano de la Administración Pública.

2.- El criterio material, intrínseco o esencial, trata de perfilar los caracteres específicos de cada uno de esos actos, basándose para ello en las notas esenciales que distinguen y caracterizan a cada clase de actos. Este criterio deriva del principio tradicional de que a cada poder corresponde una función y a cada función, una clase específica de actos, siguiendo la teoría de la separación de poderes.

C) No son actos administrativos los actos de la Administración Pública sometidos al derecho privado, lo mismo que los negocios jurídicos bilaterales entre los que se encuentran los contratos administrativos y los actos jurídicos de los administrados.

Los actos emanados de los entes particulares que prestan servicios públicos o que tengan otras prerrogativas de derecho público, no son actos administrativos porque carecen de los caracteres de presunción de legitimidad y de ejecutoriedad que tienen los que emanan de los órganos del Estado.

D) En cuanto a los *reglamentos* que producen efectos jurídicos generales, algunos autores los consideran como un acto administrativo general. La decisión ejecutoria según ellos puede ser concreta como un decreto de expropiación, una concesión, una licencia o un permiso; o en general, como la expedición de un reglamento, por ende, se considera que los reglamentos no son actos administrativos, ya que es más razonable considerar el reglamento como un acto formalmente administrativo por originarse en la Administración Pública y

materialmente legislativo por crear una situación jurídica general, expresión de la función normativa de la Administración Pública.

E) Se excluyen como actos administrativos, a los actos de los particulares derivados de la aplicación de una ley administrativa.

F) Se excluyen también a los actos materiales que no producen ningún efecto de derecho. Como ejemplo se cita la limpieza de oficinas, la impartición de clases en las escuelas públicas.

G) No se considera como acto administrativo el uso de la coacción administrativa.

H) por último la doctrina distingue entre acto administrativo, que es el creador de una situación jurídica concreta y el acto de administración, que son todos los demás actos internos que no se clasifican como actos administrativos por no producir efectos con relación a terceros, su eficacia se agota en o interno de la Administración Pública.

#### **1.4 Caracteres del acto administrativo**

Los caracteres del acto administrativo son los siguientes:

a) El acto administrativo es un acto jurídico, de derecho público que emana de la Administración Pública; y sometido al Derecho Administrativo.

b) Su naturaleza no normativa, resultado de distinguir los actos administrativos y las normas jurídicas. La norma administrativa mantiene su vigencia hasta que sea derogada, en tanto que el acto administrativo se agota con su cumplimiento. Guardan estrecha vinculación, pero actos y normas, obedecen a diverso régimen jurídico.

c) Es una decisión ejecutoria y no contenciosa.

d) Es una declaración que emana de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada, en el ejercicio de la función administrativa.

Se entiende por autoridad: "...la persona revestida de mando, su carácter o representación emana de ser titular de un órgano del Estado y tener facultad de decisión. Por extensión el concepto de autoridad comprende cualquier persona que ejerce el poder del Estado."<sup>15</sup>

El término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

e) Es unilateral, ejecutivo y oportuno que produce una situación jurídica concreta.

La Administración Pública tiene el derecho de actuar unilateralmente, es decir, sin la intervención de los particulares, por medio de decisiones ejecutorias que producen efectos jurídicos que se traducen en obligaciones de los administrados.

Es unilateral porque sólo interviene una sola voluntad, que es la de la propia autoridad administrativa. Es ejecutivo, porque se emite para que se lleve a cabo y produzca sus efectos. Y es oportuno porque se da en una situación de hecho, es decir, en la que coincide el acto administrativo con la satisfacción de las necesidades de interés general en un momento dado. Se cita como ejemplo, que es oportuno el acto que decreta una vacunación cuando con ella se impide una epidemia.

f) La Administración Pública crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva.

g) Se propone la satisfacción de un interés general, en ejercicio de la función administrativa.

La acción pública tiene a su cargo la satisfacción de ineludibles necesidades colectivas y la vigilancia de la actividad privada. El interés general es

---

<sup>15</sup> Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 244.

el regulador de los actos administrativos, el que inspira y determina la marcha del Gobierno.

Estas características o caracteres del acto administrativo nos permiten identificar su especial individualidad, sobre todo para diferenciarlo de otros actos que emite el Estado, como pueden ser los legislativos, los actos de gobierno, los jurisdiccionales, etc., que como ya vimos no pertenecen y tienen la calidad de actos administrativos.

Otro carácter o característica del acto administrativo y de vital importancia es la presunción de legitimidad, también llamada presunción de legalidad y al efecto el autor Delgadillo Gutiérrez, menciona:

"La presunción de legalidad, denominada también presunción de validez, consiste en una suposición legal de que el acto administrativo fue emitido conforme a derecho.

Esta presunción implica que el acto fue realizado de acuerdo a lo dispuesto en la ley, y es válido en cuanto a los efectos que produce; tiene como fundamento el hecho de que las garantías subjetivas y objetivas de los gobernados, que preceden a la formulación del acto administrativo, han sido respetadas en cuanto que previamente las autoridades administrativas han instruido un procedimiento en el cual se contienen los hechos, circunstancias y demás elementos materiales y jurídicos que debe reunir todo acto de la Administración."<sup>16</sup>

Para concluir con este apartado algunos autores incluyen además de los ya mencionados, a la estabilidad y la impugnabilidad como caracteres del acto administrativo.

La estabilidad del acto administrativo consiste en la prohibición que tiene la Administración Pública para revocar de oficio el acto que crea, reconozca o declare un derecho subjetivo a favor del gobernado. La estabilidad constituye un aspecto de la seguridad jurídica, que rige la actuación administrativa, en tanto que impide que le sean revocados o anulados los derechos otorgados al particular por el acto administrativo que le es favorable.

<sup>16</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, op. cit., pp. 239 y 240.

La impugnanabilidad significa que todo acto administrativo, regular o irregular, es impugnable en sede administrativa o jurisdiccional, mediante recursos administrativos o acciones judiciales, respectivamente, por los administrados, en ejercicio del derecho de defensa establecido en el artículo 14 constitucional.

### **1.5 Elementos del acto administrativo**

En todo acto administrativo perfecto concurren determinados elementos o conjunto de circunstancias exigidas por la ley, de los cuales depende su validez, eficacia y proyección administrativa y así pueda producir sus efectos regulares. Estos actos tienden a crear una situación jurídica nueva, a modificar una situación existente o a suprimirla.

Para que el acto administrativo tenga existencia jurídica, sea válido y tenga connotaciones específicas e institucionales, debe la Administración Pública hacer concurrir una serie de elementos esenciales que le den vida, fundamento, esencia y consistencia, sobre todo para que pueda presumirse de válido y eficaz.

En otras palabras los elementos del acto administrativo nos permiten conocer su conformación jurídica, técnico-práctico, en esa virtud se pueden señalar, según la doctrina administrativa a los siguientes elementos del acto administrativo: el sujeto o sujetos, el objeto, la manifestación de voluntad, el motivo, la formalidad y la finalidad.

Para otros autores, como el Dr. Andrés Serra Rojas, señala que los elementos del acto administrativo se clasifican en elementos subjetivos, elementos objetivos y elementos formales. Los elementos subjetivos comprenden al sujeto u órgano de la administración y la manifestación de voluntad. Los elementos objetivos comprenden el objeto, el motivo y el fin o finalidad. Los elementos formales se integran por la formalidad.<sup>17</sup>

A continuación, explicaré cada uno de los elementos mencionados con anterioridad.

---

<sup>17</sup> Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 259.

### 1.5.1 Subjetivos

#### a) El sujeto.

El sujeto del acto administrativo siempre es un órgano de la Administración Pública. Puede decirse que en la relación jurídica administrativa existen siempre dos o más sujetos, que son:

El sujeto activo, que en este caso es el órgano administrativo creador del acto y los sujetos pasivos, que son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.

El sujeto activo que ejerce la función administrativa que en este caso es la autoridad administrativa debe de contar con un elemento de suma importancia, que es la competencia.

Se entiende por competencia la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico.

En el Derecho Administrativo, la competencia debe justificarse en cada caso, y siempre exige la existencia de una disposición legal que la establece u otorga, es decir, la autoridad solamente puede hacer aquellos actos que la ley le manda. En otro orden de ideas, el Estado solamente puede cumplir con sus funciones y atribuciones, para la realización de los fines que le son encomendados, mediante la actuación de sus órganos, y que éstos tienen obligación de hacer lo que la ley les ha facultado expresamente, creándoles su competencia.

La competencia siempre es constitutiva de órgano administrativo. En un Estado de Derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia; como efecto de que ésta es constitutiva del órgano, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público.

#### b) Manifestación externa de voluntad.

La manifestación de voluntad, es decir, la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que ésta actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, es decir, que se manifieste objetivamente esa voluntad.

La manifestación de la voluntad de la Administración Pública debe reunir determinados requisitos, que son: debe ser espontánea y libre; debe darse dentro de las facultades del órgano administrativo; no debe estar viciada por error, dolo y violencia; y debe expresarse en los términos previstos en la ley.

"La manifestación de voluntad. Es la exteriorización del acto administrativo, esto es, la realización de lo querido, o lo que se busca, pues todo acto jurídico se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de las normas legales por el titular de una dependencia o entidad pública investida de funciones de interés social, y debe estar exenta de error, dolo o violencia, el error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad, la violencia en la coacción física o moral, y el dolo en cualquier maquinación para producir un acto contrario a la ley."<sup>18</sup>

### 1.5.2 Objetivos

El elemento objetivo, como ya lo dije, se encuentra conformado por el objeto, el motivo y por la finalidad.

#### a) El objeto.

El objeto o contenido del acto administrativo forma la sustancia que lo determina, es decir, aquello que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite, es decir, el objeto es el contenido del acto, en lo que consiste la declaración de voluntad de un órgano de la Administración Pública, también se le conoce como la sustancia que crea el contenido del acto, esto es, se trata de lo querido, lo que se dispone, se ordena o se permite.

---

<sup>18</sup> Sánchez Gómez, Narciso, op. cit., p. 326.

El objeto suele dividirse en: objeto directo o inmediato, que es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia, y en objeto indirecto o mediato y que será el de realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto del acto administrativo, de acuerdo con la mayoría de los tratadistas del Derecho Administrativo, debe reunir los siguientes requisitos:

- 1.- Debe ser posible física y jurídicamente.
- 2.- Debe ser determinado o determinable.
- 3.- Debe ser lícito y cierto cuando la ley lo permita y no lo prohíba.
- 4.- Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia del órgano administrativo que lo emite.

#### b) El motivo.

Es el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que preceden al acto administrativo. Si se refiere al acto, es el conjunto de circunstancias de hecho o de derecho que preceden el acto administrativo y que deben existir objetivamente.

"El motivo, es el antecedente que provoca y fundamenta la realización del acto administrativo, lo cual está constituido por las circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza su voluntad, además de estar revestido de las formalidades esenciales del procedimiento que rigen ese acto para que se presuma de válido."<sup>19</sup>

Por otro lado, es conveniente señalar que no es lo mismo motivo que *motivación*, puesto que entre ambos existen diferencias, ya que ésta, o sea, la *motivación*, es la expresión que la autoridad hace del motivo de su acto, es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

<sup>19</sup> *Ibidem* pp. 326 y 327.

Al respecto, Rafael Martínez, señala: "El motivar un acto administrativo consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto y la motivación es la adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación subjetiva del administrado."<sup>20</sup>

c) La finalidad.

Se refiere al resultado de la actuación administrativa, esto es a la utilidad pública que debe alcanzarse con el acto administrativo, satisfaciendo necesidades de interés social o colectivo.

La doctrina administrativa ha establecido diversas reglas que sirven de orientación para alcanzar el fin propuesto por el acto administrativo, las cuales consisten en: 1) el agente público no puede perseguir sino un fin de interés general; 2) con el acto no debe perseguirse una finalidad en oposición con la ley; 3) no basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que sea de la competencia del agente que realiza el acto; y 4) aún siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del órgano, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.

### 1.5.3 Formales

En este elemento, encontramos a la formalidad o forma del acto.

a) La formalidad o forma.

La forma del acto administrativo, constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancia y modalidades.

<sup>20</sup> Martínez Morales, Rafael I., Derecho Administrativo, Primer Curso, México, editorial Harla, 1991, p. 233.

La forma puede adoptar diversas variantes, la más normal es la forma escrita, se puede decir que por regla general, pero también existe la forma verbal. Así, tenemos que hay acuerdos, decretos, oficios, circulares, memorandos, telegramas, notificaciones que se expresan a través de la forma escrita.

La formalidad se refiere a los requisitos legales y procedimentales que deben observarse para emitir un acto administrativo, así pues, encontramos que el elemento formal del acto administrativo está integrado por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión y su comunicación a los interesados, es decir, por los medios de producción, los medios de exteriorización y los medios de publicidad.

La observancia del procedimiento es un aspecto muy importante para la integración de la voluntad administrativa, sobre todo con relación al respeto de los derechos del particular, que de no llevarse a cabo de acuerdo con lo previsto por la ley dará lugar a la ilicitud del mismo. En cuanto a la instrumentación o exteriorización del acto administrativo, la regla general es que sea de manera expresa y por escrito, aunque existen algunas excepciones que permiten la existencia de actos administrativos declarados por medio de otras formas de exteriorización, como son los actos expresados verbalmente, o por algunos signos o señales.

Y por lo que hace a los medio de publicidad del acto administrativo, estos consisten en aquellas formas reguladas por el ordenamiento jurídico a través de las cuales se hace del conocimiento de los gobernados la existencia de dichos actos, a fin de que puedan surtir sus efectos. Como especies de publicidad existen la publicación y la notificación.

La publicación se refiere a que el acto debe hacerse del conocimiento de los administrados mediante inserción en el Diario Oficial de la Federación, o de la Gaceta Local de las entidades federativas, según sea el caso. Y la notificación que es un acto por medio del cual se da a conocer a los gobernados de un hecho o de una decisión de la autoridad administrativa. Como formas de notificación de los actos administrativos regulados por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 78, encontramos que se harán personalmente, por correo certificado con acuse de recibo, y por edictos.

## 1.6 Efectos del acto administrativo

El acto administrativo se considera formalmente como el acto legítimamente realizado por la Administración Pública y materialmente como el acto que limita sus efectos a situaciones jurídicas concretas o particulares, y en los casos de los actos condición y subjetivo o circunstancias necesarias para que el acto administrativo produzca sus efectos legales.

El acto administrativo surte efectos a partir de su expedición, siempre que no contenga alguna determinación que lo dilate, lo posponga o suspenda, como su publicación, notificación, o estar sujeto a alguna modalidad o afecte algún interés particular anteriormente reconocido. En estos casos el acto no debe producir sus efectos hasta alcanzar la perfección jurídica y alcanzar su eficacia, el efecto no es sino la consecuencia, el resultado, la reacción, de un hecho o una conducta legalmente regulada y subordinada a su finalidad.

Ahora bien, mencionaré la diferencia que existe entre acto perfecto y acto eficaz, pues no hay que confundirlos, porque ambos son diferentes.

Acto perfecto.- es aquel acto que está completamente formado, es decir, que todos sus elementos son regulares y sus modalidades y requisitos se han cumplido y, por lo tanto, tiene una existencia jurídica plena.

Acto eficaz.- es aquel acto que se realiza jurídica y materialmente.

Puede suceder que el acto perfecto no sea eficaz, porque esté sujeto a término o condición y durante los lapsos que éstos se cumplan, el acto administrativo no tenga eficacia, pues ésta entraña la realización del contenido del acto. Para que el acto sea eficaz se necesita una serie de actos subsecuentes o posteriores que generalmente se inician con la notificación.

"Los efectos del acto administrativo pueden estimarse directos o indirectos; efectos directos serán la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos, es decir, producirá obligaciones de dar, hacer o de no hacer, o declarar un derecho. Los efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la

decisión que contiene el acto administrativo, por ejemplo, en el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante, el efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal.<sup>21</sup>

Un aspecto importante referente a este tema, es la relación que guarda el acto administrativo en cuanto a sus efectos que genera respecto de las personas que intervienen, así tenemos, que los actos administrativos siempre producen efectos jurídicos entre las partes, es decir, entre el órgano administrativo y el particular, persona física o moral con quien se entiende el acto, a su vez el acto administrativo también es oponible a terceros, inclusive frente a los demás órganos de la Administración Pública y a otras entidades públicas.

Se entiende por autor del acto, el que ha motivado la formación de éste en forma directa o indirecta. Son causahabientes del acto los que reciben de él un derecho por transmisión universal o particular. Y el tercero que es la parte ajena a los actos que realiza el autor, por consiguiente, no puede recibir ni perjuicios ni beneficios del propio acto.

\*En el Derecho Administrativo se entiende como tercero:

a) Toda aquella persona física o moral, o entidad pública, frente al que se puede hacer valer el acto administrativo.

b) Toda persona física o moral, o entidad pública que tiene interés de que se otorgue o no el acto administrativo por medio del cual se crea, extingue o modifica una situación jurídica particular.<sup>22</sup>

Para finalizar con este tema, el acto administrativo como creador de derechos, significa, que cuando el acto administrativo se dirige a los particulares, puede crear a favor de éstos derechos y obligaciones que por su naturaleza tiene un carácter de personal e intransmisible, es decir, el derecho que deriva de un acto administrativo es personalísimo, generalmente intransferible y su contenido

<sup>21</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, pp. 435 y 436.

<sup>22</sup> Galindo Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo*, Tomo I, México, editorial Porrúa, 2000, 3ª ed., p.218.

patrimonial está sujeto a las normas que regulan su otorgamiento, y se le conoce como simples derechos administrativos.

### **1.7 Ejecución y cumplimiento del acto administrativo**

Los actos administrativos, pueden ejecutarse por los órganos de la propia Administración Pública, desde luego aquellos que impliquen actos necesarios para llevar a cabo su realización fáctico-jurídica, pues habrá otros actos que no requieran de esa ejecución.

"La ejecutividad consiste en que el acto administrativo perfecto produce todos sus efectos jurídicos y, por lo tanto, debe ser cumplido aun en contra de la voluntad del destinatario, es decir, es la cualidad de producir sus efectos sin necesidad de una autorización posterior.

Por su parte, la ejecutoriedad del acto administrativo consiste en la posibilidad de que la Administración, por sí y ante sí haga efectivos los efectos de ese acto sin necesidad de recurrir a otra autoridad.

Por lo tanto, es conveniente no confundir la ejecutividad, fuerza intrínseca del acto, con la característica de ejecutoriedad, que es la facultad de ejecutarlo, incluso en contra de la voluntad de su destinatario, de lo que se desprende que la ejecutividad es un atributo del acto, mientras que la ejecutoriedad lo es de la autoridad."<sup>23</sup>

Roberto Dromi, citado por, Delgadillo Gutiérrez, menciona que los órganos administrativos pueden valerse de los siguientes medios de ejecución del acto administrativo: a) la coacción directa, b) la coacción indirecta, y c) la ejecución subsidiaria.

La coacción directa es aplicable a las prestaciones que el gobernado debe efectuar personalmente, y que, por lo tanto, no es posible la sustitución. Esta coacción tiene lugar en aquellos casos en que el acto administrativo trae aparejada la orden coercitiva respectiva, sin necesidad, en caso de incumplimiento, de la existencia de un acto posterior.

<sup>23</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, op. cit., pp. 240 y 241.

La coacción indirecta consiste en la aplicación de sanciones contravencionales, tales como multas, clausuras, medios de apremio, etc., para forzar al gobernado a cumplir el acto administrativo. Constituye una amenaza de la imposición de sanciones ante el incumplimiento del acto.

Y en cuanto a la ejecución subsidiaria, se trata de una ejecución efectuada directamente por la propia Administración o encomendada por ésta a un tercero, con cargo al obligado a cumplir el acto.<sup>24</sup>

En nuestra legislación, el principio de la ejecución directa de los actos administrativos, deriva del artículo 89 constitucional, fracción I, que a la letra dice:

**Artículo 89.-** Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

La acción ejecutiva de la Administración Pública para ejecutar los actos administrativos se complementa con lo previsto en los artículos 22, 27, 33; 73 fracción XVI y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, que faculta al poder público para ejecutar de manera inmediata sus determinaciones. En estas amplias facultades encontramos la fuerza ejecutiva de los actos administrativos.

La ejecución de los actos administrativos en la vía administrativa, consiste en la facultad que tiene la Administración Pública, cuando ella ha tomado una decisión ejecutoria, de realizar directamente ella misma la ejecución por la coacción, poniendo en movimiento la fuerza pública en contra del particular recalcitrante.

La Administración Pública tiene la facultad para dictar y ejecutar sus resoluciones sin la intervención del Poder Judicial, aunque afecten intereses privados.

La ejecución en la vía judicial. Se le considera como la excepción a la regla general, debido a que cuando una ley señale que los actos administrativos deben ejecutarse en una vía distinta a la administrativa, ésta debe seguirse, ya que la

---

<sup>24</sup> *Ibidem* p. 242.

ejecución de esos actos le es encomendada a los órganos jurisdiccionales (Poder Judicial).<sup>25</sup>

Ahora, por lo que respecta al cumplimiento del acto administrativo, puedo decir que es la ejecución del acto, y que puede ser voluntaria, tanto por parte de los particulares, como por parte de órganos inferiores de la Administración y también puede ser forzosa.

La ejecución de las resoluciones administrativas es voluntaria cuando el particular cumple por su propia decisión con el acto administrativo, y cuando dicha ejecución voluntaria se realiza por medio de los órganos inferiores de la Administración Pública. Y cuando el cumplimiento de los actos administrativos no se lleva a cabo en los términos voluntarios expuestos, surge la ejecución forzosa del propio acto.

Por otro lado, sólo como mención, hay actos administrativos que no pueden ser objeto de ejecución como los actos de certificación u opinión, verbigracia, como el acta de nacimiento, de defunción, de matrimonio, etc. A su vez, la ejecución del acto administrativo puede suspenderse a petición del interesado, siempre y cuando la ley lo autorice expresamente y cuando el acto no afecte el interés público o de particulares.

### **1.8 Extinción del acto administrativo**

La extinción de los actos administrativos hace alusión a la desaparición o cese de los efectos que dicho acto debe producir, es decir, por la realización de su objeto. En un principio todo acto administrativo se cumple voluntariamente por la Administración Pública, como por los particulares interesados y en algunos casos por los terceros.

El acto administrativo puede extinguirse por diferentes medios y que se clasifican en: normales y anormales.

Los medios normales.- Es la realización fáctico-jurídica del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento

<sup>25</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, pp. 309-317.

voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la administración y también por parte de los particulares: en este caso, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto.

Los medios normales de extinción del acto administrativo se dan por los siguientes casos: a) cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios para ello; b) cumplimiento voluntario por parte de los particulares; c) cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que podríamos llamar automática, o cuando se trata de actos declarativos; y d) cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo.

Los medios anormales.- El acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios llamados anormales, porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz. Estos procedimientos o medios anormales son: la revocación administrativa, la rescisión, la prescripción, la caducidad, el término o condición, la renuncia de derechos, las irregularidades e ineficacia del acto administrativo y la extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante Tribunales Administrativos y Federales en materia de amparo.

Es preciso, conocer de que trata cada uno de éstos medios anormales de extinción, por ello, a continuación daré una descripción de los mismos.

a) La revocación administrativa.- Es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público, o de legalidad.

b) La rescisión.- Consiste en la facultad que tiene las parte en un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en caso de incumplimiento de la otra parte.

Este modo de extinción sólo opera en aquellos actos administrativos que revisten el carácter de contratos o convenios. La rescisión, en el Derecho Administrativo, corresponde más bien contemplarla dentro de los contratos que celebra el Poder Ejecutivo.

c) Prescripción.- La prescripción es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. Los actos administrativos prescribirán de acuerdo con lo que dispongan las leyes en cada caso.

d) Caducidad.- Es un medio de extinción de los actos administrativos, por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve el derecho.

Se distingue de la prescripción en que en la caducidad es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el derecho y en la prescripción exclusivamente se trata del simple transcurso del tiempo.

e) Término y condición.- El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico. El término puede ser suspensivo o extintivo; el primero suspende los efectos, el segundo lo extingue.

La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho. En estos casos el término y la condición también vienen a constituir medios por los cuales se extingue el acto administrativo.

f) La renuncia de derechos.- El individuo tiene derecho a renunciar ciertos derechos, mediante una manifestación unilateral de voluntad, y a partir de una fecha, dejar de ejercitar, o de hacer valer, un determinado derecho que le es reconocido.

La renuncia de derechos constituye uno de los medios anormales de extinguir el acto administrativo bajo las siguientes circunstancias: 1) que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o cuando se trate de un acto de efectos inmediatos, que éstos no se hayan realizado aún; 2) que el régimen legal

permita la posibilidad de la renuncia, es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse ese acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables; y 3) que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente respecto de los efectos de la renuncia.<sup>26</sup>

Por lo que se refiere, a la irregularidad de los actos administrativos, ésta puede manifestarse por todo tipo de violaciones a las disposiciones legales que norman su creación, desde desviaciones en el procedimiento administrativo y en los requisitos formales, hasta la ausencia absoluta de los elementos que deben integrar al propio acto, lo cual no impide que aun provisionalmente produzca sus efectos.

De esta forma la irregularidad del acto administrativo se encuentra íntimamente vinculada con sus elementos, puesto que cualquier vicio que se encuentre en ellos afectará su validez y eficacia.

### **1.8.1 Teoría de las nulidades**

Debido a que este tema, la nulidad en el Derecho Administrativo, resulta ser un punto muy difícil y complicado hasta para los propios tratadistas de la materia, y que muchos de ellos no logran mantener una uniformidad de criterios, sólo me permitiré señalar los aspectos más importantes del referido tema, sin llegar a profundizar y mucho menos a polemizar.

La nulidad en Derecho Civil, se le conoce como la teoría tripartita de las nulidades, abarcando los siguientes elementos: la nulidad relativa o anulabilidad, la nulidad absoluta y la inexistencia del acto jurídico.

En la nulidad relativa o anulabilidad, se está ante la presencia de un acto al que le falta un elemento secundario y que en consecuencia posteriormente puede ser perfeccionado. Este acto jurídico anulable se confirma por el transcurso del tiempo, por lo tanto su nulidad solamente puede ser invocada por la persona afectada o sus representantes legales, dentro del término que la ley de la materia establece y si se da el caso de que esta nulidad no se promueve dentro del

<sup>26</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, pp. 444-448.

término citado, por la persona indicada, el acto anulable produce efectos de derecho como todo acto jurídico eficaz.

La nulidad absoluta, significa que el acto carece de algún elemento esencial, y en consecuencia, la acción para invocar la nulidad no prescribe y puede ser solicitada por cualquier persona.

El acto jurídico inexistente en materia civil, es aquel que no existe en el ámbito del derecho, es decir, que no tiene existencia legal.

En nuestra legislación, es el Código Civil para el Distrito Federal el que establece lo relativo a la nulidad, tanto absoluta como relativa, y a la inexistencia del acto jurídico, y se encuentran consignadas en los artículos 2224 al 2242.

Sobre la inexistencia, el artículo 2224 del Código en mención, establece: "El acto jurídico inexistente por la falta de consentimiento o de objeto que pueda ser materia de él, no producirá efecto legal alguno. No es susceptible de valer por confirmación, ni por prescripción; su inexistencia puede invocarse por todo interesado." El artículo 2225 del Código citado, estipula: "La ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto produce su nulidad, ya absoluta, ya relativa, según lo disponga la ley." Por su parte el artículo 2226, señala: "La nulidad absoluta por regla general no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el Juez la nulidad. De ella puede prevalerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción." Y por último el artículo 2227, cita: "la nulidad es relativa cuando no reúne todos los caracteres enumerados en el artículo anterior. Siempre se permite que el acto produzca provisionalmente sus efectos."

La doctrina administrativa señala al respecto, de la teoría tripartita:

La nulidad en el Derecho Administrativo no tiene las mismas características específicas que la nulidad en Derecho Civil. En efecto, aunque los tratadistas de la materia se han inspirado en la teoría de las nulidades del derecho Civil éstas no pueden ser trasplantadas en plenitud al Derecho Administrativo.

"...la aplicación de las nulidades civiles a los actos administrativos no resulta procedente, en virtud de que estos actos contienen características, exigencias y una regulación diferente a los actos privados, sobre todo en lo relativo al interés público que caracteriza a los actos administrativos. Así por ejemplo, en lo tocante a la inexistencia del acto administrativo, las leyes administrativas no la establecen, por lo que legalmente no puede haber actos administrativos inexistentes. Hablar de acto administrativo inexistente, es decir, que éste no existe, es referirnos a la nada jurídica, y por ello, el Derecho Administrativo no se ocupa de su regulación."<sup>27</sup>

Es indiscutible que en Derecho Administrativo debe existir una teoría de las nulidades de los actos administrativos estructurada de acuerdo con los elementos y características de tales actos y que, además, sea congruente con nuestro sistema jurídico.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 2º fracción XXI, establece lo que se debe entender por nulidad.

Nulidad: Declaración emanada del órgano competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los elementos de validez que se establecen en esta Ley y que por lo tanto no genera efectos jurídicos.

La determinación de cuales actos administrativos son nulos y cuales anulables es por disposición expresa de la Ley de Procedimiento Administrativo señalada, que en su artículo 25 determina que cualquier omisión o irregularidad de los elementos de validez exigidos por su artículo 6º, producirá la nulidad del acto. En cambio, el artículo 26 señala, que la omisión o irregularidad de los requisitos de validez señalados en su artículo 7º, producirán la anulabilidad del acto administrativo.

"La diferencia que se contempla en dicha Ley respecto del acto nulo y el acto anulable es que el primero debe ser declarado nulo por un órgano contencioso-administrativo; y el segundo, es reconocido por la propia autoridad emisora. El acto que se declare nulo será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, ni podrá subsanarse, sin perjuicio de que pueda emitirse un acto

<sup>27</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, op. cit., p. 262.

nuevo. El acto reconocido anulable se considerará válido, gozará de la presunción de legitimidad y ejecutividad, y será subsanable por la autoridad competente en el momento en que se percate de ese hecho, cumplimentando plenamente los requisitos para la plena validez y eficacia del acto. El efecto del saneamiento del acto anulable por la autoridad competente, tendrá por efecto que el acto se considere como si siempre hubiera sido válido.<sup>28</sup>

### 1.8.2 Revocación administrativa

"La revocación administrativa es una manifestación de voluntad de la Administración Pública, unilateral, constitutiva y extintiva de la vida jurídica, en forma parcial o total, de actos administrativos anteriores constituidos legalmente, fundada en motivos de mera oportunidad, técnicos, e interés público o legalidad."<sup>29</sup>

Es indiscutible que el acto administrativo que determina la revocación de uno anterior debe ser perfecto, válido y eficaz, y es de naturaleza constitutiva, y por regla general, solamente elimina los efectos del acto revocado a partir del acto de revocación; en consecuencia, no tiene efectos retroactivos.

El artículo 2º fracción XXV, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, establece:

"Revocación: Acto administrativo emitido por autoridad competente por virtud del cual se retira y extingue a otro que nació válido y eficaz, que tendrá efectos sólo para el futuro, el cual es emitido por causas supervenientes de oportunidad e interés público previstos en los ordenamiento jurídicos que modifican las condiciones iniciales en que fue expedido el original."

Las características de la revocación administrativa son las siguientes:

- a) Es una decisión unilateral de la autoridad administrativa.
- b) Representa el retiro de un acto anterior válido y eficaz; es, en consecuencia, la extinción del acto revocado.

<sup>28</sup> Sánchez Pichardo, Alberto C., *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, México, editorial Porrúa, 2001, 3ª ed., p. 102.

<sup>29</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 359.

- c) Es constitutiva y no declarativa: no tiene efectos retroactivos.
- d) Tiene como origen razones de carácter político, social o histórico, o se presenta como una sanción.

Se ha reconocido que la revocación administrativa no es facultad discrecional de las autoridades administrativas, sino que debe estar dentro de la competencia que les otorgue la ley en forma expresa.

Por último cabe mencionar, que la revocación administrativa no debe confundirse con el recurso de revocación que contienen varias leyes administrativas.

## **CAPITULO 2**

### **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

#### **2.1 Antecedentes del Distrito Federal**

Los Estados que, como nuestro país, tienen una organización política de carácter federal, establecen en su estructura una entidad cuyo fin es ser la sede de los poderes de la Unión, y que recibe el nombre de Distrito Federal.

Los Estados constituidos conforme al sistema federal norteamericano, bajo un régimen representativo, democrático y federal, han tenido la necesidad de que sus poderes federales cuenten con un territorio propio. Algunos, como Estados Unidos de Norteamérica, sólo han otorgado la porción territorial suficiente para que en ella se ubiquen las oficinas estatales de la Unión. En otros, como nuestro país, el Distrito federal alberga no sólo a las oficinas de los poderes federales, sino que tienen un territorio de mayor extensión, que siguiendo su tradición histórica, lo convierte en el principal centro cultural, político y financiero de la Nación.<sup>30</sup>

##### **2.1.1 El Distrito de Columbia en Estados Unidos de Norteamérica**

El primer Distrito Federal que aparece en la historia, es el Distrito de Columbia en los Estados Unidos de Norteamérica, cuyos orígenes político-geográficos, fueron muy diferentes a los del Distrito Federal en México, pues durante el período de los Estados Unidos de Norteamérica, como confederación en sus primeros 15 años de existencia (1774-1789), el Congreso Continental se reunió sucesivamente en Filadelfia, Baltimore, Lancaster, Princeton y la ciudad de Nueva York. Las cinco primeras sesiones se celebraron durante la revolución de independencia y muchos de los cambios de lugar fueron realizados para evitar la captura de los congresistas por parte de las tropas británicas.

En enero de 1783, el pueblo de Kingston, N.Y., ofreció ceder al Congreso los terrenos necesarios para su permanente ubicación y a esta oferta siguieron otras similares, hechas por otras ciudades. El 21 de junio de 1783, una banda de soldados que no habían recibido su pago irrumpió en la sesión del Congreso de Filadelfia. Indignado el Congreso cambió el lugar de sesiones a Princeton, e inició

<sup>30</sup> Delgado Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, pp. 157-158.

las consideraciones para establecer un Distrito donde el Congreso tuviera jurisdicción exclusiva y protección armada. Los días del 7 al 17 de octubre de 1793 se aprobaron las posibilidades de establecerse en las riberas del Río Delaware, cerca de Trenton o en las colinas bajas de Potomac o Georgetown.

La Constitución de los Estados Unidos en su proyecto de 1787, especificó en su artículo 1º, sección 8, cláusula 17, que el Congreso tendría facultad exclusiva para legislar, sobre un Distrito (que no excedería de 10 millas cuadradas) y que fuera cedido en particular por un Estado de la Unión con la aceptación del Congreso y que sería "El asiento del Gobierno de los Estados Unidos."

El primer Congreso de esta índole se reunió en 1789, en la ciudad de Nueva York, que no fue aceptada en definitiva como sede de los poderes por temores de que el poder monetario pudiera corromper y desbordar el cuerpo legislativo. Filadelfia fue propuesta nuevamente pero fue objetada por los sureños a causa de que los quakeros eran proclives a la abolición. Entonces se presentaron las ofertas de Maryland (diciembre 23 de 1788) y Virginia (diciembre 3 de 1789), para ceder al Gobierno Federal una superficie suficiente para formar un cuadrado de 10 millas en donde se constituyera la sede capital a orillas del Río Potomac, este acto fue aprobado por el Presidente George Washington el 16 de julio de 1790 y los primeros edificios serían terminados para ser inaugurados el primer domingo de diciembre de 1800, la ubicación exacta del Distrito de Columbia fue seleccionada personalmente por el Presidente Washington y la primera piedra fue colocada el 15 de abril de 1791.

Desde 1871 existieron dos municipios que son Alejandría y Georgetown, temporalmente en 1874 y luego en forma permanente en 1878 se organizó el Distrito como una corporación municipal.

Tres comisionados nombrados por el Presidente, uno de los cuales tiene que ser oficial en el Cuerpo de Ingenieros del Ejército y dos de partidos políticos diversos, actúan en las funciones municipales del Distrito. La educación es administrada por una oficina designada por la Corte Suprema del Distrito.

En agosto de 1967, el Congreso de los Estados Unidos cambió el gobierno del Distrito de Columbia para ser ejercido por un comisionado designado por el Presidente, sin importar su lugar de nacimiento, con la aprobación del Senado, y por un Consejo compuesto de nueve residentes de distrito, elegidos por el Presidente como representantes de la ciudad. A partir de 1970 se gobierna por autoridades electas directamente por el pueblo.<sup>31</sup>

### 2.1.2 En el Derecho Mexicano hasta 1917

Para estudiar la historia de la ciudad de México, es preciso, iniciarla desde su presunta fundación, abarcando los inicios de la Gran Tenochtitlán hasta el año de 1824 y desde este año hasta 1917.

"A casi siete siglos de la fundación de México-Tenochtitlán, como corazón y cabeza del imperio azteca, el territorio que hoy ocupa el Distrito Federal, no ha perdido un ápice de importancia para la República y su desarrollo; pasando por el momento en que fue el centro del más poderoso virreinato del Nuevo Mundo, consumada la conquista española, y luego constituye la capital del naciente Estado, al culminar la lucha por la independencia."<sup>32</sup>

La fundación de Tenochtitlán sigue la leyenda azteca de la peregrinación desde el sitio llamado Huehuetlalpan, hasta el Valle de México, para fundar, de acuerdo con esa tradición, la ciudad donde se encontraron, un águila posada en un nopal, devorando una serpiente en un islote. Este hecho lo ubican los historiadores en el año 1325. Los aztecas dominaron a las tribus asentadas en el lago y fueron poco a poco estableciendo su hegemonía y su gobierno, que duró de 1325 hasta la consumación de la conquista por los españoles en 1521.

La ciudad de México fue regida, por la administración virreinal española y estuvieron vigentes en ella, las leyes españolas desde 1521 hasta la consumación de la independencia, el 27 de septiembre de 1821; en esta etapa surgieron las ordenanzas municipales emitidas por Carlos V y la Cédula llamada "Cedulario Municipal."

<sup>31</sup> Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso, México, editorial Porrúa, 1999, 14ª ed., pp. 650-653.

<sup>32</sup> Martínez Morales, Rafael I. op. cit., p. 104.

La etapa de independencia y el concepto de Distrito Federal para el Gobierno de la ciudad de México, estrictamente se inicia con el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de 4 de octubre del mismo año, que conforme a la fracción XXVIII del artículo 50, del propio código político, otorgó facultades al Congreso de la Unión para elegir el lugar donde tuvieran su residencia los Supremos Poderes de la Federación.

El 20 de noviembre de 1824, se expidió un Decreto, mediante el cual se designó a la ciudad de México como residencia de los Poderes de la Unión, según su artículo 1º, se le denominó Distrito Federal y la superficie original comprendía un círculo de dos leguas<sup>33</sup> (8 800 metros aproximadamente) de radio, con centro en la plaza mayor (ahora Plaza de la Constitución). Este territorio le fue segregado al Estado de México, lo que dio origen a una disputa con dicha entidad federativa. La Ley del 18 de abril de 1826 dispuso, que los pueblos cuya mayor parte de su población quedase fuera del círculo que enmarcaba al Distrito Federal (Coyoacán, Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpan), seguirán perteneciendo al Estado de México.

Las leyes constitucionales del 29 de noviembre de 1836, desaparecieron el Distrito Federal, y su territorio se incorporó al Departamento de México, conforme a este criterio, la República se dividió en Departamentos, éstos en Distritos y a su vez los Distritos en partidos, pero se mantuvieron los Ayuntamientos, la incorporación de la ciudad de México al Departamento del mismo nombre se llevó a cabo en febrero de 1837.

Las bases orgánicas del 12 de junio de 1843 conservaron el departamento y el Distrito de México, pero este último se dividió en los partidos de la ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla.

Al triunfo federalista de 1846 y por decreto del jefe del ejército Republicano, se restauró la vigencia de la Constitución de 1824 y esto trajo como consecuencia que se restituyera la calidad de Estados de la Federación, a los Departamentos previstos en las constituciones centralistas.

---

<sup>33</sup> Es de aclarar que la legua es una medida de distancia en la que no existió y no existe identidad o constancia en cuanto a su equivalencia en metros en el sistema decimal actualmente en México.

Esto fue ratificado por el acta constitutiva y de reformas del 21 de mayo de 1847, cuyo artículo 6º previó, que mientras la ciudad de México fuera Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombraría senadores.

El Presidente Antonio López de Santa Anna, fue quien el 16 de febrero de 1854, fijó la superficie territorial del Distrito Federal y quedó dividido en: ocho prefecturas centrales que corresponde México, y tres exteriores (Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpan).

En las discusiones del Congreso Constituyente de 1856, hubo serios debates sobre el lugar donde debía establecerse la residencia de los supremos poderes y sobre los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México. El constituyente, sin embargo, aprobó el artículo 6º de la Constitución de 1857, que dejaba subsistente el Distrito Federal en la ciudad de México y el artículo 72, fracción V, respecto de la superficie territorial que en esa época tenía el Distrito Federal.<sup>34</sup>

\*El 14 de diciembre de 1899. El Congreso de la Unión dividió el territorio del Distrito Federal en municipalidades y prefecturas.

El 26 de marzo de 1903. La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito federal estableció esta entidad como parte integrante de la Federación, dividida en trece municipalidades regidas en su régimen interior por disposiciones dictadas por el Congreso de la Unión. El Presidente de la República ejercía el gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, por conducto de tres funcionarios; el Gobernador del Distrito federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas. Los ayuntamientos conservaron sus funciones políticas y, en lo administrativo, las de tipo consultivo y de vigilancia.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, pp. 653-658.

<sup>35</sup> Faya Viesca, Jacinto, *Administración Pública Federal. La Nueva Estructura*, México, editorial Porrúa, 1983, 2ª ed., p. 541.

## 2.2 Reformas que ha sufrido el Distrito Federal desde 1917 a la fecha

En México, respecto a la Administración Pública del Distrito Federal, debe ser considerada en tres momentos diferentes de la historia, que son los siguientes:

**A)** La Administración Pública del Distrito Federal contemplada a la luz de lo previsto por la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en relación con la fracción II del artículo 89 de la propia Constitución, y que por ende se extiende, hasta el 25 de diciembre de 1993, fecha en la que fue publicada la reforma del artículo 122 constitucional.

En un principio, bajo la vigencia de las disposiciones constitucionales mencionadas, lo más trascendente es lo siguiente:

"El texto original de la Constitución en su artículo 73, fracción VI, incluyó como facultad del Congreso de la Unión la de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, que se dividían en municipalidades, con ayuntamientos de elección popular directa, excepto la municipalidad de México. El gobierno del Distrito Federal quedó a cargo de un Gobernador, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, del que dependía directamente.

El 14 de abril de 1917, Venustiano Carranza, en uso de las facultades de que estaba investido, expidió la Ley de Organización Política del Distrito Federal y de los territorios, que contenía capítulos relativos al gobierno del Distrito Federal; calidad, facultades y obligaciones del Gobernador, del Secretario de Gobierno y del Tesorero a la beneficencia pública, instrucciones, seguridad, obras, caminos y administración municipal; responsabilidades de los funcionarios e incompatibilidades de los empleados públicos."<sup>36</sup>

En 1928, la coexistencia de poderes federales y locales trajo innumerables problemas, lo cual originó que se reformara el artículo 73, fracción VI constitucional, en virtud de la cual se efectuaron serios cambios a la estructura política del Distrito Federal, suprimiéndole la figura del Gobernador, así como la de los municipios, para en su lugar establecer que el Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u

<sup>36</sup> ídem

órganos que determinara la ley respectiva, y por otra parte el Congreso de la Unión conservo la facultad legislativa del Distrito Federal.

Mención aparte, se merece el pronunciamiento de Ernesto Gutiérrez y González, sobre la reforma de 1928 señalando: "En Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928, se publicó la modificación al artículo 73, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se efectuaron serios cambios a la estructura del Distrito Federal; fue básicamente la desaparición de los municipios. Ahí empezó la barbaridad de estimar al Distrito Federal como un Departamento.

Y se completo con la expedición el 31 de diciembre de 1928 de una Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales. Así se creó un Departamento central, y 13 delegaciones, en substitución de los municipios que habían existido."<sup>37</sup>

El 6 de abril de 1934, la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, en su artículo 1º incluye al Departamento del Distrito Federal, estableciendo en el artículo 14 que le corresponde al gobierno de la entidad en los términos de su Ley Orgánica Especial.

El 31 de diciembre de 1941 se expidió la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, en donde ya se le dio trato abierto de un "Departamento", al Distrito Federal, y dependiente del Poder Ejecutivo.

De nuevo se reforma la fracción VI del artículo 73 constitucional el 28 de diciembre de 1943, pero se publicó el decreto de reformas hasta el 21 de septiembre de 1944 en el Diario Oficial de la Federación. Esta reforma básicamente afectó a los miembros del Tribunal Superior de Justicia.

El 29 de diciembre de 1946 se expidió otra Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, reglamentaria del artículo 90 constitucional, y se siguió incluyendo ahí como Departamento al Distrito Federal. Lo mismo sucedió con la siguiente ley del mismo nombre del año 1958.

---

<sup>37</sup> Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, México, editorial Porrúa, 1993, p. 383.

El 29 de diciembre de 1970 se volvió a expedir otra Ley Orgánica del Distrito Federal, y se le siguió dando trato de Departamento. El 8 de octubre de 1974 se publicó en el Diario Oficial otra reforma a la Constitución en su artículo 73, fracción VI, en el cual se da una mayor duración al cargo de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

El 30 de diciembre de 1972, se publica el decreto de reforma y adiciones a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, como una medida de promoción de la desconcentración administrativa y de la reorganización interna. Estas reformas modifican la estructura orgánica del Departamento, determinando los dos niveles jerárquicos básicos, el Jefe del Departamento como máxima autoridad y los Delegados como segunda autoridad administrativa en sus respectivas jurisdicciones.

El 29 de diciembre de 1978, se publica en el Diario Oficial la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que abroga, a la Ley del mismo nombre de 1970.

La Ley Orgánica de 1978, establece en su artículo 1º que: El Presidente de la República de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base primera de la Constitución, tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente.

El artículo 3º de la Ley Orgánica, en comento, señala que el Jefe del Departamento, se auxiliará de unidades administrativas, como la Secretaría General de Gobierno, la de Planeación y Evaluación, la de Obras, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la de Desarrollo Social, de una Oficialía Mayor, Tesorería, Contraloría General y de las Delegaciones Políticas.

Prosiguiendo con lo más importante de esta Ley Orgánica de 1978, su artículo 5º establecía que corresponde al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por la fracción VI del artículo 73 constitucional. En los artículos 6º, 7º y 8º trata lo relativo a la función jurisdiccional, y en el artículo 9º aborda lo referente al

Ministerio Público. El artículo 10 establece que al Jefe del Departamento le corresponde la representación legal del mismo, el artículo 13 señala los límites del Distrito Federal y el 14 menciona las Delegaciones en que se divide.

El Capítulo II de la Ley en cita, que comprende los artículos 16 al 21 se refieren a la organización del Departamento del Distrito Federal. El Capítulo III de la misma, está compuesto de los artículos 22 al 31 y se refieren a los servicios públicos. El Capítulo IV trata lo relativo al patrimonio del Distrito y comprende del artículo 32 al 43. El Capítulo V está compuesto del artículo 44 al 51 y trata de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana y el Capítulo VI se refiere a la participación de los ciudadanos tratando lo relativo a la iniciativa popular.<sup>38</sup>

Hacia mediados de la década de 1980, las presiones y descontentos ciudadanos obligaron al gobierno de Miguel de la Madrid a abrir un espacio para la participación ciudadana en el gobierno de la ciudad. Un ejemplo de la situación para entonces existente está en los resultados del llamado foro por el sufragio efectivo y la conversión del Distrito Federal, organizado por cinco partidos políticos nacionales y organizaciones ciudadanas el 20 de noviembre de 1986.

\*Así, en 1987 se reformó nuevamente el artículo 73, fracción VI, constitucional, para crear la Asamblea Legislativa de Representantes del Distrito Federal, con miembros de elección directa, dotándola de facultades legislativas limitadas, de carácter material, a través de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; supervisión de la Administración Pública del Distrito Federal; promoción y gestión; y de participación ciudadana.

Con esta reforma se otorgaron a la población nuevos medios de representación y participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, los cuales no fueron suficientes para satisfacer las aspiraciones de los grupos sociales y partidos políticos, los que siguieron presionando para lograr reformas más trascendentes, ya que estimaron que la organización política y administrativa del Distrito Federal debía modificarse para dar lugar a una nueva estructura institucional que fortaleciera el pleno ejercicio de los derechos políticos de sus

---

<sup>38</sup> Galindo Camacho, Miguel, *op. cit.*, pp. 64 - 66.

habitantes, para que directamente pudieran elegir a sus gobernantes, y que a su vez garantizara la capacidad de la Administración Pública local.<sup>39</sup>

Ante esta situación, en abril de 1992 el Presidente de la República, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, convocó a todas las fuerzas políticas y grupos sociales organizados para iniciar los trabajos que dieran lugar a la Reforma Política del Distrito Federal, a fin de transformar el gobierno de dicha entidad en uno propio, representativo y democrático.

**B) La Administración Pública del Distrito Federal a la luz de la reforma del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.**

Las inquietudes y actividades realizadas durante 1992, por los grupos sociales y partidos políticos trajeron consigo que, finalmente, el Ejecutivo Federal presentará al Congreso de la Unión la iniciativa de la "Reforma Política del Distrito federal", a través del decreto por el que se reforman los artículos 31, fracción IV, 44, 73, fracciones VI, VIII y XXIX-H, 74, fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo, 79, fracción II, 89, fracción II, 104, fracción I-B, 105 y 107, fracción VIII, inciso a); la denominación del Título Quinto y el artículo 122. Se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, iniciativa que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

De manera muy general, mencionaré los aspectos más importantes de la reforma al artículo 122 constitucional, y éste en su primer párrafo establecía: que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

En cuanto al Congreso de la Unión, acorde con las reformas citadas, tendrá la facultad para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y la de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, excepto en las materias expresamente conferidas por la Constitución a la Asamblea de Representantes.

<sup>39</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p. 160.

Por lo que hace, al Presidente de la República, tiene la facultad de nombrar al Jefe del Distrito Federal, nombramiento que debía llevarse a cabo de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito y que pertenezcan al partido político que obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de representantes, y dicho nombramiento sería sometido a la ratificación del Senado de la República. El Ejecutivo tiene el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y podía iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes.

Y a la Asamblea de Representantes, con esta reforma, se convierte en el órgano legislativo del Distrito Federal, no solamente en sentido material sino también en el formal. Entre sus facultades se encontraban, la de expedir su ley orgánica, que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito y al Ejecutivo Federal, para su sola aplicación. Expedir también la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia de la entidad y la del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

El 26 de julio de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y cuyo acto legislativo se formula en cumplimiento del artículo 122 constitucional.

El 30 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer acto legislativo formal y material de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, consistente en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y que sustituyó a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que como ya se vio, fue publicada desde el año de 1978.

C) La Administración Pública del Distrito Federal de acuerdo con la reforma política administrativa del mismo llevada a cabo mediante la reforma del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

\*El 22 de agosto de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la derogación de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde por varias décadas se contempló la facultad

del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo al Distrito Federal; así mismo se quitó lo concerniente a que el Presidente de la República es el titular del gobierno del Distrito Federal, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley, ello en otras ocasiones.

El mismo 22 de agosto de 1996, también se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas y adiciones que sufrió el artículo 122 de la misma Ley Suprema concernientes a la organización y funcionamiento de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Distrito Federal...<sup>40</sup>

Con la reforma mencionada, la ciudad de México, que es el Distrito Federal, se inicia en el camino de ser gobernada por una dualidad de poderes, es decir, su gobierno estará a cargo de los poderes federales y de los órganos locales: el Legislativo, o sea, la Asamblea Legislativa; el Judicial que será el Tribunal Superior de Justicia; y el Ejecutivo que lo conforma el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El proceso de democratización del Distrito Federal, como ya vimos, terminó con la derogación de la fracción VI del artículo 73 constitucional, mismo que en cuanto a facultades del Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal, pasaron a la redacción actual del artículo 122 constitucional, siendo éste artículo parte de las bases constitucionales o naturaleza jurídica de la propia entidad.

### **2.3 Naturaleza jurídica del Distrito Federal**

"El cambio de la naturaleza jurídica de la Administración Pública del Distrito Federal se ha dado bajo los siguientes parámetros.

En primer lugar debe mencionarse que la existencia del Distrito Federal deriva de la propia naturaleza del Estado Federal, considerado como el asiento de los Poderes de la Unión, por lo tanto en un Estado Federal deberá existir siempre un Distrito Federal con las características que la ley constitucional mexicana ha establecido...<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Sánchez Gómez, Narciso, op. cit., p. 185.

<sup>41</sup> Galindo Camacho, Miguel, Teoría de la Administración Pública, México, editorial Porrúa, 2000, p. 217.

Al Distrito Federal se le debe considerar como entidad federativa de acuerdo con los artículos 42, fracción I, 43 y 44 de nuestra Constitución.

A continuación transcribo los artículos citados.

**Artículo 42.-** El territorio nacional comprende:

I. El de las partes integrantes de la Federación.

**Artículo 43.-** Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal.

**Artículo 44.-** La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

El régimen jurídico del Distrito Federal entonces está constituido por las bases constitucionales contenidas en el artículo 122, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el conjunto de leyes de toda índole aplicables en esa entidad y que se han promulgado por el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa.

"Se ha suscitado la duda, de si, el Distrito Federal, tiene o no, personalidad jurídica, y hasta ahora no hay unidad en la doctrina, en la legislación y en la práctica administrativa y judicial sobre el particular.

Desde nuestro punto de vista, si se trata de una entidad federativa, el Distrito Federal, como tal, tiene personalidad jurídica propia, ya que tiene territorio, población, poderes que ejercen su gobierno, y un orden jurídico que regula a éste. En este orden de ideas, podría decirse que confirma este criterio, el que el Distrito Federal tenga régimen patrimonial, presupuestario y financiero, también independientemente de la Federación."<sup>42</sup>

A continuación trataré de estructurar de forma precisa el artículo 122 constitucional ya reformado, transcribiendo párrafos completos del citado artículo, cuando así lo amerite, a fin de no copiar todo el artículo, sino sólo haciendo referencia de lo que trata cada inciso, párrafo, etc.

<sup>42</sup> Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 673.

**Artículo 122.-** Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con lo demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

Estas son las facultades del Congreso de la Unión:

A) Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión, y
- V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

Estas son las facultades del Presidente de la República:

B) Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley;
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, y
- V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

El inciso C), del presente artículo 122 constitucional, establece las bases a las que se sujetará el propio Estatuto de Gobierno.

C) El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

**BASE PRIMERA.** Respecto a la Asamblea Legislativa:

Se menciona que los diputados serán electos cada tres años por voto universal, y que deberán cumplir con los mismos requisitos que para diputado federal.

La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su Ley Orgánica, la que será enviada al jefe de gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del jefe de gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los 10 primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

g) Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social y la previsión social;

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública y sobreexplotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto y cementerios;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 30. de esta Constitución;

m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión y

o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

**BASE SEGUNDA.** Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos 30 años cumplidos al día de la elección y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio estatuto.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de 10 días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno y

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

**BASE TERCERA.** Respecto a la organización de la administración pública local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán electos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

**BASE CUARTA.** Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

En resumen, se citan los requisitos que se deben reunir para ser Magistrado, la forma en que se cubrirán las vacantes de Magistrados, la duración de su encargo y su ratificación. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y como se encuentra integrado el mismo y sus algunas de sus atribuciones.

**BASE QUINTA.** Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su Ley Orgánica.

D) El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la Ley Orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E) En el Distrito Federal será aplicable, respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F) La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

G) Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbanas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

## **2.4 El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal**

Con base en el texto del artículo 122 constitucional, el Congreso de la Unión expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 1º de agosto de 1994.

El presente Estatuto ha sufrido a lo largo de su historia cinco reformas y que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, la primera de ellas fue el 13 de junio de 1995, la segunda fue el 12 de diciembre del mismo año, la tercera fue el 22 de noviembre de 1996, la cuarta reforma se dio el 4 de diciembre de 1997, y la última se publicó con fecha del 14 de octubre de 1999.

Acosta Romero, hace un comentario respecto del Estatuto en comento y señala: "...que a falta de Constitución local, el Estatuto, es el documento básico del gobierno local de la entidad federativa Distrito Federal. Lo anterior no obsta para que en mi opinión, en su oportunidad se convoque a un congreso constituyente para que la ciudadanía del Distrito Federal adopte en el futuro una Constitución local."<sup>43</sup>

El presente Estatuto consta de 145 artículos, divididos en siete títulos, algunos artículos los transcribiré completamente, mientras que otros sólo diré de que se tratan.

El Título Primero, son las disposiciones generales y abarca del artículo 1º al 15, ahora sólo transcribiré los artículos más importantes y de los demás haré sólo la mención de que hablan.

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

**Artículo 2º.-** La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.

Este artículo 2º del Estatuto, es el reconocimiento de que el Distrito Federal, es una entidad federativa, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El artículo 3º previene el territorio del cual se compone el Distrito Federal.

---

<sup>43</sup> *Ibidem* p. 667.

El artículo 4º, 5º y 6º señalan respectivamente quienes son originarios, habitantes y ciudadanos del Distrito Federal. El artículo 7º y 8º como ya lo hemos visto, señalan que el Distrito Federal estará a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, que son la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El artículo 9º establece como se integrará el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El artículo 10 regula el Ministerio Público y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Los artículos 11 y 12 establecen bajo que principios estratégicos, estará basada la organización política y administrativa de la entidad.

Los artículos 13 y 14, establecen la relación laboral que existe entre el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores y que la justicia laboral será impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Por último el artículo 15 señala que la responsabilidad de los servidores públicos, será conforme a la ley de la materia.

El Título Segundo, del presente Estatuto, se denomina de los derechos y obligaciones de carácter público, dividido en dos capítulos. El Capítulo I se denomina de los derechos y obligaciones de los habitantes y abarca de los artículos 16 al 19. Dentro de los derechos que tienen los habitantes del Distrito Federal encontramos: el derecho a la protección de las leyes y reglamentos, a la prestación de los servicios públicos, a utilizar los bienes de uso común, tienen derecho a ser indemnizados por daños y perjuicios que les ocasionen los servidores públicos y a ser informados sobre leyes y decretos que emitan los órganos encargados de la administración de la entidad.

Son obligaciones de los habitantes cumplir con los preceptos de la Constitución mexicana, de este Estatuto, así como de las leyes y demás disposiciones jurídicas aplicables; contribuir al gasto público de la Federación y del Distrito Federal.

El Capítulo II, se denomina de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, artículo 20 al 23.

**Artículo 20.-** Los ciudadanos del Distrito Federal tienen derecho a:

- I. Votar y ser votados, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de este Estatuto y de las leyes de la materia, para los cargos de representación popular;
- II. La preferencia, en igualdad de circunstancias, para ocupar cargos, empleos o desempeñar comisiones de carácter público cuando cumplan con los requisitos que establezcan las leyes; y
- III. Los demás que establezcan este Estatuto y las leyes.

El artículo 21 y 22 se refieren a la participación ciudadana, que podrá ser en forma individual o colectiva y está contribuirá a la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en el Distrito Federal.

**Artículo 23.-** Son obligaciones de los ciudadanos del Distrito Federal:

- I. Votar en las elecciones, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de este Estatuto y de las leyes, para los cargos de representación popular;
- II. Inscribirse en los padrones de contribuyentes del Distrito Federal;
- III. Desempeñar los cargos de representación popular del Distrito Federal, para los cuales fueren electos, los que en ningún caso serán gratuitos;
- IV. Derogada;
- V. Proporcionar la información requerida en los censos efectuados por las autoridades; y
- VI. Las demás que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otros ordenamientos.

El Título Tercero, del Estatuto se denomina de las atribuciones de los Poderes de la Unión para el gobierno del Distrito Federal, se divide en tres capítulos. El Capítulo I del Título Tercero se llama del Congreso de la Unión y comprende los artículos del 24 al 28. El Capítulo II se denomina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se encuentra regulado por los artículos 29 al 31. Por último el Capítulo III se denomina del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y comprende de los artículos 32 al 35.

El Título Cuarto se denomina de las bases de la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, se divide en tres capítulos.

El Capítulo I del Título Cuarto se denomina de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal comprende del artículo 36 al 41, lo más trascendente de estos artículos es que la función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa y sólo en las materias que la Constitución le ha conferido expresamente; se establece que la Asamblea se integrará por 40 diputados electos según el principio de mayoría relativa y 26 diputados electos según el

principio de representación proporcional; se señalan los requisitos para ser diputado. La Asamblea contara con una mesa directiva y dispondrá de las comisiones y unidades administrativas que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones; además toda resolución de la Asamblea tendrá el carácter de ley o decreto.

El Capítulo I del Título Cuarto a su vez se divide en secciones, así tenemos que la Sección I establece las facultades de la Asamblea y comprende los artículos 42 al 45; la Sección II se denomina de la iniciativa y formación de las leyes y comprende del artículo 46 al 49, de esta forma el derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa le corresponde: a los diputados de la propia Asamblea y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa para su debida aplicación y observancia serán publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación. Por último la Sección III, se refiere a la Comisión de Gobierno que se constituirá en los periodos de receso de la Asamblea.

El Capítulo II del Título Cuarto del Estatuto en comento, se denomina del Jefe de Gobierno y también se divide en tres secciones. La Sección I se refiere a la elección y remoción del Jefe del Distrito Federal y comprende del artículo 52 al 66.

**Artículo 52.-** El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la Administración Pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos de este Estatuto y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal se realizará cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto a la remoción del Jefe de Gobierno el artículo 66 del propio Estatuto nos señala las siguientes causas por las cuales puede ser removido de su cargo.

**Artículo 66.-** Son causas graves para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal las siguientes:

- I. Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión;
- II. Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión;
- III. No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello;

IV. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público; y

V. Las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público.

La Sección II, señala las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y comprende del artículo 67 al 68; la sección III que va del artículo 69 al 75 establece la coordinación metropolitana.

El Capítulo III del Título Cuarto, artículos 76 al 85, se refiere a los órganos encargados de la función judicial.

**Artículo 76.-** La función judicial del fuero común en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale. Dicha ley regulará también su organización y funcionamiento.

El Título Quinto, del Estatuto en comento, se denomina de las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos, y se divide en tres capítulos. El Capítulo I se refiere a la organización de la Administración Pública y comprende del artículo 86 al 103. El Capítulo II del Título Quinto habla de las demarcaciones territoriales y de los órganos político-administrativos, su regulación se encuentra en el artículo 104 al 114. Finalmente el Capítulo III del Título Quinto establece las bases para la distribución de atribuciones entre órganos centrales y desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, artículos 115 al 119. Este Título se tratará más a fondo en el punto 2.5 del presente trabajo.

El Título Sexto del presente Estatuto de Gobierno, regula a las autoridades electorales locales y a los partidos políticos, se divide en cinco capítulos.

El Capítulo I, del Título Sexto, se refiere a las disposiciones generales y el artículo 120 menciona al respecto:

**Artículo 120.-** La renovación de las autoridades legislativa y ejecutiva de carácter local, así como de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Son principios rectores de la función electoral en el Distrito Federal los de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza e independencia. La emisión del sufragio será universal, libre, secreta y directa.

El Capítulo II del Título Sexto se refiere a los partidos políticos y se menciona que en las elecciones locales del Distrito Federal sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional. De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos recibirán, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y contarán durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal. La ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El Capítulo III del Título Sexto se denomina del Instituto Electoral del Distrito Federal y lo regulan los artículos 123 al 127.

**Artículo 123.-** La organización de las elecciones locales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Electoral del Distrito Federal, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración participan la Asamblea Legislativa, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.

El Capítulo IV se refiere al Tribunal Electoral del Distrito Federal y menciona que este será un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en materia electoral, y se encuentra regulado por los artículos 128 al 133. Y el capítulo V establece los medios de impugnación en materia electoral local y de los delitos electorales, artículos 134 al 136.

Para finalizar con la estructura del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, su último Título que es el Séptimo se denomina del régimen patrimonial del Distrito Federal y se señala que el patrimonio del Distrito Federal se compone de los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado. La ley regulará el régimen patrimonial del Distrito Federal, sus disposiciones serán de orden e interés públicos y de observancia obligatoria, y su regulación dentro del mismo Estatuto comprende los artículos 137 al 145.

## **2.5 Organización de la Administración Pública del Distrito Federal**

Antes de entrar al estudio de la organización de la Administración Pública, es preciso señalar un concepto de la misma.

Así tenemos, que la Administración Pública: "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos."<sup>44</sup>

"La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación."<sup>45</sup>

El ejercicio de la función administrativa que el Estado realiza para la consecución de sus fines, requiere la organización de los elementos humanos y materiales, a fin de lograr su mejor utilización. De esta manera. Las actividades y los medios se ordenan de acuerdo con diferentes criterios de eficacia para dar lugar a la organización, que según Manuel María Diez, "...significa una ordenación de los elementos necesarios para perseguir determinados objetivos o fines y para asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades sobre la base de la división del trabajo."<sup>46</sup>

Organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin, u obtener un objetivo.

Las formas de organización de la Administración Pública, no son equivalentes a las formas de Estado y a las formas de gobierno, pues estas últimas se refieren: la primera, a la entidad misma del Estado y, la segunda, a los órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); en cambio, las formas de organización administrativa se refieren

<sup>44</sup> Acosta Romero, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, op. cit., p. 85.

<sup>45</sup> Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 81.

<sup>46</sup> Diez, Manuel María, op. cit., p. 119.

exclusivamente a la Administración Pública, Poder Ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen, directa o indirectamente.

La organización administrativa es la forma en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

El órgano del Estado es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado.

Por último, el concepto de órgano de la Administración Pública o unidad administrativa, es el siguiente: es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste.<sup>47</sup>

El artículo 2º primer párrafo de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal<sup>48</sup>, señala:

"La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal"

### **2.5.1 Centralizada**

Antes de entrar al estudio de la Administración Pública centralizada en el Distrito Federal, es preciso señalar un concepto y las características de lo que es la centralización.

La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan

<sup>47</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, pp. 88 y 89.

<sup>48</sup> Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998, durante el gobierno del entonces Jefe de Gobierno Cuahutémoc Cárdenas Solórzano.

articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Poder Ejecutivo, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

"Esta forma de organización administrativa presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo; organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico.

En este sentido, la jerarquía juega un papel preponderante, ya que une en línea vertical a los órganos de diferente nivel de la administración centralizada, y en la línea horizontal a los del mismo grado, permitiendo su funcionamiento a través de la distribución de competencias."<sup>49</sup>

Entonces la jerarquía administrativa "...es el orden y grado que guardan entre sí los diferentes órganos superiores y subordinados de la Administración Pública, los cuales están provistos legalmente de determinadas facultades."<sup>50</sup>

La característica más importante de la centralización administrativa consiste en que todo el poder reside en el Poder Ejecutivo. Los tratadistas del Derecho Administrativo señalan las siguientes características como inherentes a la centralización administrativa: a) facultad o poder de nombramiento; b) facultad o poder de mando; c) facultad o poder de decisión; d) facultad o poder de revisión; e) facultad o poder de vigilancia; f) facultad o poder disciplinario; y g) facultad o poder para resolver conflictos de competencia.

A continuación, mencionaré de forma muy breve en que consiste cada uno de estos poderes o facultades que implica la jerarquía administrativa.

El poder de decisión. Este poder implica que el superior puede tomar resoluciones para indicar en que sentido habrá de actuar el órgano, ante dos o más posible caminos por elegir.

<sup>49</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, op. cit., p. 83.

<sup>50</sup> Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 500.

En el poder de nombramiento, aquí el superior puede valorar la aptitud de los candidatos a un empleo público, y seleccionar al que considere más capaz mediante el otorgamiento del nombramiento respectivo, con lo que se establece una relación laboral entre el Estado y el servidor público.

El poder de mando, es la facultad para ordenar al inferior en que sentido debe conducirse en algún asunto, es decir, como habrá de emitir un acto administrativo.

En el poder de revisión se pueden examinar los actos del subalterno, a efecto de corregirlos, confirmarlos o cancelarlos.

El poder de vigilancia implica el control mediato o inmediato de la actuación del órgano inferior o del servidor público subalterno; inspeccionar su actuación con el fin de verificar que sea conforme a derecho.

En el poder disciplinario, se da la posibilidad de sancionar el incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignadas. Esas sanciones pueden ser, según la gravedad de la falta: amonestación verbal, amonestación por escrito, suspensión temporal y cese.

Por último, el poder para resolver conflictos de competencia, se da cuando, respecto a cierto asunto, existe duda para determinar cual es el órgano o que funcionario es el legitimado para atenderlo y resolverlo, el superior jerárquico está investido de facultad o poder para decidir a cual de ellos les corresponde ese caso concreto.<sup>51</sup>

Tras pasando todo lo que ya hemos visto de la centralización administrativa, al campo de la Administración Pública del Distrito Federal tenemos que:

Según el párrafo segundo del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece: que la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la

---

<sup>51</sup> Martínez Morales, Rafael I., op. cit., pp. 58-60.

Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

La Ley Orgánica antes mencionada, regula la administración centralizada del Distrito Federal, en el Título Segundo denominado de la Administración Pública Centralizada, y a cho Título Segundo se divide en tres capítulos y comprende del artículo 12 al 35.

Así tenemos, que el Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal; será electo<sup>52</sup> y ejercerá sus funciones conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, la presente Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables.

El Jefe de Gobierno promulgará, publicará y ejecutará las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión.

Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Jefe de Gobierno deberán, para su validez y observancia, ser refrendados por el Secretario que corresponda, según la materia de que se trate, y cuando se refieran a materias de dos o más Secretarías, deberán refrendarse por los titulares de las mismas que conozcan de esas materias conforme a las leyes.

El artículo 15 de la Ley Orgánica en comento, señala que: el Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, de las siguientes dependencias: Secretaría de Gobierno; Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría del Medio Ambiente; Secretaría de Obras y Servicios; Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud; Secretaría de Finanzas; Secretaría de Transporte y Vialidad; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Turismo; Secretaría de Cultura;

---

<sup>52</sup> Por primera vez se eligió por voto popular, universal y secreto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la elección que tuvo lugar el día 6 de julio de 1997.

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Oficialía Mayor, Contraloría General del Distrito Federal; y Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

El artículo 17 de la Ley que se menciona, señala que: "Al frente de cada Secretaría, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales habrá un titular, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará en su caso, por los Subsecretarios, Directores Generales, Directores de Área Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, así como por los demás servidores públicos que se establezcan en el Reglamento Interior de la Administración Pública y en los manuales administrativos."

### 2.5.2 Desconcentrada

La desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional.

"Se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de tramite, de decisión, ejercicio por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación."<sup>53</sup>

"La desconcentración administrativa es una forma de organización administrativa mixta por medio de la cual, conservando su dependencia orgánica y administrativa con el ente centralizado, ciertos órganos adquieren facultades decisorias técnicas no financieras, debido a una disposición jurídica expresa."<sup>54</sup>

Como características de los entes desconcentrados se indican las siguientes: 1) forman parte de la centralización administrativa, 2) mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado; 3) poseen cierta libertad para su actuación técnica; 4) debe ser un instrumento de derecho público (ley, decreto, reglamento o acuerdo) el que los cree, modifique o extinga; 5) cuentan con

<sup>53</sup> Sayagués Laso, Enrique, citado por, Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 507

<sup>54</sup> Ayuardo Saúl, Mario, Lecciones sobre Derecho Administrativo, México, editorial UAM Xochimilco, colección La Llave, 1990, p. 87.

competencia limitada a cierta materia o territorio; y 6) no poseen personalidad jurídica propia.

La Administración Pública desconcentrada del Distrito Federal se encuentra regulada en los párrafos tercero y cuarto del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que a la letra dice:

"En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine."

La Administración Pública desconcentrada serán, los órganos político administrativos de cada demarcación territorial genéricamente denominados Delegaciones del Distrito Federal y los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o a la dependencia que éste determine.

El artículo 5º, párrafo segundo de la Ley Orgánica citada, menciona:

"El Jefe de Gobierno contará con unidades de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo que determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Administración Pública del Distrito Federal. Asimismo, se encuentra facultado para crear, mediante reglamento, decreto o acuerdo, los órganos desconcentrados, institutos, consejos, comisiones, comités y demás órganos de apoyo al desarrollo de las actividades de la Administración Pública del Distrito Federal."

### **2.5.2.1 Las Delegaciones**

El Capítulo III, del Título Segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, denominado de los Órganos Político Administrativos de las Demarcaciones Territoriales y demás órganos desconcentrados y que comprende de los artículos 36 al 39, regulan a la Administración Pública desconcentrada del Distrito Federal.

El artículo 36 de la Ley Orgánica en cuestión señala:

**Artículo 36.-** Para un eficiente, ágil y oportuno estudio, planeación y despacho de los asuntos competencia de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, se podrán crear órganos desconcentrados en los términos del artículo 2º de esta Ley, mismos que estarán jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno o a la dependencia que éste determine y que tendrán las facultades específicas que establezcan los instrumentos jurídicos de su creación.

En el establecimiento y la organización de los órganos desconcentrados, se deberán atender los principios de simplificación, transparencia, racionalidad, funcionalidad, eficacia y coordinación.

De esta forma, la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegaciones del Distrito Federal.

El Distrito Federal se divide en 16 Delegaciones denominadas:

- 1.- Álvaro Obregón
- 2.- Azcapotzalco
- 3.- Benito Juárez
- 4.- Coyoacán
- 5.- Cuajimalpa de Morelos
- 6.- Cuauhtémoc
- 7.- Gustavo A. Madero
- 8.- Iztacalco
- 9.- Iztapalapa
- 10.- La Magdalena Contreras
- 11.- Miguel Hidalgo
- 12.- Milpa Alta
- 13.- Tláhuac
- 14.- Tlalpan
- 15.- Venustiano Carranza
- 16.- Xochimilco

Cada Delegación se integrará con un titular, al que se le denominará genéricamente Jefe Delegacional, y será electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años y se auxiliará para el despacho de los asuntos de su

competencia de los directores generales, directores de área, subdirectores y jefes de unidad departamental.

Para ser Jefe Delegacional se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos; tener por lo menos veinticinco años al día de la elección; ser originario del Distrito Federal con dos años de residencia efectiva; no haber desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno con cualquier carácter; no estar en servicio activo en el Ejército, no ser Secretario de Estado, Magistrado o Juez cuando menos noventa días antes de la elección; y no ser ministro de algún culto religioso. Los Jefes Delegacionales electos popularmente no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

La elección de los Jefes Delegacionales se realizará en la misma fecha en que sean electos los diputados a la Asamblea Legislativa; sólo los partidos políticos con registro nacional podrán registrar candidatos al cargo de Jefe Delegacional. El encargo de los Jefes de cada Delegación durará tres años, iniciando el primero de octubre del año de la elección y rendirán protesta ante la Asamblea legislativa.

Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que le señalen las leyes.

Dentro de las atribuciones que tienen bajo su responsabilidad los Jefes Delegacionales se encuentran las siguientes:

- a) Dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación.
- b) Prestar los servicios públicos y realizar obras.
- c) Participar en la prestación de servicios o realización de obras con otras Delegaciones y con el gobierno de la ciudad.
- d) Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los Estados o municipios adyacentes que afecten directamente a la Delegación.

e) Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando para ello las leyes y reglamentos aplicables.

f) Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y a los reglamentos.

g) Proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación.

h) Coadyuvar con la dependencia de la Administración Pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación.

"La Administración Pública desconcentrada del Distrito Federal está permitiendo a las autoridades correspondientes ofrecer mejores servicios con mayor eficacia y eficiencia para los administrados, evitándoles pérdida de tiempo que son horas de trabajo, salario, etc., por lo cual esta forma de organización pública debe incrementarse al máximo, ya que por otra parte requiere el mínimo de recursos para realizarla, comparándola con las inversiones que se utilizan para establecer una empresa paraestatal."<sup>55</sup>

### **2.5.3 Paraestatal**

Según el artículo 2º párrafo quinto, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.

La Administración Pública paraestatal del Distrito Federal está contemplada en el Título Tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y comprende del artículo 40 al 74.

Ahora bien, es preciso mencionar en que consisten estas entidades que conforman el sector paraestatal del Distrito Federal.

#### **A) Organismos Descentralizados.**

---

<sup>55</sup> Galindo Camacho, Miguel, *Teoría de la Administración Pública*, op. cit., p. 221.

El Título Tercero de la Ley Orgánica que se comenta, se divide en cinco capítulos, el Capítulo II, es el que regula a los organismos descentralizados, es decir, como se constituyen, organizan y funcionan, y comprende del artículo 48 al 54.

El artículo 40 de la Ley Orgánica que se comenta señala: 'Son organismos descentralizados las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, creadas por Decreto del Jefe de Gobierno o por Ley de la Asamblea Legislativa.'

"La creación de organismos por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos con fines de asistencia o seguridad social, recibe el nombre de descentralización."<sup>56</sup>

El concepto de descentralización ha sido confundido con el de desconcentración, por lo que es necesario precisar sus diferencias a partir de la idea de que la descentralización consiste en quitar de un centro, para asignar a otro, las funciones y actividades que se le atribuyen a un ente; en tanto que la desconcentración consiste en quitar la concentración de facultades de un órgano determinado, atribuyendo esas funciones a órgano de menor jerarquía, pero que pertenece al mismo organismo.

Los tratadistas de Derecho Administrativo han clasificado a la descentralización en tres grupos, que son: 1) la descentralización pública por región; 2) la descentralización pública por servicio; y 3) la descentralización pública por colaboración.

La ley o decreto por el que se constituya un organismo descentralizado deberá precisar su objeto, fuente de recursos para integrar su patrimonio, integración de su órgano de gobierno, las bases para la incorporación de personal especializado y su permanente capacitación así como de nuevas tecnologías para la mayor eficacia de los servicios encomendados a la entidad.

---

<sup>56</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, op. cit., p. 84

El artículo 49 de la Ley Orgánica que se comenta señala: que cuando algún organismo descentralizado deje de cumplir sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista económico o del interés público, la Secretaría de Finanzas atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Jefe de Gobierno la disolución, liquidación o extinción de aquél.

El artículo 50 de la multicitada Ley Orgánica, establece como estará integrado el órgano de gobierno. El artículo 51 menciona quienes no pueden ser miembros del órgano de gobierno. El artículo 52 se refiere a las sesiones de dicho órgano y los requisitos de validez de éste. El artículo 53 señala que el director general del organismo descentralizado será designado por el Jefe de Gobierno. Y por último el artículo 54, cita las facultades del director del organismo descentralizado.

#### B) Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

El Capítulo III, del Título Tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se denomina de las empresas de participación estatal mayoritaria y por ende regula a éstas, y comprende los artículos 55 al 60.

Son empresas de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública del Distrito Federal las sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Distrito Federal, o una o más de sus entidades paraestatales, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social, o les corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública del Distrito Federal o servidores públicos de ésta que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

El Jefe de Gobierno, por conducto de la Secretaría coordinadora de sector, nombrará a los servidores públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Los consejos de administración o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, se integrarán de acuerdo a sus estatutos. Los integrantes de dicho órgano de gobierno que representen la participación de la Administración Pública del Distrito Federal, serán designados por el Jefe de Gobierno directamente a través de la coordinadora de sector. Deberán, constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del consejo, y serán servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa de que se trate. El Consejo de Administración o su equivalente se reunirá con la periodicidad que se señale en los estatutos de la empresa, sin que pueda ser menor de cuatro veces al año.

#### C) Fideicomisos Públicos.

"El fideicomiso tanto en derecho Privado como en el Derecho Público puede definirse como un acto jurídico de características contractuales mediante el cual una persona llamada fideicomitente conviene con una institución de crédito llamada fiduciaria, y autorizada legalmente para ello, a efecto que determinados bienes o fondos de su propiedad se destinen a un fin lícito de beneficio para una tercera persona llamada fideicomisario."<sup>57</sup>

La citada Ley Orgánica, define a los fideicomisos públicos, como aquellos contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegacionales, en la realización de las funciones que legalmente les corresponden.

---

<sup>57</sup> Galindo Camacho, Miguel, *op. cit.*, p. 214.

El Capítulo IV, del Título Tercero de la Ley Orgánica del Distrito federal, regula los fideicomisos públicos y comprende del artículo 61 al 66.

Por último el Capítulo V, del Título Tercero de la Ley Orgánica en cuestión, se refiere a la operación y control de las entidades paraestatales.

Así tenemos, que las entidades paraestatales del Distrito Federal para su desarrollo y operación, deberán sujetarse al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, a los programas sectoriales e institucionales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados. Dentro de estas directrices y conforme al sistema de planeación y a los lineamientos que en materia de programación, gasto, financiamiento, control y evaluación, se establezcan en el Reglamento correspondiente, formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazo.

Las entidades paraestatales formularán sus presupuestos a partir de sus programas anuales y se sujetarán a los lineamientos que en materia de gasto establezca la legislación correspondiente.

La entidad paraestatal manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos administrativos y en lo que corresponde a la recepción de subsidios y transferencias, los recibirá de la Secretaría de Finanzas, en los términos que se fijen en los presupuestos de egresos anuales del Distrito Federal y se sujetará a los controles e informes respectivos de conformidad con la legislación aplicable.

### **CAPÍTULO 3**

## **MARCO LEGAL DE LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES**

### **3.1 Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal**

El actual ordenamiento jurídico que regula a los establecimientos mercantiles en el Distrito Federal, es la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, ésta Ley fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de febrero de 2002.

Fue creada por la II Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

Consta la presente Ley de 95 artículos, y esta dividida en cinco títulos. El Título Primero establece las disposiciones generales, competencia y de los establecimientos mercantiles en general y comprende del artículo 1º al 10. El Título Segundo se denomina de los permisos y autorizaciones y comprende del artículo 11 al 18. El Título Tercero se denomina de los establecimientos mercantiles que requieren de licencia de funcionamiento y comprende del artículo 19 al 37. El Título Cuarto se refiere a los establecimientos mercantiles que requieren de declaración de apertura y va del artículo 38 al 67 Bis. Por último el Título Quinto se refiere a la verificación a establecimientos mercantiles, medidas de seguridad, sanciones y recurso y lo regulan los artículos 68 al 95.

La presente Ley de Establecimientos Mercantiles, también consta de once artículos transitorios y en su corta existencia de vida jurídica sólo ha sufrido una reforma y ésta fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de mayo de 2002.

Esta Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, abrogó a la Ley del mismo nombre que fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero del año 2000.

### 3.1.1 Reflexiones de carácter político para su creación

La importancia que revisten los establecimientos mercantiles en el desarrollo de la ciudad de México radica básicamente en que el sector servicios aporta el 77.3% al producto local, ocupa a siete de cada 10 capitalinos y genera dos terceras partes de nuevos empleos formales. Así mismo, los restaurantes, hoteles y comercios ocupan el 41 % del total de los establecimientos mercantiles. Lo anterior ubica a la Ciudad de México como uno de los centros comerciales más importantes del país.

En virtud de las dimensiones e importancia que representa el sector de los establecimientos en el desarrollo del Distrito Federal, se debe contar con una normatividad que haga frente a la problemática que representa el funcionamiento y la proliferación de nuevos establecimientos mercantiles con el objetivo de garantizar el orden, la seguridad, la tranquilidad y la salubridad pública de los habitantes de esta gran ciudad.<sup>58</sup>

El suceso que marco un nuevo rumbo en la vida de los establecimientos mercantiles, fue la tragedia del establecimiento "Lobohombo" donde un incendio consumió las instalaciones de la ostentosa discoteca, además de daños materiales y de personas heridas y muertas, este acontecimiento trajo consigo innumerables declaraciones por parte de diversos sectores tanto de la sociedad como de las propias autoridades del Distrito Federal. Este evento era la muestra clara, que en ese entonces no se acataba la legislación en la materia.

Por parte de las autoridades Delegacionales surgieron declaraciones respecto, que achacaban el origen del problema a la existencia de amparos concedidos por Jueces de Distrito, hecho que fue desmentido casi de inmediato por funcionarios del Poder Judicial, quienes aseguraron que era falso que los juicios promovidos por la negociación mercantil denominada "Lobohombo" hubieran recibido el amparo o el beneficio de una suspensión provisional.

"Un saldo positivo de esa gran polémica desatada fue la intención e interés de los legisladores locales, al grado de proponerse modificar la Ley de

---

<sup>58</sup> Velasco Oliva, Cuauhtémoc, "Reflexión sobre los establecimientos mercantiles", Revista Asamblea, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Tercera Época, número 6, volumen 1, Agosto 2001, p. 13.

Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, sobre la premisa de evitar la clausura, mediante actos de corrupción, de lugares que incumplen con la normatividad establecida.

En ese sentido, la iniciativa de modificaciones a la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, debe mirar a lo que realmente corresponde: el interés ciudadano, y no ser punto de confrontaciones políticas o partidistas.<sup>59</sup>

El 17 de abril del año 2001, fue presentada la iniciativa de Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, bajo la consigna de regular más cabalmente los diversos giros comerciales: determinar nuevas normas de seguridad y funcionamiento, establecer tres tipos de licencia para giros con impacto social, y legislar ciertos aspectos de la vida nocturna que no estaban contemplados en la ley anterior, como el manejo de los establecimientos y la existencia de la barra libre. El punto que ha creado mayor controversia es el reconocimiento legal de los llamados giros negros: table dance, sex shops y aquellos lugares que comercialicen con contenido erótico, pornográfico o de carácter sexual.

La principal pugna política con respecto a la nueva ley se dio en un principio entre los diputados que la propusieron y el Gobierno del Distrito Federal; éste alegó que la ley alentaba la creación de nuevos establecimientos de alto impacto social (los cuales son promotores de prácticas como la prostitución, la venta y uso de drogas), y que los horarios de cierre propuestos para los giros de esa naturaleza propiciaban desórdenes relacionados con la ingesta de alcohol.

"Desgraciadamente, no ha sido posible un diálogo claro y abierto entre las partes (vecinos, empleados, empresarios, sociedad en general) debido precisamente al carácter del asunto: los establecimientos de alto impacto social no están reconocidos actualmente por la ley y su índole o naturaleza no es aceptada por algunos sectores de una sociedad mexicana diversa y multiforme."<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Partido Verde Ecologista de México, "Una ley muy controvertida", Revista Asamblea, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Tercera Época, número 6, volumen 1, Agosto 2001, p. 3.

<sup>60</sup> Carrión, Lydiette, "Giros negros y ciudadanía: un vistazo", Revista Asamblea, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Tercera Época, número 6, volumen 1, Agosto 2001, pp. 15-17.

Una vez que se tuvo un primer proyecto para una nueva Ley de Establecimientos Mercantiles, se invitó al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que participara, con su experiencia en la Administración Pública de la ciudad, en la elaboración de un texto consensuado, ya que será a dicho órgano de gobierno a quien le corresponderá resolver la problemática de aplicación de la ley. Por esta razón, el 27 de abril de 2001, se acordó abrir un periodo de 20 días para que el Jefe de Gobierno hiciera observaciones, adiciones y propuestas a la iniciativa, tiempo durante el cual se instalaron mesas de trabajo para recibir propuestas de todos los sectores de la ciudad.

Esta iniciativa de Ley para Establecimientos Mercantiles, contempla cuatro aspectos fundamentales: el primero orientado a la desregulación para la apertura de algunos establecimientos de pequeños montos de inversión, tales como: tiendas de abarrotes, salones de belleza, fondas sin venta de bebidas alcohólicas y otros similares.

El segundo aspecto relevante es el de otorgar licencias de tipo "A", "B" y "C" a los establecimientos mercantiles que van desde aquellos que expenderán bebidas alcohólicas con o sin alimentos, hasta la autorización a centros con espectáculos de baile erótico, y en este apartado quedará claramente especificado el horario en que funcionará cada uno de estos giros.

El tercer aspecto es el que regulará el servicio de estacionamientos, los denominados valet parking y aquellos establecimientos que tienen como obligación prestar el servicio de estacionamiento a sus clientes, como es el caso de los cines y supermercados.

El cuarto aspecto es el que tiene que ver con los establecimientos en los que se presta el servicio de juegos electrónicos, electromecánicos y de video, en este apartado de la ley se definen cuatro formas de establecimientos, cuya clasificación obedece al tipo de juego y a las edades de quienes pueden acceder al servicio, es decir, van de juegos inofensivos, poco agresivos, agresivos y altamente agresivos, dirigidos a usuarios desde todas las edades hasta mayores de 18 años.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Téllez Sánchez, Alicia, "Productividad y Ley de Establecimientos Mercantiles", Revista Asamblea, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Tercera Época, número 6, volumen 1, Agosto 2001, p. 9

En general, otros aspectos que considero de suma trascendencia en esta iniciativa de ley, son los siguientes:

a) Que para aquellos establecimientos mercantiles que expendan bebidas alcohólicas a menores de edad, así como cualquier tipo de droga, se les cancelara de manera definitiva su licencia de funcionamiento.

b) Se prohíben las "barras libres" o cualquier promoción, en cualquier tipo de establecimiento, ya que ésta permite la utilización de bebidas adulteradas, de baja calidad o de origen desconocido.

c) La legislación que se propone contempla disposiciones de carácter ecológico, salud y desarrollo urbano.

d) No se permitirá ningún tipo de discriminación para ingresar a establecimientos de cualquier índole.

e) No deberá abrirse ningún establecimiento de juegos a menos de 300 metros de un centro escolar.

f) Se busca disminuir la contaminación auditiva a través de un control de emisiones de ruido, imponiendo como obligación instalar aislantes de sonido para no afectar a los vecinos circundantes.

g) Se buscará implementar un programa interno de protección civil y los giros con un aforo mayor a 50 personas deberán contratar un seguro de responsabilidad civil.

Por otra parte, los diputados de la II Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, hacen mención de que la presente iniciativa de Ley de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal, se deberá aprobar en el siguiente periodo ordinario de sesiones que se llevará a cabo de septiembre a diciembre del año 2001.

Estas fueron algunas de las opiniones vertidas por las fracciones partidistas en el Distrito Federal, respecto del proyecto de iniciativa de Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.

Por último la fracción del Partido del Trabajo menciona al respecto: "Esta etapa de polémica, reflexión, disensos y consensos generados por la iniciativa de reformar la Ley de Establecimientos Mercantiles ha resultado muy positiva para el desarrollo de la cultura política del Distrito Federal. Sin embargo, me queda una

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

clara sensación de premura y precipitación en torno al tema. Creo que la forma en que esta iniciativa se politizó limitó mejores posibilidades de consenso e impidió una consulta a la ciudadanía más ordenada y detallada. El Partido del Trabajo ha decidido votar a favor esta iniciativa, aprobándola en lo general, pero manifestando la inquietud de que este marco legal puede seguir evolucionando.<sup>62</sup>

### · 3.2 Conceptos que maneja la Ley ·

Los conceptos, con los cuales nos debemos de familiarizar, en materia de establecimientos mercantiles, están citados en el artículo 2º de la vigente Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, y son los siguientes:

Como primer concepto, hay que mencionar que es un establecimiento mercantil.

a) Establecimiento mercantil.- Es el local ubicado en un inmueble donde una persona física o moral desarrolla actividades relativas a la intermediación, compraventa, arrendamiento, distribución de bienes o prestación de servicios, con fines de lucro.

b) Autorización.- Es el acto administrativo que emite la Delegación para que una persona física o moral pueda desarrollar por una sola ocasión o período determinado, alguno de los giros mercantiles.

c) Giro Mercantil.- Es la actividad comercial lícita, permitida en las normas sobre uso de suelo, que se autoriza en la licencia de funcionamiento o es manifestada en la declaración de apertura para desarrollarse en los establecimientos mercantiles.

d) Clausura.- Es el acto administrativo a través del cual la autoridad competente, como consecuencia de un incumplimiento a la normatividad correspondiente, suspende las actividades de un establecimiento mercantil

<sup>62</sup> Flores Hernández, Eugenia, "Un proyecto perfectible", Revista Asamblea, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Tercera Época, número 6, volumen 1, Agosto 2001, p. 5.

mediante la colocación de sellos en el local correspondiente, pudiendo ser de carácter parcial, temporal o permanente.

e) Clausura parcial.- Es el acto administrativo a través del cual la autoridad competente, como consecuencia de un incumplimiento a la normatividad correspondiente, suspende las actividades sólo en una parte de un establecimiento mercantil.

f) Clausura temporal.- es el acto administrativo a través del cual la autoridad competente, como consecuencia de un incumplimiento a la normatividad correspondiente, suspende las actividades de un establecimiento mercantil por un tiempo determinado o en tanto se subsana el incumplimiento.

g) Clausura permanente.- Es el acto administrativo a través del cual la autoridad competente, como consecuencia de un incumplimiento grave o reincidente a la normatividad correspondiente, suspende las actividades de forma inmediata y permanente; lo que implica la pérdida de la licencia de un establecimiento mercantil mediante el procedimiento de revocación de oficio.

h) Declaración de apertura.- Es el acto administrativo por el cual la autoridad recibe la manifestación que hace una persona física o moral de que iniciará actividades comerciales en un establecimiento mercantil, una vez cumplidos los requisitos establecidos en la ley.

i) Enseres.- Son aquellos objetos como sombrillas, mesas, o cualquier instalación desmontable, colocados en la vía pública para la prestación del servicio que otorga el establecimiento mercantil.

j) Giro con impacto vecinal.- Son todas aquellas actividades que por sus características provocan transformaciones, alteraciones o modificaciones en la armonía de la comunidad.

k) Giro con impacto zonal.- Son las actividades que por sus características inciden en las condiciones viales y por los niveles de ruido en la tranquilidad de las áreas cercanas.

l) Licencia de funcionamiento.- Es el acto administrativo que emite la Delegación, por el cual autoriza a una persona física o moral a desarrollar actividades comerciales, consideradas por la ley como giros de impacto vecinal o impacto zonal.

m) Permiso.- Acto administrativo que emite la Delegación, para que una persona física o moral pueda ocupar y colocar en la vía pública enseres o instalaciones del establecimiento mercantil.

n) Ventanilla de Gestión.- órgano administrativo de la Secretaría de Desarrollo Económico, instalado en las sedes de los organismos empresariales, donde se gestionan los trámites relacionados a la regulación del funcionamiento de los establecimientos mercantiles.

o) Ventanilla Única.- Órgano adscrito a la Delegación del Distrito Federal, donde se gestionan los trámites concernientes al funcionamiento de los establecimientos mercantiles.

Estos conceptos, nos permitirán comprender más en la presente investigación, de cómo opera el procedimiento para iniciar actividades comerciales en un establecimiento mercantil y de lo que son éstos últimos.

### **3.3 Establecimientos mercantiles que requieren de licencia de funcionamiento**

Antes que nada, es pertinente nuevamente señalar que es una licencia en materia administrativa. Y al respecto se señala: "Es el medio de control sobre el ejercicio de determinadas actividades desempeñadas por los gobernados, quienes al cumplir con los requisitos exigidos pueden desarrollar dichas actividades, ya que la propia administración les reconoce el derecho de ejercicio."<sup>63</sup>

Y como ya se dijo, la licencia de funcionamiento, para un establecimiento mercantil: "es el acto administrativo que emite la Delegación, por el cual autoriza a una persona física o moral a desarrollar actividades comerciales, consideradas por la ley como giros de impacto vecinal o impacto zonal.

<sup>63</sup> Martínez Morales, Rafael I., op. cit., p. 302.

Los establecimientos mercantiles, que única y exclusivamente requerirán de licencia de funcionamiento para operar, son los giros de impacto vecinal y de impacto zonal.

Las licencias de funcionamiento se dividen en dos tipos: **licencia de funcionamiento Tipo "A"** que son para los giros mercantiles de impacto vecinal y **licencia de funcionamiento Tipo "B"** que son para los giros mercantiles de impacto zonal.

Son considerados de impacto vecinal y requerirán para su funcionamiento de la expedición por parte de la Delegación, de la licencia de funcionamiento Tipo "A", los siguientes giros:

1) Salones de fiestas, que tendrán como única actividad la renta de espacio a particulares para la celebración de eventos y fiestas privadas.

2) Restaurantes, que tendrán como giro la venta de alimentos preparados y la venta de bebidas alcohólicas, y podrán prestar el servicio de música viva, grabada o videograbada.

3) Establecimientos de hospedaje, que serán todos aquellos que proporcionen al público albergue o alojamiento mediante el pago de un precio determinado y entre estos se encuentran los hoteles, moteles y desarrollos con sistema de tiempo compartido. Éstos podrán prestar los servicios de venta de alimentos y bebidas alcohólicas al copeo en cuartos y albercas, música viva, o grabada, renta de autos, agencia de viajes.

4) Salas de cine, teatro y auditorios.

Son considerados de impacto zonal y requerirán para su funcionamiento de la expedición de la licencia de funcionamiento Tipo "B", los siguientes giros:

1) Cervecería; 2) Pulquería; 3) Bares; 4) Cantinas; 5) Discotecas; 6) Salones de baile; 7) Peñas; 8) Salas de cine con venta de bebidas alcohólicas; y 9) Cabarets.

Los giros de cervecería y pulquería podrán prestar los servicios de venta de bebidas alcohólicas específicas de su giro, para el consumo en su interior, música viva o grabada y alimentos preparados.

Los demás giros, igualmente podrán prestar los servicios de venta de bebidas alcohólicas, alimentos preparados, música viva, eventos culturales, manifestaciones artísticas de carácter escénico, cinematográfico, literario y espacio para bailar o espectáculos.

### **3.3.1 Requisitos**

Para poder obtener licencias de funcionamiento, los interesados deberán presentar ante la Ventanilla Única o la de Gestión, la solicitud correspondiente con los siguientes datos y documentos:

I.- Nombre comercial o denominación social del establecimiento mercantil, domicilio para oír y recibir notificaciones, nacionalidad y registro federal de contribuyentes.

II.- Si el solicitante es extranjero, deberá presentar la autorización expedida por la Secretaría de Gobernación, en la que se le permita llevar a cabo la actividad de que se trate.

III.- Si es persona moral, su representante legal acompañara el documento con el que acredite su personalidad, copia de identificación oficial vigente con fotografía; así como copia certificada de la escritura constitutiva debidamente registrada o con registro en trámite.

IV.- Ubicación y superficie del local donde se pretende establecerse el giro mercantil, así como el giro que se pretende ejercer.

V.- Certificado de zonificación para uso específico, o certificado para usos del suelo permitidos, o certificado de uso de suelo por derechos adquiridos, en su caso, con el que se acredite que el giro mercantil que se pretende operar esta permitido en el lugar de que se trate.

VI.- Visto bueno de seguridad y operación expedido por un Director Responsable de Obra.

VII.- Documento que acredite que el establecimiento cuanta con los cajones de estacionamiento que instruyen para cada uso los Programas Delegacionales o Parciales de Desarrollo Urbano y el Reglamento de Construcciones.

VIII.- Presentar un estudio de impacto ambiental o riesgo, expedido por la autoridad competente cuando sea necesaria su presentación.

IX.- Para la expedición de licencia de funcionamiento Tipo "B" la Delegación a través de notificación, dará vista al Comité Vecinal y demás vecinos interesados de la unidad territorial correspondiente.

X.- Cuando se trate de la solicitud de licencia de Tipo "B" para cabaret, la Delegación realizará una consulta vecinal en la unidad territorial correspondiente.

### **3.4 Establecimientos mercantiles que requieren de declaración de apertura**

La declaración de apertura es el acto administrativo por el cual la autoridad recibe la manifestación que hace una persona física o moral de que iniciará actividades comerciales en un establecimiento mercantil, una vez cumplidos los requisitos establecidos en la ley.

Todos los establecimientos mercantiles cuyas actividades no estén consideradas dentro de los giros que requieren de licencia de funcionamiento ya sea Tipo "A" o "B", están obligados a presentar su aviso de declaración de apertura para que se les registre y puedan funcionar legalmente.

Estos son sólo algunos de los establecimientos mercantiles, que solamente necesitan hacer una declaración de apertura y podrán ejercer sus actividades, y por ende no necesitan tramitar una licencia de funcionamiento:

Los salones de fiestas infantiles, sólo necesitan de la declaración de apertura para funcionar, así como los restaurantes, fondas, que den el servicio de alimentos preparados sin venta de bebidas alcohólicas, las lavanderías, planchadurías, tintorerías, peluquerías, agencias de viajes, las casas de huéspedes, los albergues, clínicas médicas, asilos, conventos, internados.

Los centros de educación de carácter privado como son las escuelas de educación preescolar, jardín de niños, primaria, secundaria, bachillerato, escuelas técnicas e instituciones de educación superior, requerirán de la presentación de su declaración de apertura para desarrollar sus actividades.

Los centros de servicio de mecánica, hojalatería, pintura, eléctrica, de lavado, engrasado y accesorios de automóviles necesitan de declaración de apertura; así como a los establecimientos que su giro sean los juegos de video, electrónicos, mecánicos y electromecánicos; los estacionamientos públicos, los billares, boliches, baños públicos, gimnasios, vinaterías, y bancos entre otros.

### **3.4.1 Requisitos**

La declaración de apertura de los establecimientos mercantiles, se tramitará en el formato de aviso que al efecto proporcionen las Ventanillas Única o la de Gestión, y el interesado estará obligado a manifestar bajo protesta de decir verdad, los siguientes datos:

I.- Nombre y/o razón social del solicitante, domicilio, registro federal de contribuyentes y nacionalidad.

II.- En caso de ser extranjero, la documentación que acredite su legal estancia en el país, así como la autorización por parte de la Secretaría de Gobernación.

III.- Si es persona moral, su representante legal acompañará el documento con el que acredite su personalidad, copia de una identificación oficial vigente con fotografía y copia certificada de la escritura constitutiva debidamente registrada o con registro en trámite.

IV.- Ubicación y superficie del establecimiento mercantil del que se avisa la declaración de apertura.

V.- Giro mercantil que se pretende ejercer.

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

VII.- Denominación o nombre comercial del establecimiento mercantil.

VIII.- Visto bueno de seguridad y operación expedido por un Director Responsable de Obra.

IX.- Documento que acredite que el establecimiento cuenta con los cajones de estacionamiento que instruyen para cada uso los Programas Delegacionales o Parciales de Desarrollo Urbano y el Reglamento de Construcciones.

X.- Certificado de zonificación para uso específico, o certificado para usos del suelo permitidos, o certificado de uso de suelo por derechos adquiridos.

La declaración de apertura se presentará ante la Delegación, a través de la Ventanilla Única o la de Gestión, la que se le devolverá al interesado sellada en forma inmediata. La misma sólo autoriza al titular a ejercer exclusivamente el giro que en ella se autorice.

### **3.5 Las autorizaciones y sus requisitos**

Como ya se dijo la autorización es el acto administrativo que emite la Delegación para que una persona física o moral pueda desarrollar por una sola ocasión o período determinado, alguno de los giros mercantiles.

La doctrina del Derecho Administrativo señala, que la autorización "es un acto esencialmente unilateral, por medio del cual el particular podrá ejercer una actividad para la que está previamente legitimado; pues el interesado tiene un derecho preexistente que se supedita a que se cubran requisitos, condiciones o circunstancias que la autoridad valorará."<sup>64</sup>

Para la operación, por una sola ocasión o por un período determinado, de los giros mercantiles que requieran licencia de funcionamiento, se requerirá de la autorización de la Delegación correspondiente.

Las personas que obtengan la autorización expedida por la Delegación, podrán vender cerveza en envase abierto o pulque sin envasar, en el interior de ferias, romerías, kermesses, festejos populares y otros lugares en que se presenten eventos similares. La venta de dichos productos deberá efectuarse en envase de cartón, plástico o de cualquier otro material similar, quedando prohibida su venta en envase de vidrio, barro o metálico y a menores de edad.

Los titulares de las autorizaciones deberán abstenerse de vender o distribuir pólvora y explosivos, artificios y sustancias químicas relacionadas con explosivos, en términos de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y vigilar que los usuarios no los introduzcan al establecimiento.

Para el otorgamiento de la autorización para operar en una sola ocasión, por un período determinado de tiempo, o por un solo evento, un giro mercantil que

---

<sup>64</sup> Ídem

requiera licencia de funcionamiento, se deberá formular solicitud por escrito con los siguientes datos:

I.- Nombre comercial y/o razón social del solicitante, domicilio para oír y recibir notificaciones, registro federal de contribuyentes y nacionalidad.

II.- En caso de ser extranjero, la documentación que acredite su legal estancia en el país, así como la autorización por parte de la Secretaría de Gobernación, en la cual se le permita llevar a cabo la actividad de que se trate.

III.- Si es persona moral, su representante legal acompañará el documento con el que acredite su personalidad, copia de una identificación oficial vigente con fotografía y copia certificada de la escritura constitutiva debidamente registrada o con registro en trámite.

IV.- Ubicación y superficie del local donde pretende establecerse el giro mercantil.

V.- Giro mercantil que se pretende ejercer.

Una vez, otorgada la autorización por parte de la Delegación, el periodo de funcionamiento de la misma no podrá exceder de 15 días naturales y en ningún caso podrá ser objeto de prórroga, revalidación o traspaso.

Para los efectos de la autorización para vender cerveza o pulque en envase abierto, en eventos como, ferias, romerías, kermesses, festejos populares; el interesado deberá presentar, cuando menos con 5 días hábiles anteriores a la fecha de su celebración, solicitud por escrito ante la Delegación, con los siguientes datos:

I. Nombre, domicilio y firma del organizador responsable.

II. Clase de festividad o evento.

III. Ubicación del lugar donde se realizará.

IV. Fecha y hora de iniciación y terminación del mismo.

V. Autorización, en su caso, de la Secretaría de Gobernación.

VI. Información, en su caso, de él o los intérpretes, grupos artísticos y musicales que actuarán.

La Delegación analizará la solicitud de la autorización y la otorgará, si procede, en un plazo que no exceda de 3 días hábiles, contados a partir de la

presentación de la solicitud; previo pago de derechos que, en su caso, establezca el Código Financiero del Distrito Federal.

En caso de que transcurrido dicho plazo no exista respuesta de la autoridad competente, se entenderá que la solicitud ha sido aprobada en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

### **3.5 Los permisos y sus requisitos**

El permiso es el acto administrativo que emite la Delegación, para que una persona física o moral pueda ocupar y colocar en la vía pública enseres o instalaciones del establecimiento mercantil. Por su parte, los enseres son todos aquellos objetos como sombrillas, mesas, sillas o cualquier instalación desmontable, que se colocan en la vía pública para la prestación del servicio que otorga el establecimiento mercantil.

"Es el acto administrativo por el cual la administración remueve obstáculos a efecto de que el particular realice una actividad, pues preexiste un derecho; por lo tanto, no se trata de un privilegio."<sup>65</sup>

Los titulares de los establecimientos mercantiles que funcionen como restaurantes o cafeterías podrán colocar en la vía pública, enseres e instalaciones que sean necesarios para la prestación del servicio consignado en su declaración de apertura o licencia de funcionamiento, previo permiso otorgado por la Delegación y el respectivo pago de derechos.

La colocación de los enseres e instalaciones, sólo se permitirá cuando se reúnan las siguientes condiciones:

- a) Que sean contiguos al establecimiento mercantil.
- b) Que para el paso de peatones se deje una anchura libre de por lo menos 1.50 metros, entre la instalación de los enseres y el arroyo vehicular.
- c) Que no ocupen la superficie de rodamiento para la circulación vehicular.
- d) Que su instalación no impida la operación de comercio preexistente.

---

<sup>65</sup> Id.

e) Que los enseres o instalaciones no se utilicen para preparar o elaborar bebidas o alimentos.

f) Que no se instalen en zonas preponderantemente destinadas al uso habitacional.

g) No se otorgará permiso cuando los enseres abarquen una superficie mayor al 50% de la superficie total del establecimiento mercantil.

Las personas interesadas en obtener de la Delegación respectiva, el permiso para colocar enseres, deberán presentar ante la Ventanilla Única la solicitud correspondiente acompañada de los siguientes datos y documentos:

I.- Nombre o razón social y denominación o nombre comercial del establecimiento mercantil, así como domicilio para oír y recibir notificaciones.

II.- Copia de la licencia de funcionamiento vigente o de la declaración de apertura, según sea el caso.

III.- Proyecto y croquis de colocación de enseres, en el que se expliquen las condiciones en que se instalarán u cperarán, en su caso, a efecto de certificar que se cumple con lo dispuesto por la Ley.

La Delegación, una vez que reciba la solicitud, deberá resolver el otorgamiento del permiso en un plazo de 7 días hábiles; siempre que se cumpla con los requisitos de ley, mediante el pago de los derechos correspondientes. La Delegación podrá negar en todo momento la solicitud del permiso, por considerarlo de interés social o por afectar el entorno e imagen urbana.

El permiso para la ocupación o colocación en la vía pública de los enseres o instalaciones, no podrá exceder de 180 días naturales, mismo que podrá ser renovado en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

En caso de vencimiento del permiso o por violación a lo dispuesto por la Ley en la materia, el titular del establecimiento mercantil estará obligado a retirar los enseres o instalaciones por su propia cuenta. En caso contrario, la Delegación retirará los enseres que ocupen la vía pública, corriendo a cargo del particular los gastos de ejecución de los trabajos respectivos.

Cuando se viole alguna de las obligaciones consignadas por la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, se procederá a la revocación de oficio del permiso. Todo permiso que expida la Delegación para la ocupación de la vía pública no crea ningún derecho real o posesorio y se entenderá condicionado a la observancia de la Ley, aun cuando no se exprese.

### **3.7 Obligaciones y prohibiciones de los titulares de establecimientos**

Los titulares de los establecimientos mercantiles, de acuerdo con la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, tienen las siguientes obligaciones:

I.- Destinar el local exclusivamente para el giro a que se refiere la licencia de funcionamiento, permiso, la autorización otorgada; o bien, los manifestados en la declaración de apertura.

II.- Tener a la vista del público en general, el original o copia certificada de la documentación vigente que acredite su legal funcionamiento.

III.- Revalidar cada tres años la licencia de funcionamiento.

IV.- Exhibir en un lugar visible al público y con caracteres legibles el horario en el que se prestarán los servicios ofrecidos.

V.- Permitir el acceso al establecimiento mercantil al personal autorizado por la Delegación para realizar las funciones de verificación. Así mismo, se impedirá el acceso a miembros del Ejército, Fuerza Aérea, Marina Armada y de Cuerpos Policiacos cuando pretendan hacer uso de los servicios al copeo, estando uniformados o armados.

VI.- Observar el horario general que fije la Ley y no permitir que los clientes permanezcan en su interior después del horario autorizado.

VII.- Cumplir la suspensión de actividades que en las fechas y horarios específicos que determine la Secretaría de Gobierno.

VIII.- Evitar aglomeraciones en la entrada principal del establecimiento mercantil que obstruyan la vialidad, el paso peatonal o que pongan en riesgo la seguridad de los usuarios o peatones.

IX.- Permitir el acceso a las instalaciones a todo usuario que lo solicite.

X.- Prestar el servicio de que se trate a toda persona que lo solicite, sin discriminación alguna, salvo los casos de personas en evidente estado de ebriedad, bajo el influjo de estupefacientes, o que porten armas, así como a los

menores de edad, en cuyos casos se deberán negar los servicios solicitados. Para cerciorarse de la mayoría de edad, el titular del Establecimiento Mercantil está obligado a pedir identificación oficial con fotografía que acredite la mayoría de edad de los concurrentes.

XI.- Los titulares de las licencias de funcionamiento Tipo "B" deberán colocar en el exterior del establecimiento mercantil, un letrero visible que señale "en este establecimiento no se discrimina por motivos de raza, religión, orientación sexual, condición física o socioeconómica ni por ningún otro motivo" incluyendo para quejas, los teléfonos de emergencia y dirección de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

XII.- Contar con un botiquín equipado con medicinas, material e instrumentos de curación necesarios para brindar primeros auxilios. En caso de reunir a más de 50 personas, entre clientes y empleados, contar con el personal capacitado para brindar dichos auxilios.

XIII.- Contar con un programa interno de protección civil, de conformidad con la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal vigente y su reglamento;

XIV.- Fijar en un lugar visible del establecimiento un croquis que ubique claramente las rutas de evacuación.

XV.- Vigilar que se conserve la seguridad de los asistentes y de los empleados dentro del establecimiento mercantil.

XVI.- Contar con un seguro de responsabilidad civil para cubrir a los usuarios tanto en su persona como en sus bienes.

XVII.- Contar con los cajones de estacionamiento que se instruyen para cada uso en los Programas Delegacionales o Parciales de Desarrollo Urbano y el Reglamento de Construcciones;

XVIII.- Instalar aislantes de sonido en los establecimientos mercantiles, para no generar ruido en el medio ambiente, o contaminación, que afecte el derecho de terceros.

En general, éstas son algunas de las obligaciones más importantes con las que deben de cumplir los titulares de establecimientos mercantiles, para poder ejercer sus actividades y funcionar legalmente.

Queda prohibido a los titulares de establecimientos y sus dependientes realizar o participar en las siguientes actividades:

- a) La venta de cualquier tipo de bebidas alcohólicas y cigarros a los menores de edad.
- b) La venta de bebidas alcohólicas cuando no se cuente con licencia de funcionamiento.
- c) El lenocinio, pornografía infantil, prostitución infantil, consumo y tráfico de drogas y delitos contra la salud, así como aquellas actividades que pudieran constituir una infracción administrativa o un delito grave.
- d) El expendio de bebidas alcohólicas a personas en evidente estado de ebriedad.
- e) La celebración de relaciones sexuales que se presenten como espectáculos en el interior de los establecimientos mercantiles.
- f) Que se crucen apuestas en el interior de los establecimientos mercantiles, excepto en los casos en que se cuente con la aprobación correspondiente de la Secretaría de Gobernación.
- g) La retención de personas dentro del establecimiento mercantil. En caso de negativa de pago por parte del cliente o de la comisión de algún delito, se solicitará la intervención inmediata a las autoridades competentes.
- h) El maltrato o discriminación a las personas que reciban el servicio, por parte del personal que labora en dicho establecimiento.
- i) La elaboración y venta de bebidas con ingredientes o aditivos que no cuenten con registro sanitario de conformidad con la Ley General de Salud.
- j) La colocación de estructuras, dispositivos u objetos que dificulten la entrada o salida de las personas o vehículos.
- k) La utilización de la vía pública para la prestación de los servicios o realización de las actividades propias del giro mercantil de que se trate, salvo aquellos casos en que lo permita expresamente la Ley y se cuente con el permiso correspondiente.
- l) Arrojar residuos sólidos y líquidos en las alcantarillas, sin sujetarse a las disposiciones que para el tratamiento de dichas sustancias señalen las autoridades,
- m) Exhibir material o publicidad de carácter pornográfico hacia la vía pública, y las demás que señale esta Ley.

## CAPITULO 4

### LA ILEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EMITIDOS POR LAS DELEGACIONES EN MATERIA DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y SU IMPUGNACIÓN

#### 4.1 Procedimiento administrativo

Las formalidades y trámites legales que le dan vida y configuración al acto administrativo vienen a constituir lo que se denomina como procedimiento administrativo.

"Cuando el Estado legisla, juzga o administra lo hace a través de un procedimiento. El procedimiento administrativo será, por tanto, el cause formal de la función administrativa. Cuando una Administración Pública realiza una actividad para realizar los fines a ella encomendados, ha de hacerlo a través del procedimiento administrativo establecido al efecto."<sup>66</sup>

"El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales.

Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo..."<sup>67</sup>

Alfonso Nava Negrete, citado por, Narciso Sánchez Gómez, define al procedimiento administrativo, como: "El medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren a la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración. Quedando incluidos en este concepto, los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa."<sup>68</sup>

<sup>66</sup> González Pérez, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal. México, editorial Porrúa, 2000. 3ª ed., p. 1.

<sup>67</sup> Fraga, Gabino. op. cit., pp. 254 y 255.

<sup>68</sup> Sánchez Gómez, Narciso. op. cit., pp. 356 y 357.

De esta forma concluyo, que el procedimiento administrativo está constituido por todos los trámites y formalidades, que se encuentran 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 condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de su fin.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, define en su artículo 2º fracción XXII, al procedimiento administrativo de la siguiente manera:

"Procedimiento administrativo es el conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general."

#### **4.1.1 Tipos de procedimiento**

El autor Miguel Galindo Camacho, se refiere a una clasificación del procedimiento administrativo de la siguiente forma:

En cuanto a su radio de acción, lo clasifica en interno y externo. El procedimiento interno, es aquel que lleva a cabo el órgano administrativo, necesario en el proceso, que no afecta la esfera jurídica de los particulares. Y el procedimiento externo, es aquel que tiene manifestaciones hacia los administrados y crea, modifica o extingue la esfera jurídica de los particulares.

Desde el punto de vista de la necesidad de la intervención de los particulares como origen del procedimiento, lo clasifica en procedimiento obligatorio o de oficio y procedimiento a petición de parte. El procedimiento obligatorio o de oficio es el que realiza el órgano administrativo en cumplimiento de sus facultades y obligaciones, sin que medie petición de parte. Por su parte, el procedimiento a petición de parte, es el que se realiza en virtud de la gestión que hacen los particulares administrados para que el acto se lleve a cabo o para la expedición del mismo.

La siguiente clasificación del procedimiento administrativo, es en relación a la necesidad de que se lleven a cabo estudios previos para la realización del acto administrativo y la necesaria ejecución de los mismos, y se clasifica en procedimiento previo y procedimiento de ejecución. El procedimiento previo, es aquel que en cierta forma autónoma se lleva a cabo para determinar si en el caso es procedente el acto administrativo fundamental, por ejemplo, para llevar a cabo la expropiación, es necesario determinar previamente, mediante estudios económicos, urbanísticos, etc., la posibilidad de realizar el acto expropiatorio. Y el procedimiento administrativo, se da cuando no se cumple voluntariamente el acto administrativo.<sup>69</sup>

El maestro Serra Rojas, señala los siguientes casos de procedimientos administrativos:

a) El procedimiento de gestión administrativa o de oficio, es aquel en donde todas las actuaciones son provocadas por la Administración Pública, con formalidades simples, rápidas, ágiles, flexibles y limitadas al cumplimiento de la ley para asegurar el interés general, y en su desenvolvimiento no intervienen los particulares.

b) El procedimiento administrativo de carácter imperativo o coercitivo que afecta derechos de los particulares, generalmente se configura con la imposición de sanciones administrativas.

c) El procedimiento de tramitación, es el conjunto de pasos que conducen a un acto definitivo, o sea, a una decisión administrativa.

d) El procedimiento administrativo de oposición, que también se le llama de reclamación o de inconformidad, que se inicia a instancia de parte y concluye de oficio, es el caso de los recursos administrativos.

e) El procedimiento administrativo de ejecución, se refiere a la serie de actos que tienden al cumplimiento obligatorio de una ley por la vía coactiva.

---

<sup>69</sup> Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo, Tomo I, op. cit., p. 214.

f) El procedimiento contencioso administrativo es aquel que se desarrolla ante un Tribunal de naturaleza administrativa para resolver un conflicto entre el particular y la Administración Pública.<sup>70</sup>

Cabe señalar, que no existe una uniformidad de criterios sobre la clasificación del procedimiento administrativo que hacen los distintos estudiosos de este tema, pero nos damos cuenta que en su mayoría siguen las tendencias más notables de la legislación administrativa nacional.

Dentro de nuestra legislación, y conforme al tema que estamos tratando, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 32, señala:

"El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición del interesado."

#### **4.1.2 Principios que lo rigen**

Los principios de la doctrina constitucional establecen que el gobernado puede hacer el acto ordenado y el acto permitido, es decir, lo que la ley ordena y lo que ésta permite, y es lo que constituye la esfera de su libertad; en cambio, la autoridad solamente puede hacer aquello que la ley expresamente le ordena o le faculta, y sólo en casos excepcionales puede hacer uso de las facultades discrecionales que la propia ley le concede, dejándole para el caso concreto a que la propia ley se refiere, una esfera de libertad de interpretación, la que nunca debe ser en menoscabo de los derechos del gobernado.

Los principios que rigen al procedimiento administrativo, son lo que le otorgan especial individualidad y contribuyen a diferenciarlo del procedimiento judicial con el que no puede ser confundido ni por su estructura y dinámica, ni por la finalidad inmediata que cada uno de ellos trata de alcanzar. De ahí la importancia que tienen para estudiarlos y considerarlos como fundamentales del procedimiento administrativo, puesto que este conocimiento permite aprehender toda la gama de cada una de esas actuaciones administrativas, ya sean constitutivos, comunes o recursivos.

---

<sup>70</sup> Serra Rojas. Andrés. op. cit., pp. 279-292.

Los principios que rigen al procedimiento administrativo según su relevancia jurídica y doctrinal son los siguientes:

a) Principio de legalidad.- que representa una regla de conducta y un deber para todas las autoridades administrativas del Estado al sostener como una de sus obligaciones ajustarse a la ley que regula sus actos y procedimientos fundando y motivando los acuerdos, las resoluciones, notificaciones y demás diligencias que realicen en la esfera de su competencia para darle seguridad jurídica a los particulares (*vide* 4.3.2).

b) Principio de audiencia.- establece que todo administrado debe tener la oportunidad de ser oído en el curso de un procedimiento administrativo que de cualquier modo lo involucre, afectando sus derechos subjetivos o intereses legítimos, para que pueda ser escuchado en defensa propia mediante la presentación de sus razones, argumentos o alegaciones que tenga a su favor para desvirtuar un acto o procedimiento que lesione sus derechos. El administrado debe tener la oportunidad de ser asesorado por un profesional en caso de ser necesario, así como el de ofrecer pruebas y ser presentadas en tiempo y forma ante la autoridad administrativa respectiva, además debe alcanzar una decisión fundada en derecho en donde se hayan tomado en cuenta todos sus argumentos, pruebas y alegatos, para que de esta forma se revoque, se modifique o se deje sin efecto el procedimiento que resulte ilegal o nulo.

El principio o garantía de audiencia comprende dos aspectos esenciales, uno de fondo y otro de forma. El primero de ellos sostiene que nadie puede ser privado de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos mientras se encuentre en un estado de indefensión; el segundo, dice que para poder privar a un particular de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, debe existir un procedimiento previo tramitado conforme a las formalidades legales establecidas y en donde se haya dictado una resolución definitiva debidamente fundada y motivada y que se haya notificado correctamente al destinatario.<sup>71</sup>

El principio o garantía de audiencia, se encuentra plasmado en nuestra Constitución Política, en el artículo 14 segundo párrafo, y que a la letra dice:

---

<sup>71</sup> Sánchez Gómez, Narciso, op. cit., pp. 363 y 364.

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

"En nuestro país, el principio o garantía de audiencia, en materia de Derecho Civil y de Derecho Penal, no ha tenido ningún problema de interpretación, pues se ha sostenido el criterio uniforme en el sentido de que existe en todos los aspectos en dichas materias. En Derecho Administrativo, sin embargo, algunos tratadistas de la materia ha denominado en ocasiones en ocasiones como garantía de audiencia previa, el criterio no ha sido uniforme, pues mientras algunos autores han sostenido que no siempre existe la garantía de audiencia en Derecho Administrativo, otros, en cambio, sostienen que sí. Lo cierto es que el criterio tiende a uniformarse en el sentido de que el procedimiento administrativo debe contener el principio o garantía de audiencia. En tales condiciones, las autoridades administrativas están obligadas a cumplir y respetar la garantía de audiencia que deben contener las leyes administrativas en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 14 segundo párrafo constitucional, puesto que debe considerarse como una de las formalidades esenciales del procedimiento a que el mismo se refiere."<sup>72</sup>

c) Principio de oficialidad.- recomienda que es la propia autoridad administrativa la que debe provocar o iniciar la mayoría de las actuaciones administrativas. La autoridad administrativa tiene el deber y al mismo tiempo el derecho de mover el procedimiento administrativo hasta llegar al acto administrativo definitivo para el eficaz funcionamiento de la Administración Pública, ya que no se puede dejar al criterio de los particulares cuándo y en qué momentos se deben realizar diversos actos administrativos; sin embargo no debe perderse de vista que hay ciertos procedimientos administrativos que se inician a instancia de parte y concluyen de oficio.

d) Principio de informalismo o sencillez a favor del administrado.- significa que el procedimiento administrativo debe estar exento de fórmulas sacramentales, trámites difíciles o complicados que provoquen anacronismo, negligencia o torpeza en su desarrollo, pues no se puede concebir como el gobernado a de librar toda una serie de obstáculos para conseguir la expedición del acto

---

<sup>72</sup> Galindo Camacho, Miguel, op. cit., 215.

administrativo o el reconocimiento de sus derechos, por lo tanto debe haber flexibilidad, sencillez y facilidad en el entendimiento y desarrollo del procedimiento administrativo, ya que el excesivo formulismo puede diluir los intereses del particular y entorpecer la marcha de la Administración Pública; y por el contrario un procedimiento moderado conduce a una actividad administrativa dinámica, rápida y eficaz en el logro de la satisfacción de las necesidades colectivas.

e) Principio de celeridad.- es aquel que recomienda que los procedimientos administrativos, sean rápidos, de modo que en el tiempo más breve posible se llegue a una resolución fundada en derecho, que ponga fin al caso suscitado o que resulte la pretensión del gobernado. Este principio es importante tanto para la Administración Pública como para el gobernado, ya que a éste le interesa que sus derechos no se dilaten, se demoren o se pierdan y para la administración es importante la pronta decisión de los asuntos que tiene encomendados, y así evitar gastos y pérdida de tiempo para ambas partes.

f) Principio de economía o gratuidad.- significa que deben evitarse complicados, costosos y lentos trámites administrativos que dificulten el desenvolvimiento de un procedimiento administrativo.

g) Principio de publicidad.- se refiere a que todos los procedimientos administrativos se les debe dar la suficiente difusión a favor de sus destinatarios con el objeto de que conozcan oportunamente su evolución y sus resultados, ya que sólo así pueden surtir efectos jurídicos los diversos actos administrativos que le dan vida a un procedimiento, tal medida alcanza eficacia con la comparecencia de las partes a las diligencias, audiencias, notificaciones y publicaciones por medio de los órganos oficiales u otros medios de información o comunicación.

h) Principio de escrituriedad.- este principio recomienda que los procedimientos administrativos deben hacerse por escrito, para que se cumpla con la forma y formalidades del mismo.

i) Principio sobre el decoro y buen orden.- recomienda que en el procedimiento administrativo deben reprimirse los excesos manifiestos del lenguaje, las faltas de consideración y respeto a los órganos de la Administración Pública, así como a sus titulares, pues toda solicitud, instancia o petición debe

dirigirse de forma pacífica y con respeto, tal como lo señala el artículo 8º constitucional.<sup>73</sup>

Para finalizar, es conveniente mencionar lo que expresa la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal al respecto, y en sus artículos 3º y 5º encontramos los principios bajo los cuales se tendrán que regir los órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal y el procedimiento administrativo que lleven a cabo.

**Artículo 3º.-** La Administración Pública del Distrito Federal ajustará su actuación a la Ley, conforme a los principios de descentralización, desconcentración, coordinación, cooperación, eficiencia y eficacia; y deberá abstenerse de comportamientos que impliquen vías de hecho administrativa contrarias a las garantías constitucionales, a las disposiciones previstas en esta Ley o en otros ordenamientos jurídicos.

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

#### **4.1.3 Diferencia entre proceso y procedimiento administrativo**

Proceso y procedimiento son dos términos que forman parte del Derecho Procesal, que en ocasiones se confunden y usan indistintamente, pero obviamente son diferentes y consecuentemente es indispensable caracterizarlos y diferenciarlos.

Para el Derecho Procesal, el proceso es un concepto teleológico que se refiere a las causas finales de los actos del Estado. Por su parte el procedimiento es un concepto formal que se refiere a la forma o manera de cómo se desenvuelve un proceso, por ello el proceso representa al género y el procedimiento la especie, o en otras palabras, en un proceso siempre encontramos un procedimiento.

Respecto al proceso y procedimiento, el Dr. Miguel Acosta Romero, opina: "El proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia. Y el procedimiento administrativo es el

<sup>73</sup> Sánchez Gómez, Narciso. op. cit., pp. 365 y 366.

conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. En el proceso hay unidad y en el procedimiento existe cierta unidad.<sup>74</sup>

En esa virtud, el proceso administrativo es un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional y que tiende a resolver un conflicto de naturaleza administrativo que se ha suscitado entre la Administración Pública y un particular, o entre dos entidades públicas.

Dicho lo anterior, manifiesto que la diferencia entre proceso y procedimiento administrativo radica en que, en el primero existe una secuencia de actos desarrollados ante un tribunal como consecuencia de un conflicto administrativo y que concluyen con una sentencia, que declara el derecho a favor de la parte que demostró tenerlo, en cuanto al procedimiento administrativo es notable diversas formalidades legales que deben ejecutarse o cumplirse por una autoridad administrativa para realizar un acto jurídico definitivo.

Para reforzar lo anterior, Nava Negrete asegura que: "Clara se ve la diferencia que existe entre el procedimiento administrativo y proceso administrativo, el primero es el cause legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa, en cambio el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se considera ilegal."<sup>75</sup>

#### **4.2 Atribuciones de la Delegación en materia de establecimientos mercantiles**

Para comenzar el estudio del presente punto, es preciso, iniciar con las atribuciones que le corresponden a la Secretaría de Gobierno, y al respecto, el artículo 4º de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles señala:

<sup>74</sup> Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 464.

<sup>75</sup> Nava Negrete, Alfonso, citado por, Sánchez Gómez, Narciso, op. cit., p. 360.

**"Artículo 4.-** Corresponde a la Secretaría de Gobierno:

I. Coordinar, supervisar y evaluar el debido cumplimiento de las facultades y obligaciones conferidas a la Delegación en la Ley.

II. Instruir a la Delegación que lleve a cabo visitas de verificación, en los términos de la Ley.

III. Ordenar, mediante acuerdo que deberá publicar previamente en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, y en al menos un diario de circulación nacional, la suspensión de actividades en los establecimientos mercantiles que operen alguno de los giros que requieran licencia de funcionamiento o declaración de apertura en fechas u horas determinadas, con el objeto de vigilar que no se alteren el orden y la seguridad pública."

Por lo que hace, a las atribuciones de la Delegación, el artículo 5º de la misma Ley que se cometa, enuncia las siguientes:

I.- Expedir licencias de funcionamiento, permisos y autorizaciones en los términos de la ley.

II.- Llevar el registro de las declaraciones de apertura de los establecimientos mercantiles.

III.- Registrar el aviso de suspensión y cese de actividades de los establecimientos mercantiles, e informar a la Tesorería del Distrito Federal sobre estos.

IV.- Autorizar el funcionamiento del servicio de acomodadores de vehículos, con que cuentan los establecimientos mercantiles.

V.- Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los establecimientos mercantiles que operen en sus demarcaciones.

VI.- Llevar a cabo verificaciones ordinarias y extraordinarias, aseguramientos, visitas y tomar en cuenta las resoluciones que le sean estragados por la Procuraduría Federal del Consumidor cuando se desprenda que dentro de algún establecimiento se efectúan prácticas que lesionen la salud, los intereses o derechos de los consumidores; de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias.

VII.- Aplicar las sanciones previstas en la ley.

VIII.- Informar de manera oficial y pública a los vecinos sobre los resultados de la verificación hecha a algún establecimiento mercantil, cuando así lo soliciten los vecinos afectados de dicha demarcación territorial.

IX.- Otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma, en los términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

X.- Dar vista al comité vecinal y demás vecinos interesados de la demarcación territorial correspondiente, de las solicitudes de licencia de funcionamiento Tipo "B", con excepción de los cabarets.

XI. Realizar una consulta vecinal para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento Tipo "B" para cabaret.

XII. Las demás que les señalen la presente Ley y otras disposiciones aplicables.

Por último, son facultades de los titulares de las Ventanillas Única y la de Gestión; orientar, recibir, integrar, gestionar y entregar la documentación y respuesta correspondiente, en términos del artículo 6º de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, de los siguientes trámites:

I.- Autorización y revalidación de las licencias de funcionamiento, así como la tramitación de los traspasos.

II.- Recepción de la declaración de apertura y tramitación de los traspasos.

III.- Recepción del aviso de suspensión y cese de actividades de los establecimientos mercantiles.

IV.- Hacer la entrega de permisos y autorizaciones.

V.- Entrega de la negativa a la solicitud de una licencia de funcionamiento.

VI.- Las demás que establezca la ley.

#### **4.3 Ilegalidad en la actuación administrativa de la Delegación**

Es preciso, señalar en que consiste la ilegalidad, podemos decir: que el concepto de la actuación administrativa ilegal es toda actuación de la Administración Pública que contradice las leyes administrativas vigentes o, en su caso, las normas de mayor jerarquía que constituyen el Derecho Constitucional.

"En nuestros días la actividad administrativa ha crecido ampliamente, pues el Estado mexicano ha dejado atrás la concepción del estado policía, estructurado bajo la concepción liberal. Conforme a esa concepción, la actividad pública quedaba restringida a la protección del orden público interior, a la defensa de sus fronteras y a la resolución de las controversias suscitadas entre sus ciudadanos.

Conceptualizado actualmente como un Estado Social de Derecho, sus actividades se han multiplicado, pues cada día se acentúa más su intervencionismo en las actividades de los gobernados...<sup>76</sup>

Sin embargo, la actuación del Estado no puede ser caprichosa, arbitraria o ilegal. Dos son los fundamentos rectores de su actividad: El Estado de Derecho y el principio de legalidad.

El Estado de Derecho se caracteriza por el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los particulares, y el otorgamiento de los instrumentos legales para la defensa de esos derechos.

Por su parte, el principio de legalidad, columna vertebral de las funciones estatales, significa la conformidad con el derecho, que debe revestir todo acto estatal, es decir, las actividades derivadas de las funciones estatales deben sustentarse en normas jurídicas, observando adecuadamente la jerarquía normativa que rige el sistema jurídico nacional, de tal forma que las normas jurídicas superiores no pueden ser privadas de sus efectos por otra de rango inferior.

De esta forma, "En todo Estado de Derecho existe un sistema normativo que rige su organización y funcionamiento, las relaciones de gobernantes y gobernados, sus obligaciones y derechos de ambos y el límite de la actividad gubernamental, al cual debemos ceñirnos para no quebrantar por un lado el principio de legalidad que conduce sus actuaciones o funciones, y por otro lado, para que los particulares, coadyuven con el Estado para preservar la armonía social, la paz, la tranquilidad, la seguridad colectiva y el orden público."<sup>77</sup>

Dicho lo anterior, pasemos ahora, a mencionar como es que un acto administrativo se considera ilegal, debido a que no reúne los requisitos señalados por nuestra Constitución y por las propias leyes administrativas.

---

<sup>76</sup> Lucero Espinosa, Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal, México, editorial Porrúa, 2002, 7ª ed., p. 1.

<sup>77</sup> Sánchez Gómez, Narciso, Derecho Fiscal Mexicano, México, editorial Porrúa, 2001, 2ª ed., p. 543

#### 4.3.1 Requisitos constitucionales del acto administrativo

El maestro Miguel Acosta Romero, señala: que la competencia, la forma escrita, el motivo y el principio de legalidad constituyen los requisitos constitucionales del acto administrativo.

Del principio de legalidad, se desprende toda una serie de requisitos que debe satisfacer el acto administrativo cuando el mismo va dirigido a los particulares, y que deben cumplirse por parte de las autoridades que lo emitan. En consecuencia, cuando el acto administrativo vaya dirigido al particular y limite su esfera jurídica, deberá reunir los siguientes requisitos:

a) Ser emanado de una autoridad competente, es decir, con facultades legales para ello.

b) Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficio, en el que se consignan las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito firmado por el funcionario competente.

c) La fundamentación legal, es decir, que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.

d) La motivación, es decir, la autoridad debe señalar cuales son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo, que lo originaron.<sup>78</sup>

Así pues, un acto administrativo válido y por ende legal, es aquel emitido por autoridad competente, en el cual se exprese una voluntad sana, esto es, libre de vicios, tenga un objeto lícito y satisfaga las formalidades señaladas por las disposiciones legales aplicables; por el contrario, el acto administrativo ilegal es el que o bien proviene de una autoridad incompetente, o la voluntad que en él se manifiesta esté viciada, no cumple con el requisito de licitud de su objeto o no llena las formalidades establecidas en la ley.

Es preciso, también señalar en que consisten los vicios del acto administrativo, y al respecto el doctrinario Miguel Marienhoff, citado por, Gonzalo

<sup>78</sup> Acosta Romero, Miguel, et al. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal: Comentadas*, México, editorial Porrúa, 2001, 6ª ed., pp. 35 y 36.

Armienta, señala: Los vicios del acto administrativo "...son las fallas o defectos con que éste aparece en el mundo del derecho y que, de acuerdo al orden jurídico vigente, afectan la perfección del acto, sea en su validez o en su eficacia, obstando ello a la subsistencia o a la ejecución del acto."<sup>79</sup>

Ahora bien, pasemos a continuación, ha realizar el análisis de la garantía de legalidad, como un requisito para la emisión del acto administrativo y; de los demás requisitos lo haremos en el punto (*vide* 4.4.3).

### 4.3.2 Violación al principio de legalidad

Antes que nada, es prudente señalar que: "El principio de legalidad que apoya al sistema administrativo surge como una reacción al absolutismo, en donde la norma era dictada por el príncipe, que nunca cometía error, por su procedencia divina, y encuentra su origen en la teoría de la división de poderes, ya de acuerdo con ella la administración no puede confundirse con la legislación porque los administrados se convertían en opresores si dictaran las normas jurídicas que ellos mismos ejecutarán."<sup>80</sup>

La garantía o principio de legalidad, representa la regla de juego de todas las actividades del Estado, al sostener que todas sus funciones, actos, operaciones o tareas que tienen encomendadas deben estar debidamente fundadas y motivadas para darle seguridad jurídica a los particulares a quienes les dirigen sus determinaciones, resoluciones o acuerdos, pues el hilo conductor de la vida jurídica de nuestro país, tal como lo estatuye el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política Federal, que dice:

**Artículo 16.-** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

El principio de legalidad, indica: a) sumisión de la actividad administrativa a la ley; b) respeto a la propia ley; y c) limitación del actuar de los funcionarios públicos que no pueden tomar decisiones contrarias a la ley.

<sup>79</sup> Armienta Hernández, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, México, editorial Porrúa, 2001, 5ª ed., p. 32.

<sup>80</sup> Oliviera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, México, editorial Porrúa, 1997, 7ª ed., p. 121.

A continuación, haré mención de lo que es la fundamentación y motivación, citando algunas opiniones de doctrinarios y jurisprudencias.

La *fundamentación* de un acto administrativo alude a la obligación de la autoridad de hacer constar la fuente legal del acto de molestia, para lo cual habrá de citar las normas jurídicas generales y abstractas, que contengan y prevean la hipótesis fáctica en función de las cuales la autoridad procedió a realizar o materializar el acto administrativo.

La *motivación* se refiere a que la autoridad debe razonar, en el acto administrativo o acto de molestia, el porqué la conducta del particular se ajusta exactamente a la hipótesis fáctica prevista en la ley que aplica, y según la cual fundamenta legalmente su actuación.

La motivación como forma de demostrar que la norma general se aplica a la conducta particular del gobernado, consiste en señalar con precisión, *las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que la autoridad administrativa competente haya tenido en consideración para la emisión del acto*. Esto quiere decir, que en el acto administrativo debe constar una narración precisa y razonada del porqué la actuación particular del gobernado se adecua, de manera inmediata, a la hipótesis normativa general y abstracta prevista en la ley.

En tres aspectos o campos es en donde opera el principio de legalidad: a) Cumplimiento, en la actuación administrativa, de las formas que determine la ley para cada caso; b) Cumplimiento de las prescripciones de fondo de la materia señalada en la ley, esto es, que la decisión administrativa sea conforme a la ley previamente dictada; y c) Respeto, por el órgano administrativo con facultades para dictar disposiciones que tengan naturaleza normativa, al orden escalonado exigido por la jerarquía de la ley, es decir, legalidad normativa jerárquica.

Es conveniente citar al respecto la siguiente tesis jurisprudencial, que contiene claramente definidos lo que son los conceptos de fundamentación y motivación como partes del principio de legalidad:

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. GARANTÍA DE.** Para cumplir lo preceptuado por el Artículo 16 de la Constitución Federal, que exige que en todo acto de autoridad se funde y motive la causa del procedimiento, deben satisfacerse dos clases de requisitos, unos de forma y otros de fondo. El elemento formal queda surtido cuando en el acuerdo, orden o resolución, se citan las disposiciones legales que se consideran aplicables al caso y se expresan los motivos que procedieron a su emisión. Para integrar el segundo elemento es necesario que los motivos invocados sean reales y ciertos y que, conforme a los preceptos invocados, sean bastantes para provocar el acto de autoridad.

Amparo en revisión 9746/68.- Genaro Torres Medina.- Sexta Época. Vol. CXXVII, Tercera Parte, Segunda Sala, pp. 21-22.

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.** De acuerdo con el Artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también debe señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Amparo en revisión 5724/76.- Ramo Tarango A. y otros. 28 de abril de 1977. 5 votos Ponente: Jorge Iñárritu. Secretario: Luis Tirado Ledesma.

*Precedentes:*

Amparo en revisión 8280/67.- Augusto Vallejo Olivo. 24 de junio de 1968. 5 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos. Secretario: José Tena Ramírez.

Amparo en revisión 3717/69.- Elías Chaín. 20 de febrero de 1970. 5 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez. Secretario: Juan Díaz Romero.

Amparo en revisión 2487/75.- María del Socorro Castrejón C. y otros, y acumulado. 31 de marzo de 1977. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretaria: Fausta Moreno Flores.

De esta forma, y con base en lo anteriormente dicho, específicamente la Administración Pública del Distrito Federal, a través de sus Delegaciones, deberá ajustar su actuación a lo que está contemplado en las leyes y reglamentos, no pudiendo excederse de tal parámetro legal, en cuyo caso, los actos administrativos emitidos por ella que no estén debidamente fundados y motivados, y respetando el principio rector ya comentado, estarán afectados de ilegalidad, ocasionando con ello un perjuicio para los gobernados.

En la realidad, sucede que el órgano desconcentrado de la Administración Pública del Distrito Federal, mejor conocido como Delegación, al emitir sus actos administrativos, lo hace transgrediendo el principio de legalidad, lo que implica que sus actos son arbitrarios e ilegales. Algunos de los motivos por los que se viola el principio de legalidad por parte de la Delegación y a través de sus funcionarios o empleados, es porque no toman en cuenta la ley; señalan una debida interpretación de la misma; aplican la propia ley con exceso; reducen el campo de

aplicación de la misma ley; y aplican otra ley, más no la indicada para el caso concreto de que se trate.

Este principio rector de legalidad, protege y genera una seguridad jurídica para los gobernados, en contra de las arbitrariedades e irregularidades a que estarían expuestos si la Administración Pública no estuviera ligada a respetar las normas jurídicas y adecuar su actuación administrativa a lo dictado conforme a las mismas, traduciéndose por tanto en una actuación coherente y legal.

“Es preciso acentuar que la acción administrativa encuentra en la ley su motor y su límite; su motor porque la norma jurídica distribuye las competencias, otorga a cada agente el título que lo habilita para obrar, le asigna los objetos que debe atender y le confiere, para ello, los poderes necesarios; su límite, ya que la acción administrativa no puede contrariar a la ley.”<sup>81</sup>

Como conclusión, el principio de legalidad procede del Estado de Derecho, e implica que las autoridades administrativas están jurídicamente obligadas a actuar fundadas en ley, a la que no pueden infringir, bajo pena de incompetencia o ilegalidad; pero sin olvidar la realidad social del Estado en la satisfacción del bienestar común de los gobernados, es decir, que el propio Estado no llegue a un rigorismo legal para la satisfacción de los intereses de los ciudadanos, o sea, sin contrariar a la ley.

Enseguida, pasaré al estudio de los elementos y requisitos que señala la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, para la creación de actos administrativos, mismos que no son llevados a cabo por las Delegaciones del Distrito Federal, constituyendo así, una actuación ilegal.

#### **4.3.3 Falta de elementos y requisitos de validez señalados por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal**

En nuestro derecho positivo un acto administrativo es ilegal de acuerdo al artículo 6º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal<sup>82</sup>, cuando se presenta la omisión o irregularidad de los siguientes elementos:

<sup>81</sup> Ibidem p. 124.

<sup>82</sup> Se transcribirán todas las fracciones que componen al presente artículo, haciendo el comentario respectivo al final de cada una de ellas.

**Artículo 6º.-** Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

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

Esta fracción reconoce la competencia, de esta forma todo acto administrativo debe emitirse por quien esté legitimado para ello, expresando en el acto mismo, el acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación. En este caso, se prevé la posibilidad de que haya actos administrativos que emitan cuerpos colegiados que creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas individuales de los particulares, en tales casos, los actos que emitan se deben ajustar a las formalidades de ley. La incompetencia se puede presentar cuando el acto emana de un órgano distinto al establecido por la ley, cuando el órgano está constituido irregularmente o cuando para la validez del mismo se necesita la concurrencia de varios órganos y alguno o algunos de ellos no intervinieron en su emisión.

**II.-** Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia.

En la realidad, sucede que la voluntad de la autoridad administrativa está viciada por error sobre la apreciación del objeto, y el error es la falsa apreciación de las cosas en la realidad, es un falso conocimiento. El dolo es cualquier sugestión o artificio que se emplee para inducir al error o mantener en él a la voluntad del órgano administrativo. Tampoco debe haber existido violencia en la emisión del acto, es decir, no debe de haber sucedido coacción sobre la voluntad de la autoridad administrativa, sea por amenazas o por medio de la fuerza física.

**III.-** Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar.

Todo acto administrativo debe tener un objeto lícito, esto es, que su contenido no sea contrario a las leyes.

**IV.-** Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto.

El acto administrativo debe cumplir sólo con el interés que se dicte al respecto, y no realizar otros fines que no estén plasmados en él.

**V.- Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta.**

Generalmente el acto administrativo será plasmado mediante oficio, en el que se consignen todas las características del acto, así como de todos sus elementos y requisitos señalados para su creación.

**VI. El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma autógrafa del servidor público correspondiente.**

Un acto administrativo sin la firma autógrafa o de propio puño y letra del servidor público es ilegal, ya que la firma representa del servidor representa el ejercicio de la función pública que debe constar en el acto. La firma del titular competente que debe ostentar el acto administrativo que se notifique al particular, implica el ejercicio del poder de decisión y de mando de dicho funcionario. En la realidad los funcionarios hacen uso de la firma facsimilar que no es otra cosa que una imitación o reproducción de la firma autógrafa y por ende la firma facsimilar carece de validez en un acto administrativo.

**VII. En el caso de la afirmativa ficta, contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de esta Ley.**

La afirmativa ficta es la figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo.

De esta forma, cuando por el silencio de la autoridad, el interesado presuma que ha operado en su favor la afirmativa ficta, deberá solicitar para la plena eficacia del acto presunto, la certificación de que ha operado esta resolución ficta.

**VIII. Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo.**

La autoridad administrativa, en nuestro caso específico del trabajo que nos atañe, la Delegación del Distrito Federal deberá respetar el principio de legalidad establecido por el artículo 16 constitucional párrafo primero, fundando y motivando sus actos y resoluciones.

**IX. Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta Ley.**

La actuación de la autoridad administrativa, en este caso, de la Delegación del Distrito Federal deberá atender a lo preceptuado por las leyes de cada materia, para la emisión del acto administrativo correspondiente, y/o en su defecto a lo establecido en esta Ley de Procedimiento Administrativo.

**X. Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas.**

Esta fracción se refiere a que los actos y resoluciones, emitidos por la autoridad administrativa, deben de decidir sobre todos los puntos sometidos por los particulares a su consideración soberana y los cuales deben resolverse, sin dejar alguno pendiente.

Cualquier omisión o irregularidad de estos elementos, será motivo de ilegalidad por parte de quien lo emita y producirán la nulidad del acto administrativo, conforme a los artículos 24 y 25 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Los requisitos de validez del acto administrativo, así llamados por la Ley en comento, y enumerados por el artículo 7º son los siguientes:

**Artículo 7º.-** Son requisitos de validez del acto administrativo escrito, los siguientes:

**I. Señalar el lugar y la fecha de su emisión. Tratándose de actos administrativos individuales deberá hacerse mención, en la notificación, de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo.**

Es importante que conste el lugar para que pueda determinarse la jurisdicción de la autoridad emisora que le causa molestia al particular. El señalamiento de la fecha es importante, ya que no debe haber un lapso mayor de tiempo entre la emisión y su notificación al particular, ya que ello puede dar lugar a

lesiones en los derechos de éste. Así mismo, el particular podrá acudir a los archivos del órgano administrativo emisor del acto, para comprobar si la formación del mismo está ajustada al procedimiento administrativo correspondiente legalmente instituido.

**II. En el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en los mismos.**

**III. Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el término con que se cuenta para interponer el recurso de inconformidad, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado.**

En general casi todos los actos administrativos son recurribles, y esto establece una obligación de la autoridad para informar los recursos que procedan. Conforme a la Ley que se cometa (Art. 108) los interesados o afectados por actos o resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en esta Ley o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

**IV. Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona.**

Esta fracción establece otro vicio de la voluntad, pero ahora referido a la identificación del expediente y al nombre completo de las personas. Es esencial para el acto administrativo que se mencione en él, la persona o personas a quienes va dirigido, de otra forma no será posible determinar los sujetos pasivos respecto de los cuales ha creado, modificado o extinguido una situación jurídica.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 24 y 26 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, cualquier omisión o irregularidad en estos requisitos de validez del acto administrativo, darán lugar a la anulabilidad del mismo, es decir, estarán afectados por una nulidad relativa.

El acto que sea declarado anulable por autoridad competente se presumirá legalmente válido y con carácter de ejecutividad. El saneamiento del acto anulable por la autoridad competente, tendrá por efecto que el acto se considere como si siempre hubiere válido.

#### **4.4 Las visitas de verificación a establecimientos mercantiles**

El fundamento constitucional de las visitas de verificación administrativa, se encuentra plasmado en el párrafo undécimo del artículo 16 constitucional, que a la letra dice:

**"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose es estos caos a-las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos."**

Este mismo párrafo del artículo citado sirve de base para que a nivel local se expidan órdenes de visita de carácter administrativo de acuerdo a las facultades derivadas de diversos ordenamientos.

El artículo 14 en su primer párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal señala que: "El Jefe de Gobierno promulgará, publicará y ejecutará las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia..."

Por ello al aprobarse la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, corresponde al Jefe de Gobierno velar por el cumplimiento de dicha ley. A fin de dar cumplimiento a lo anterior, el Jefe de Gobierno se auxiliará para el ejercicio de tal atribución de la Secretaría de Gobierno, a la que de acuerdo con el artículo 23, fracción XXII le corresponde: "cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones del Jefe de Gobierno."

Por lo que respecta a los Órganos Político Administrativos mejor conocidos como Delegaciones y conforme a lo establecido por el numeral 39 fracción VIII de la misma Ley Orgánica se señala que corresponde a los titulares de cada una de la Delegaciones del Distrito Federal: "velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal."

Por otro lado, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 1º párrafo segundo establece que: "Las atribuciones establecidas en este Reglamento para las Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos (Delegaciones), Órganos Desconcentrados y demás Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, hasta el nivel de Dirección de Área, se entenderán delegadas para todos los efectos legales."

Así mismo, el Capítulo III del citado Reglamento Interno, denominado De las atribuciones básicas de las Direcciones Generales de carácter común de los Órgano Político Administrativos (Delegaciones), en su parte respectiva el artículo 124 fracciones III, IV y V establecen como atribuciones básicas de la Dirección General Jurídica y de Gobierno las siguientes:

III.- Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas.

IV.- Coordinar las actividades en materia de verificación administrativa, ejerciendo las atribuciones del Órgano Político-Administrativo en esta materia.

V.- Emitir las órdenes de verificación que correspondan de acuerdo al ámbito de competencia del Órgano Político-Administrativo, levantando las actas correspondientes e imponiendo las sanciones que correspondan, excepto las de carácter fiscal.

Y conforme a lo que estipula, la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal en su artículo 69 que señala al respecto:

**Artículo 69.-** La Delegación vigilará que los establecimientos mercantiles cumplan con las obligaciones contenidas en la presente Ley, para lo cual realizará verificaciones conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo, Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal y aplicará las sanciones que se establecen en este ordenamiento, sin perjuicio de las demás sanciones que resulten aplicables.

Entonces de lo anteriormente dicho, las autoridades competentes en el Distrito Federal para llevar a cabo visitas de verificación y comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de establecimientos mercantiles son los titulares de las Delegaciones. De esta forma, la Administración Pública del Distrito Federal ejerce su facultad verificadora a través de los Jefes Delegacionales, quienes a su vez y por tratarse de establecimientos mercantiles, la llevan a cabo a través de los Subdelegados Jurídicos y de Gobierno.

El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal<sup>83</sup> artículo 3º, fracción X da el concepto de visita de verificación y señala que es: la diligencia de carácter administrativo que ordena la autoridad con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los particulares.

La Ley de Establecimientos Mercantiles señala en su artículo 2º fracción XXIII, que la visita de verificación es el acto administrativo por medio del cual la autoridad, a través de los servidores públicos autorizados para tales efectos, inspecciona las actividades que se realizan en los establecimientos mercantiles y comprueba el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables.

Las visitas de verificación podrán ser ordinarias y extraordinarias. Las visitas de verificación ordinarias se practicarán en días y horas hábiles. Se entiende por horas hábiles las comprendidas entre las 9:00 y las 18:00 horas. Y las visitas de verificación extraordinarias podrán practicarse en cualquier tiempo y sólo proceden en los siguientes casos, según el artículo 6º del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal:

I.- Cuando exista denuncia escrita que contenga, por lo menos, el nombre y firma del denunciante su domicilio, la ubicación y la descripción de los hechos que constituyan las probables omisiones o irregularidades.

II.- Cuando por conducto de autoridades federales o locales, la autoridad tenga conocimiento de un hecho que pudiera ser constitutivo de algún ilícito.

III.- En el caso de que la autoridad, al realizar la revisión de la documentación presentada para obtener autorizaciones, licencias o permisos, se percate de la existencia de posibles irregularidades imputables al interesado o de que éste se condujo con falsedad.

IV.- Cuando la Administración Pública tenga conocimiento de accidentes o siniestros ocurridos en algún establecimiento

V.- Cuando en una visita de verificación ordinaria, el visitado proporcione información falsa o se conduzca con dolo, mala fe o violencia.

VI.- Cuando la autoridad tenga conocimiento de que existe inminente peligro para la integridad física de las personas, la salud, la seguridad pública o el medio ambiente.

La situación más común que da lugar a una visita de verificación es la denuncia ciudadana, que como ya dijimos debe contener por lo menos, el nombre y la firma del denunciante, su domicilio, la ubicación y descripción de los hechos que constituyen probables omisiones o irregularidades. Pero a la vez, la denuncia escrita pocas ocasiones reúne éstos requisitos, es decir, no va firmada por el

<sup>83</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1997 y reformado por decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de enero de 1998.

denunciante y en muchas ocasiones por temor a represalias de parte del titular del establecimiento mercantil, la persona que denuncia prefiere mantenerse en el anonimato; sin embargo, la autoridad da seguimiento a la denuncia ciudadana.

Cuando se recibe una denuncia ciudadana, se canaliza al área correspondiente, que tratándose de establecimientos mercantiles es competencia de la Subdirección de Verificación y Reglamentos, Coordinación de Verificación y Reglamentos, Dirección de Verificación y Reglamentos (o cualquiera que sea su denominación en el correspondiente Manual Administrativo), dependiente de la Subdelegación Jurídica y de Gobierno.

Una vez recibida la denuncia por la Subdirección de Verificación y Reglamentos se procede a canalizarla a alguno de los verificadores adscritos al área, con el objeto de que realice una inspección ocular previa al establecimiento mercantil respecto del cual versa la denuncia, esta inspección se lleva a cabo con el propósito de verificar datos como el domicilio correcto y la razón social. Si se percibe en el funcionamiento del establecimiento mercantil alguna irregularidad a simple vista, se procede a informar dicha situación al Subdirector de Verificación y Reglamentos, el cual, en caso de considerar necesario practicar una visita de verificación, lo hará del conocimiento de la Subdelegación Jurídica y de Gobierno a efecto de que ésta haga del conocimiento del Jefe Delegacional que debe ordenar la visita de verificación.

El procedimiento de verificación se inicia en el momento en que se expide la orden respectiva, y se hace del conocimiento al verificador para llevarla a cabo, misma que deberá practicar al día hábil siguiente, siendo este término improrrogable.

#### **4.4.1 Procedimiento**

Como preámbulo al análisis del procedimiento administrativo de verificación, es pertinente señalar quien lleva a cabo dichas visitas de verificación que en éste caso es ha establecimientos mercantiles, y al respecto el artículo 3º, fracción IX del Reglamento de Verificación, define que el verificador es el servidor público de la Administración Pública del Distrito Federal cuya función es practicar visitas de verificación para comprobar que los particulares observen los

ordenamientos legales y reglamentarios vigentes. Los verificadores tienen a su cargo ejecutar las funciones de vigilancia necesarias para comprobar el cumplimiento a lo dispuesto por la ley, y tratándose de establecimientos mercantiles, verificar que los titulares de éstos, cumplan con lo previsto con el artículo 9º de la Ley de Establecimientos Mercantiles.

Los verificadores contarán con credenciales que serán expedidas por la Oficialía Mayor del Distrito Federal y contarán, por lo menos, con los elementos siguientes: nombre; fotografía a color; firma del verificador; número de folio; vigencia, la cual no podrá ser mayor a un año; fecha de expedición; cargo como verificador; número telefónico para que el visitado pueda cerciorarse de la identidad y adscripción del verificador y presentar quejas; datos y sello de la dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado; unidad administrativa de adscripción del verificador; escudo del Distrito Federal, y firma del Oficial Mayor.

Estas credenciales, además, deberán contener, de manera clara y visible, por ambos lados, la leyenda siguiente: "Esta credencial no autoriza a su portador a realizar visita de verificación o clausura alguna, sin la orden de visita de verificación o la orden de clausura correspondiente."

Los verificadores tendrán las siguientes obligaciones, en términos del artículo 17 del Reglamento de Verificación:

**Artículo 17.-** En el desempeño de sus funciones, los verificadores tendrán las obligaciones siguientes:

I.- Observar estrictamente las formalidades de las visitas de verificación y realizarlas de acuerdo al programa de visitas de verificación ordinarias que formulen las autoridades y efectuar las extraordinarias cuando así se les ordene.

II.- Ejecutar en sus términos la orden de visita de verificación.

III.- Practicar la visita de verificación en los plazos señalados en el presente Reglamento.

IV.- Entregar un ejemplar de la Carta de Derechos y Obligaciones del Visitado a los particulares sujetos a una visita de verificación.

V.- Entregar original y copias de las actas de visita de verificación a su superior jerárquico, al día hábil siguiente a aquél en que se concluyó la visita.

VI.- Devolver a la autoridad la credencial de identificación al término de su encargo.

VII.- Abstenerse de sustraer del establecimiento sujeto a verificación, los libros, registros y demás documentos que deban verificarse.

VIII.- Las demás que señalen los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables.

Ahora bien, el procedimiento administrativo de verificación se encuentra regulado por el Capítulo IV del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, denominado "Del Procedimiento de las Visitas de Verificación" y comprende del artículo 18 al 34.

En primer término, tal y como lo señala el artículo 18 del presente Reglamento de Verificación, toda visita de verificación sólo podrá ser realizada mediante orden escrita de la autoridad competente y dicha orden deberá reunir los siguientes requisitos:

- I.- Lugar y fecha de expedición.
- II.- Número de expediente que le corresponda.
- III.- Nombre, denominación o razón social del visitado.
- IV.- Domicilio del visitado o ubicación del establecimiento en el que se desahogará la visita de verificación.
- V.- Objeto y alcance de la visita de verificación.
- VI.- Fundamentación y motivación jurídicas.
- VII.- Nombre del verificador que habrá de realizar la visita y número de su credencial.
- VIII.- Cargo, nombre y firma autógrafa de la autoridad que expida la orden de visita de verificación.
- IX.- El número telefónico del sistema a que se refiere el artículo 9 de este Reglamento.
- X.- Autoridad a la que se puede dirigir el visitado para formular quejas sobre la visita de verificación, especificando el domicilio de ella.
- XI.- Los demás que señalen los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables.

Cuando el verificador se constituye en el domicilio del visitado, es decir, de la persona con quien se debe entender dicha visita, no se encuentra, el verificador le dejará citatorio para que lo espere a una hora determinada del día hábil siguiente. El citatorio comprenderá todos los requisitos del artículo 19 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal. De la misma forma en caso de que en el establecimiento a visitar no se encuentre persona alguna, el verificador dejará instructivo en un lugar visible del domicilio.

En el momento en que inicia la visita de verificación, es preciso que el verificador se identifique ante el visitado, representante legal o persona con quien se entienda la diligencia, con su credencial vigente y, en el mismo acto, le entregará a dicha persona una copia legible de la orden de visita de verificación, así como de la carta de derechos y obligaciones del visitado.

Para dar inicio a la práctica de la visita de verificación, el visitado, representante legal o persona con quien se entienda la diligencia, será requerido a

efecto de que designe a dos personas que funjan como testigos de asistencia en el desarrollo de la misma. En ausencia o ante la negativa del visitado, representante legal o persona con quien se entienda la diligencia, los testigos serán nombrados por el propio verificador.

Los artículos 26 y 27 del presente Reglamento establecen las obligaciones y derechos respectivamente que tienen los visitados o personas con quienes se entienda una visita de verificación. Dentro de las obligaciones encontramos que el visitado deberá de abstenerse de impedir por cualquier medio la visita de verificación; deberá acreditar su personalidad; deberá permitir el acceso a los establecimientos, locales, muebles u objetos que habrán de verificarse; deberá exhibir los libros, registros que señalen las leyes y reglamentos y deberá de conducirse con verdad durante la visita, entre otras.

De entre los derechos que tiene el visitado o persona con quien se entienda la visita de verificación, tenemos los siguientes: le exigirá al verificador que se identifique plenamente; acompañará al verificador durante el desarrollo de la visita; podrá corroborar la autenticidad de los datos contenidos en la orden a través del sistema telefónico que señala el reglamento; podrá designar a dos testigos, o en su caso, a los sustitutos de éstos, para que estén presentes en el desarrollo de la visita; podrá formular las observaciones y aclaraciones que estime convenientes; podrá comprobar que sus manifestaciones vertidas han quedado asentadas en el acta de verificación; exigirá que se le entregue una copia de la orden de visita de verificación y carta de derechos y obligaciones, además de una copia del acta que se levante con motivo de la visita; podrá presentar documentos ante posibles irregularidades en la visita y exigirá que se le hagan saber las consecuencias jurídicas de la visita de verificación practicada.

En caso de que en la visita de verificación se detecte la existencia de omisiones, irregularidades o circunstancias que impliquen un peligro para la seguridad del establecimiento, pongan en riesgo la seguridad pública o salud general, el verificador deberá asentar esta circunstancia en el acta de visita de verificación y lo notificará de manera inmediata a su superior jerárquico, para que éste adopte las medidas de seguridad que sean procedentes.

Según el artículo 29 del presente Reglamento de Verificación, en toda visita de verificación, el verificador, con la presencia del visitado, su representante legal o de la persona con quien se entienda la diligencia y la asistencia de dos testigos, levantará acta circunstanciada en las formas impresas que para tal efecto se expidan, las que deberán estar numeradas y foliadas. En esta acta se deberán asentar los datos siguientes:

- I.- Lugar, fecha y hora de su formulación.
- II.- Nombre y cargo del verificador que realice la visita de verificación.
- III.- La descripción del documento de identificación del verificador.
- IV.- Número y fecha del oficio de comisión, así como el número de expediente de la orden de visita de verificación.
- V.- Nombre, denominación o razón social del visitado y, en su caso, el nombre del representante legal o persona con quien se entienda la diligencia.
- VI.- Calle, número, colonia, Delegación y código postal, así como el teléfono o cualquier otra forma de comunicación de que disponga el visitado.
- VII.- La circunstancia de que fue entregada la carta de derechos y obligaciones del visitado conforme al artículo 17, fracción IV, del presente Reglamento.
- VIII.- La circunstancia de que se requirió al visitado, representante legal o persona con quien se entienda la diligencia, para que designara testigos y sus sustitutos y, ante su negativa a hacerlo, que el verificador nombró a los testigos y los sustitutos de éstos, si hubiere sido necesario.
- IX.- Descripción de los hechos, omisiones o irregularidades detectadas, precisándose los medios por los que el verificador conoció dichas circunstancias.
- X.- La descripción, así como la cantidad de los materiales o sustancias que se hayan tomado como muestra para los análisis respectivos, cuando la naturaleza de la actividad objeto de verificación así lo requiera.
- XI.- Las declaraciones, observaciones y demás manifestaciones que formule el visitado, representante legal o persona con quien se entienda la diligencia.
- XII.- La descripción de los documentos que exhiba el visitado, representante legal o persona con quien se entienda la diligencia y, en su caso, la circunstancia de que se anexa copia de los mismos al acta de visita de verificación.
- XIII.- Las particularidades e incidentes que surjan durante la visita de verificación.
- XIV.- El término con el que cuenta el visitado para manifestar lo que a su derecho convenga en relación a la visita de verificación, así como la autoridad ante quien puede formular dicha manifestación.
- XV.- La hora, día, mes y año de conclusión de la visita de verificación.
- XVI.- Nombre y firma de quienes intervinieron en la visita de verificación incluyendo los de quien o quienes la hubiesen llevado a cabo. Si el visitado, representante legal o persona con quien se entienda la diligencia se negase a firmar, ello no afectará la validez del acta de visita de verificación y el verificador asentará la razón respectiva.
- XVII.- Los demás que contemplen los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables.

Acorde con el artículo 31 del Reglamento de Verificación Administrativa, el visitado o la persona con quien se entienda la visita, podrá solicitar que se asienten en el acta de visita de verificación las manifestaciones que a su derecho convengan, sobre el desarrollo y resultado de la misma. Al término de la elaboración del acta de visita de verificación, el verificador invitará a firmar el documento a las personas que hayan intervenido en ella. En caso de negativa, se

hará constar esta circunstancia, lo que no afectará el valor probatorio de dicho documento y el verificador asentará la razón respectiva.

Concluido el levantamiento del acta de visita de verificación, el verificador entregará una copia de ésta a las personas que hubiesen participado en la misma. También proporcionará al visitado la información respecto a la autoridad que calificará el acta de verificación, el término con que cuenta para manifestar lo que a su derecho convenga ante dicha autoridad y los demás datos sobre las consecuencias jurídicas de la visita de verificación (artículo 32).

Por último, los hechos, omisiones o irregularidades administrativas detectadas en las visitas de verificación, que estén debidamente asentadas en el acta respectiva realizada conforme a derecho, se tendrán por ciertos, salvo prueba en contrario. Así mismo el verificador entregará a su superior jerárquico, las actas de visita de verificación que haya practicado, al día hábil siguiente en que se concluya la visita de verificación, quien a su vez deberá remitirla a la autoridad competente a efecto de que ésta de inicio al procedimiento de calificación, mismo que culmina con una resolución que pone fin al procedimiento. El procedimiento de calificación está regulado del artículo 35 al 42 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

#### **4.4.2 Irregularidades en el procedimiento**

Hemos visto que la Administración Pública del Distrito Federal, a través de los Órganos Político Administrativos mejor conocidos como Delegaciones, ejercen la función de vigilancia de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de establecimientos mercantiles, por medio de un procedimiento administrativo, que en este caso es el de verificación, mismo que se encuentra plenamente regulado por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, así como del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

En tal virtud, es increíble que existiendo toda una reglamentación para poder llevar a cabo un procedimiento administrativo de verificación de la forma prevista por la ley, y emitirse actos administrativos válidos y eficaces, se presentan por parte de la autoridad administrativa tantas irregularidades en el ejercicio de su función administrativa. Es decir, que la autoridad administrativa encargada de la

función de vigilancia, transgrede constantemente disposiciones jurídicas y principios que deben regir su actuación, de tal forma que dicha violación o transgresión conlleva a la emisión de infinidad de actos administrativos ilegales, que afectan la esfera jurídica de los particulares, dejándolos en total estado de indefensión frente a los actos arbitrarios y caprichosos de la propia autoridad administrativa.

A continuación, trataré de describir como es que la autoridad administrativa en este caso las Delegaciones del Distrito Federal, como parte de la Administración Pública de la misma entidad, caen en actos y practicas ilegales por no acatar las disposiciones jurídicas y reglamentarias.

Una irregularidad o ilegalidad dentro del procedimiento administrativo de verificación, se presenta en el momento mismo en que se omite la orden de visita de verificación, la que a simple vista podría decirse que cumple con los requisitos señalados por el artículo 18 del reglamento de verificación; ya que tiene lugar y fecha de expedición, número de expediente, nombre, razón social o denominación del visitado, domicilio del mismo, objeto y alcance de la visita de verificación, nombre y número de la credencial del verificador que habrá de realizar la visita, cargo, nombre y firma autógrafa de la autoridad que expida la orden, número telefónico del sistema al que se refiere el artículo 9º del reglamento, autoridad a la que se puede dirigir el visitado a formular quejas sobre la visita de verificación, especificando el domicilio de ella, **fundamentación y motivación jurídicas**. Sobre estas últimas es en lo que versará nuestra opinión sobre las irregularidades en que incurre la autoridad administrativa.

La orden de visita de verificación lleva inserto un párrafo que a la letra dice: "Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 2º, 3º, 18, 87, 104 y 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 1º, 2º, 8º, 30, 30 Bis., 31 y 32, fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 1º, 4º, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; 1º, 6º, fracción V, 10, fracción V, 72 y 73 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal; 1º, 2º, 76 y 77 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; 1º, 4º, y 7º, fracción I y 18 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito

Federal, y Artículo Primero del Acuerdo por el que se delega en los Subdelegados Adscritos a cada una de las Delegaciones del Distrito Federal, las atribuciones que se indican, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 12 de febrero de 1996, y toda vez que de ellos se desprende que corresponde a la Administración Pública del Distrito Federal, en su esfera de su competencia, velar por el cumplimiento de la normatividad aplicable y para comprobar dicho cumplimiento podrán ordenar la práctica de visitas de verificación."

Y otro párrafo que dice: "En atención a que conforme al artículo 6º FRAC. I DEL REGLAMENTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL D.F. EN VIRTUD DE QUE EXISTE DENUNCIA ESCRITA Y DESCRIPCIÓN DE HECHOS QUE CONSTITUYEN PROBABLES OMISIONES E IRREGULARIDADES."

Con ambos párrafos, la autoridad administrativa pretende cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación, que establece el párrafo primero del artículo 16 constitucional, en tal virtud es importante analizar si con estos párrafos se consideran satisfechos dichos requisitos, ya que de no ser así, la actuación de la propia autoridad y sus actos que ella misma emitirá se considerarán ilegales y por ende se deberá declarar la nulidad de estos por autoridad competente según sea el caso.

Al respecto es trascendente, citar la siguiente tesis jurisprudencial:

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.-** De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a) Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuentra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, b) Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.

Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Época 8ª, Número 64, Abril de 1993. Tesis VI. 2º J/248, pág. 43.

Precedentes:

Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo directo 367/90. Fomento y Representación Ultramar, S.A. de C.V. 29 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Revisión fiscal 20/91. Robles y Compañía, S.A. 13 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 67/92. José Manuel Méndez Jiménez. 25 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Waldo Guerrero Lázcares.

Amparo en revisión 3/93. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 4 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez.

De la lectura de lo anterior, podemos decir que en la orden de visita de verificación se cumple con el requisito de fundamentación, no así con el de motivación, puesto que la motivación consiste en que la autoridad señale cuales son las circunstancias de hecho y de derecho inmediatas anteriores al acto administrativo que lo originaron, o bien consiste en el razonamiento contenido en el texto del mismo acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió consideró que el caso concreto se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales, es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que encuentra la autoridad para la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Entonces, de la redacción de la anterior tesis jurisprudencial y de las ya citadas (*vide* 4.3.2), considero que las ordenes de visita de verificación carecen de la debida fundamentación y motivación, pues si bien es cierto, se establecen como fundamento las diversas disposiciones legales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal y de otros ordenamientos legales; las autoridades tienen la obligación de respetar y acatar el principio de legalidad consagrado por el artículo 16 constitucional, mismo que no se agota con la simple cita de los numerales en que apoya su acto, sino que además, tal garantía se hace extensiva al cumplimiento de otro deber ser, que

encuentra sustento en la imperiosa necesidad de que dichas autoridades motiven legalmente sus proveídos, haciendo ver que no son caprichosos ni arbitrarios.

Es evidente que no basta con el cumplimiento de uno de estos requisitos ya que de acuerdo con la propia jurisprudencia deben darse de manera conjunta. Para reafirmar lo anterior, se cita la siguiente tesis jurisprudencial.

**GARANTÍA DE MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO EN LAS ÓRDENES DE VISITA.-**

Considerando que la garantía de motivación se cumple si se hace señalamiento preciso de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas de la emisión del acto, resulta que la autoridad que emita una orden de visita dará cumplimiento a la garantía referida, si formula una explicación de su objeto, cuáles documentos serán motivo de la visita, los periodos temporales dentro de los cuales se pretende constatar se éste dio o no cumplimiento a sus obligaciones, esto para dar oportunidad al contribuyente de preparar su defensa, con lo que evidentemente, si la autoridad emisora de la orden de visita únicamente invoca los preceptos legales aplicables al caso sólo cumplimenta la garantía de fundamentación, pero no sucede así con la de motivación, las que deben darse conjuntamente en el acto de molestia, pues con faltar una de ellas generará la inconstitucionalidad del acto.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Tribunales Colegiados de Circuito, Época 8ª, Tesis 851, Apéndice de 1995, pág. 651.

**Precedentes:**

Amparo en revisión 1884/86. José Ruiz Carreiro. 29 de octubre de 1987. Unanimidad de votos.

Amparo directo 1894/89. Válvulas y Conexiones Orty, S.A. 1 de febrero de 1990. Unanimidad de votos.

Amparo directo 414/90. David Zaga Vaca. 7 de junio de 1990. Unanimidad de votos.

Revisión fiscal 234/92. Ebanistería, S.A. de C.V. 21 de mayo de 1992. Unanimidad de votos.

Revisión fiscal 584/92. Subprocurador Fiscal de lo Contencioso en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público. 11 de junio de 1992. Unanimidad de votos.

Respecto de la motivación, considero que la que utiliza la autoridad administrativa consiste únicamente en probabilidades pues según ésta, y en la orden respectiva en uno de sus párrafos: "Existe denuncia escrita que contiene la descripción de hechos que constituyen probables omisiones o irregularidades", por lo que se puede decir que siendo la motivación genérica e imprecisa, deja en total estado de indefensión al particular con quien se entiende la orden de visita, puesto que como ya ha quedado establecido, la motivación consiste en el razonamiento contenido en el texto del acto autoritario conforme al cual, quien lo emite, llega a la conclusión de que el caso concreto se ajusta a las prevenciones legales que le sirven de fundamento, que en el caso en comento no se cumple.

Derivado de las anteriores consideraciones, puede decirse que la visita de verificación desde su origen o emisión esta viciada, es decir, desde el momento en

que se emite la orden de verificación respectiva carece de la debida fundamentación y motivación, requisitos cuya ausencia provocará la nulidad de la orden.

Otra irregularidad que se presenta, es que una vez que se ha emitido la orden de visita de verificación y mediante oficio de comisión se ha hecho del conocimiento del verificador que deberá practicar determinada visita, éste debe constituirse en el domicilio que se indica en la orden para proceder a su cumplimiento solicitando la presencia del visitado, es decir, del destinatario de la orden de visita de verificación, y en caso de no encontrarse éste, procederá a dejar citatorio para que lo espere a una hora determinada del día hábil siguiente y de no esperarlo al día hábil siguiente, la visita de verificación se realizará con cualquier persona con capacidad de ejercicio que se encuentre en el establecimiento de que se trate.

El citatorio contendrá un apercibimiento, en el sentido que de no cumplirse, la visita se podrá entender con cualquier persona que se encuentre en el establecimiento, ya sea el representante legal o cualquier otra persona; sin embargo, dicho precepto ha sido erróneamente aplicado puesto que no dice que se podrá entender con cualquier persona indistintamente desde la primera vez que se constituye el verificador en el establecimiento mercantil como se realiza en la práctica, pues si así fuere, no tendría ninguna razón de ser la existencia del citatorio.

La realidad es que, los verificadores han optado por entender la visita con cualquier persona desde la primera vez que se constituyen en el domicilio a visitar, para evitar que les fenezca el término concedido para su práctica, y porqué no decirlo, incluso hasta para evitar regresar una segunda ocasión.

De igual manera, los verificadores incumplen constantemente con lo previsto en los artículos 17 y 22 del Reglamento, que ordena que al iniciarse la visita de verificación se deberá entregar copia legible de la Carta de Derechos y Obligaciones al visitado, con el fin de que tenga presentes sus deberes y prerrogativas.

Sin embargo, los visitados reciben este documento al concluir la visita, en el mejor de los casos, puesto que se les entrega conjuntamente con la copia de la orden de visita, así como del acta que con motivo de ésta se haya levantado, por lo que desconocedores de sus derechos no pueden hacer manifestación alguna respecto de las irregularidades mencionadas, por lo menos durante el desarrollo de la visita, lo que hace más cómoda la labor para el verificador.

Otra irregularidad que se presenta, es respecto de los testigos, puesto que si bien en la mayoría de los casos si es el visitado quien los designa, también lo es que el propio verificador en algunos casos no les requiere su presencia a lo largo de toda la visita, bastándole con que le proporcionen sus datos personales y que firmen el acta.

Cabe mencionar que en ocasiones, el acta que se levanta con motivo de la visita, es firmada por los testigos sin antes haber llevado a cabo la correspondiente visita y en otras ocasiones simplemente se les indica que al concluir la visita serán llamados a firmar. Dadas estas circunstancias, puede apreciarse que la designación de los testigos no cumple con lo dispuesto en el Reglamento de Verificación que ordena claramente que deben estar presentes durante el desarrollo de la visita de verificación, situación que evidentemente favorece al verificador.

En tal virtud, el procedimiento administrativo de verificación a establecimientos mercantiles, está plagado de irregularidades y de incumplimiento a las leyes respectivas y al Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, toda esta situación, es producto de la poca capacitación y falta de profesionalización con la que se conducen los verificadores, quienes optan por practicar conductas ilegales que en ocasiones les resultan favorables, como la obtención de algún satisfactor económico. Aunado es esto, la falta de conocimientos jurídicos fundamentales que deben inculcárseles, puesto que al constituir las visitas de verificación un procedimiento administrativo, es necesario que en su desarrollo se cumplan con las garantías de legalidad y seguridad jurídica que consagra nuestra Constitución Política.

Por lo anterior, se puede decir que la autoridad administrativa no lleva a cabo las visitas de verificación con estricto apego al procedimiento establecido en

el Reglamento de Verificación y mucho menos cumple con las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, y demás leyes respectivas, y como consecuencia de ello, los particulares se ven afectados en su esfera jurídica, es decir, con su actuación ilegal, la autoridad administrativa violenta el Estado de Derecho.

#### **4.4.3 Notificaciones**

Los actos y resoluciones de la autoridad administrativa que vayan dirigidos a los titulares de establecimientos mercantiles, deben ser notificados para surtan sus efectos y puedan llevarse a cabo. De igual forma para que los titulares puedan conocer de que trata dicho acto o resolución.

Al respecto la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en su artículo 94 señala: que las notificaciones a las que alude la misma Ley, se realizarán conforme a lo que establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

De igual forma, la Ley de Procedimiento antes indicada, es supletoria del Reglamento de Verificación Administrativa, de esta forma cualquier notificación se hará conforme a lo establecido por aquella.

Las actuaciones y diligencias previstas en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se practicarán en días y horas hábiles.

Así tenemos, que el artículo 76 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal señala: que para la práctica de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes, a falta de términos o plazos específicos establecidos en ésta y otras normas administrativas, se harán en tres días hábiles. La dependencia o la entidad competente deberá hacer del conocimiento del interesado dicho término.

Por su parte, el artículo 78 señala:

\*Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos; y la solicitud de informes o documentos deberán realizarse:

**I. Personalmente a los interesados;**

- a) Cuando se trate de la primera notificación en el asunto;
- b) Cuando se deje de actuar durante más de dos meses;
- c) La resolución que se dicte en el procedimiento; o
- d) Mediante comparecencia del interesado a la oficina administrativa de que se trate.

II. Por correo certificado con acuse de recibo, o personalmente en los casos en que la dependencia o entidad cuente con un término perentorio para resolver sobre cuestiones relativas a licencias, permisos, autorizaciones, concesiones o cualquier otra resolución que implique un beneficio para el interesado, o cuando se trate de actuaciones de trámite;

III. Por edictos, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, previo informe de la Policía Preventiva; si ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

Las notificaciones por edictos se efectuarán mediante publicaciones que contendrán el resumen de las actuaciones por notificar. Dichas publicaciones deberán efectuarse por tres veces, de tres en tres días en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en uno de los periódicos de mayor circulación en el Distrito Federal, que para tal efecto señale la autoridad competente."

El artículo 82 señala: que las notificaciones que se realicen en el procedimiento administrativo surtirán sus efectos conforme a las siguientes disposiciones:

I.- Las notificaciones personales, a partir del día hábil siguiente al en que se hubiesen realizado.

II.- Tratándose de las notificaciones hechas por correo certificado con acuse de recibo, a partir del día hábil siguiente de la fecha que se consigne en el acuse de recibo respectivo.

III. En el caso de las notificaciones por edictos, a partir del día hábil siguiente de la fecha de la última publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el periódico respectivo.

La Ley de Procedimiento Administrativo en el artículo 83, prevé el caso de que la notificación sea irregular, en tal caso surtirán efectos a partir de la fecha en que se haga la manifestación expresa por el interesado o su representante legal de conocer su contenido o se interponga el recurso correspondiente.

Por último el artículo 84 señala: que toda notificación, con excepción de la que se haga por edictos, deberá contener el texto íntegro del acto administrativo, el fundamento legal en que se apoye, el recurso administrativo que proceda, así como el órgano ante el cual tendrá que interponerse y el término para hacer valer dicho recurso.

#### **4.5 Medios de defensa que tienen los titulares de establecimientos mercantiles, que prevé la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal**

Las constantes irregularidades en la actuación de la autoridad administrativa, ya sea por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos, y hasta desconocimiento de la ley, ha originado violación de los derechos de los gobernados.

"...a fin de lograr un equilibrio entre el poder público y las libertades de los gobernados, es menester que éstos cuenten con los instrumentos jurídicos necesarios para hacer frente a la actividad ilegal de la Administración Pública, y de esta forma garantizar debidamente los derechos de los particulares."<sup>84</sup>

En el presente apartado, nos enfocaremos a los medios de defensa con que cuentan los particulares, en este caso los titulares de establecimientos mercantiles, para poder invocar la modificación o nulidad de un acto administrativo afectado de ilegalidad que les cause molestia en su esfera jurídica.

El sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico implica que el ejercicio del poder público necesariamente se realice conforme a las disposiciones legales que lo regulan, por lo que, cuando los actos de autoridad se formulen en contravención al mandato legal, deben ser corregidos. La posibilidad de la actuación ilegal de la Administración Pública hace necesario el establecimiento de medios de control, a fin de evitar la afectación a los derechos de los gobernados.

"Estos medios se han considerado de dos tipos: indirectos y directos. En los primeros el gobernado afectado no tiene intervención alguna ya que constituyen, por un lado, mecanismos de autotutela administrativa derivados del poder de revisión que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores, y que consisten en la supervisión de la actuación de sus subordinados a fin de verificar su legalidad y oportunidad.

---

<sup>84</sup> Luccro Espinosa, Mamuel, op. cit. p. 13.

Por su parte, en los medios directos, la participación de los gobernados es fundamental, ya que sin ella no tiene lugar esta forma de control. Dentro de ellos encontramos los recursos administrativos, así como los procesos jurisdiccionales, bien sea ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales.<sup>85</sup>

Dicho lo anterior, los recursos administrativos en México, se han creado como medios de defensa a favor de los gobernados, teniendo como razón de ser, la necesidad social, para que la Administración Pública dentro de su esfera de competencia, reconsidere sus actos, procedimientos o resoluciones viciados o ilegales que afecten la esfera jurídica de los particulares.

"Por eso, vienen a cumplir con los más claros anhelos de las garantías de audiencia y legalidad, consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política Federal, que imponen a toda autoridad del Estado; por un lado ejercer sus atribuciones mediante mandamiento escrito, fundado y motivado, y que se notifique personalmente esa determinación al destinatario o a su representante legal; por otro lado, quedan obligadas para oír en defensa propia, a los destinatarios o afectados de sus resoluciones, en caso de no estar conformes con el contenido de las mismas.

La garantía de audiencia, carecería de sentido, si no se le diera al administrado la oportunidad de ofrecer pruebas y alegar lo que ha su derecho convenga, y como consecuencia lógica, el medio de defensa en cuestión, sería nugatorio e ineficaz.<sup>86</sup>

En tal virtud, es preciso dar una definición de lo que es el recurso administrativo.

Miguel Galindo Camacho, define al recurso administrativo de la siguiente forma: "El recurso administrativo es el medio legal de que disponen los particulares, que han sido afectados en sus derechos o intereses por una autoridad administrativa a través de un acto de la misma naturaleza, a efecto de

---

<sup>85</sup> *Ibidem* p. 14

<sup>86</sup> Sánchez Gómez, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo. México, editorial Porrúa, 1998, p. 401.

que la autoridad competente lleve a cabo la revisión del mismo, a fin de que lo revoque o lo anule de comprobarse su ilegalidad o su inoportunidad."<sup>87</sup>

El autor Narciso Sánchez Gómez, define a los recursos administrativos, como: "los medios de defensa legal, que han sido creados a favor de los particulares, para que, en caso de resultar afectados en sus propiedades, intereses personales o derechos, por un acto de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, soliciten la revocación, modificación o la declaración de nulidad de ese acto ilegal, injusto, desproporcionado o arbitrario, ante la misma autoridad responsable, es superior jerárquico o un órgano especial creado para ese efecto, según la ley o el reglamento que lo regule."<sup>88</sup>

Para Emilio Margain, el recurso administrativo "...es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la Administración Pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida."<sup>89</sup>

Al respecto y de acuerdo al tema de que se trata, la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, en su artículo 95, señala que: "Los afectados por actos y/o resoluciones de la autoridad, podrán a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal."

A continuación, señalaré de forma precisa y concreta en que consiste el recurso de inconformidad, que pueden intentar los titulares de establecimientos mercantiles cuando se vean afectados por actos ilegales de las autoridades administrativas. Aunque como lo señala el artículo antes mencionado, es optativo para el afectado interponer recurso de inconformidad o juicio de nulidad, es necesario que veamos de qué trata cada uno.

---

<sup>87</sup> Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo, Tomo II, México, editorial Porrúa, 1998, 2ª ed., p. 280.

<sup>88</sup> Sánchez Gómez, Narciso, op. cit., p. 402.

<sup>89</sup> Margain Manautou, Emilio, citado por, Gonzalo Armienta Hernández, op. cit., p. 57.

#### 4.5.1 Recurso de Inconformidad

De acuerdo a lo establecido por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, artículo 108, los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en esta Ley, o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal.

El recurso de inconformidad, según el mismo artículo, tendrá por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido.

El recurso de inconformidad se encuentra regulado en el Título Cuarto, Capítulo Único, de la Ley de Procedimiento antes mencionada y que va del artículo 108 al 128.

El término para interponer el recurso de inconformidad será de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la realocución que se recurra, o de que el recurrente tenga conocimiento de dicha resolución.

El recurso de inconformidad deberá presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución, será competente para conocer y resolver este recurso dicho superior jerárquico.

El artículo 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal señala:

**Artículo 111.-** En el escrito de interposición del recurso de inconformidad, el interesado deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I.- El órgano administrativo a quien se dirige.
- II.- El nombre del recurrente; y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para oír y recibir notificaciones y documentos.
- III.- Precisar el acto o resolución administrativa que impugna, así como la fecha en que fue notificado de la misma o bien tuvo conocimiento de ésta.
- IV.- Señalar a la autoridad emisora de la resolución que recurre.
- V.- La descripción de los hechos, antecedentes de la resolución que se recurre.
- VI.- Los agravios que le causan y los argumentos de derecho en contra de la resolución que se recurre.

VII.- Las pruebas que se ofrezcan, relacionándolas con los hechos que se mencionen.

**Artículo 112.-** Con el recurso de inconformidad se deberán acompañar los siguientes documentos:

I.- Los documentos que acrediten la personalidad del promovente, cuando actúe a nombre de otro o de persona moral.

II.- El documento en que conste el acto o la resolución recurrida, cuando dicha actuación haya sido por escrito; o tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna.

III.- La constancia de notificación del acto impugnado; si la notificación fue por edictos se deberá acompañar la última publicación; o la manifestación bajo protesta de decir verdad de la fecha en que tuvo conocimiento de la resolución.

IV.- Las pruebas que se acompañen.

El interesado podrá solicitar la suspensión del acto administrativo recurrido en cualquier momento, hasta antes de que se resuelva la inconformidad. El superior deberá acordar, en su caso, el otorgamiento de la suspensión o la denegación de la misma, en el entendido que de no emitir acuerdo expreso al respecto, se entenderá otorgada la suspensión. En los casos que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, el interesado deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que se ocasionen con dicha medida (artículos 114 y 115).

La suspensión sólo tendrá como efecto que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, en tanto se pronuncia la resolución al recurso. (artículo 118).

Recibido el recurso por el superior jerárquico, le solicitará un informe al inferior sobre el asunto, así como la remisión del expediente respectivo en un plazo de cinco días hábiles. En un término de tres días hábiles, contados a partir de la recepción del informe, el superior jerárquico deberá proveer sobre la admisión, prevención o desechamiento del recurso, lo cual deberá notificársele al recurrente personalmente. Si se admite el recurso a trámite, deberá señalar en la misma providencia la fecha para la celebración de la audiencia de ley en el recurso. Esta audiencia será única y se verificará dentro de los diez días hábiles subsiguientes.

Los artículos 121 y 122 de la Ley en comento, señalan las causas por las cuales el recurso se desecha y se sobreseerá el recurso respectivamente.

La audiencia tendrá por objeto admitir desahogar las pruebas ofrecidas, así como recibir los alegatos. Se admitirán toda clase de pruebas incluyendo las supervenientes, las que se podrán presentar hasta antes de la celebración de la audiencia, con excepción de la confesional a cargo de la autoridad y las contrarias a la moral, el derecho y las buenas costumbres (Artículo 123).

El superior jerárquico deberá emitir la resolución al recurso, al término de la audiencia de Ley o dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de ésta. La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad competente la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de 10 días hábiles contados a partir de que se haya dictado dicha resolución.

El artículo 126 de la Ley citada señala:

"La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

- I. Declararlo improcedente o sobreseerlo.
- II. Confirmar el acto impugnado.
- III. Declarar la nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo.
- IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente; u ordenar la reposición del procedimiento administrativo."

Por último no se podrán anular, revocar o modificar los actos o resoluciones administrativos con argumentos que no haya hecho valer el recurrente.

Es importante señalar que en la realidad, la resolución que recae sobre un acto administrativo recurrido, no siempre lo modifica o nulifica el superior jerárquico de la autoridad emisora, por lo que la eficacia de este recurso ha dejado mucho que desear.

En muchos de los casos, el superior jerárquico de la autoridad emisora considera que al resolver el recurso debe darle siempre la razón a la autoridad

misma, no obstante que el particular haya ofrecido pruebas, formulado alegatos, para desvirtuar la validez del acto recurrido, éste es confirmado por la resolución emitida por el superior.

Para finalizar, contra la resolución que recaiga al recurso de inconformidad procede el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

#### **4.5.2 Juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal**

Lo contencioso administrativo suele definirse como un medio que tiene el gobernado para que un acto administrativo sea revisado por una autoridad diferente a la que lo ha emitido, a efecto de que determine la legalidad del mismo y consecuentemente la validez o invalidez del propio acto impugnado.

El procedimiento de lo contencioso administrativo viene a reforzar, para el administrado, el principio de legalidad establecido en el artículo 16 de nuestra Constitución, pues i bien es cierto, que los recursos propiamente administrativos tienden a establecer para el gobernado esta garantía, tal vez no se logre en forma absoluta o importante porque muchos de esos recursos los resuelve la propia autoridad que dictó la resolución impugnada.

"El contencioso administrativo es un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo o de Poder Judicial, que tiene por objeto resolver una controversia suscitada entre un particular y una autoridad administrativa, como consecuencia de un acto o resolución dictada por esta última y que lesiona los derechos o intereses del primero."<sup>90</sup>

Siendo el recurso administrativo (recurso de inconformidad, en este caso) un control de la legalidad de la actuación de la autoridad administrativa, es inaceptable que quien conoce de él, por desconocimiento de la normatividad según sea el caso, no analice el cumplimiento de los requisitos formales exigidos por la ley, y como consecuencia no se percate de que existen vicios de ilegalidad

---

<sup>90</sup> Sánchez Gómez, Narciso, op. cit., p. 429.

que provocan la nulidad de la resolución impugnada; por lo que para el efecto de que se restaure la legalidad que ha sido violada por la Administración Pública es necesario, que dicha nulidad sea declarada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El juicio de nulidad tramitado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, también equivale a un medio ordinario de defensa; sin embargo, dado que realiza una función materialmente jurisdiccional, y en virtud de que los servidores públicos encargados de realizar dicha función son especialistas del derecho, este medio de defensa no sigue la misma suerte que los tramitados en propia sede administrativa; de hecho, a través de él si es posible (en la mayoría de los casos), obtener la declaración de nulidad de los actos o resoluciones afectados de ilegalidad.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo se rige por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1995 y en Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995. Dicha Ley entró en vigor el 1º de enero de 1996.

La naturaleza jurídica del Tribunal es que formalmente es un órgano administrativo, porque está ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo y materialmente es un órgano jurisdiccional, porque conoce y resuelve conflictos suscitados entre la Administración Pública del Distrito Federal y los particulares, por actos o resoluciones de la propia Administración.

El artículo 1º de la Ley antes mencionada señala que:

**Artículo 1º.-** El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un Tribunal Administrativo con la organización y competencia que esta Ley establece, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas.

**Artículo 2º.-** El Tribunal de lo Contencioso Administrativo se compondrá de una Sala Superior integrada por siete Magistrados, y por tres Salas Ordinarias de tres magistrados cada una, de las cuales una tendrá como competencia exclusiva la materia de uso de suelo. Cuando las necesidades del servicio lo requieran, a juicio de la Sala Superior, se formarán Salas Auxiliares integradas por tres Magistrados cada una. La Sala Superior determinará la sede de las Salas Ordinaria y de las Auxiliares.

Conforme al artículo 8º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal: "Todo acto administrativo será válido mientras su invalidez no haya sido declarada por autoridad competente o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables."

Como ya se vio y se dijo en el presente trabajo, las causas por las cuales se debe de declarar la nulidad de un acto son por la omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos de validez exigidos por el artículo 6º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Y conforme a lo establecido por el numeral 82 de la Ley de Tribunal de lo Contencioso:

**Artículo 81.-** Serán causas de nulidad de los actos impugnados:

I.- Incompetencia de la autoridad.

II.- Incumplimiento y omisión de las formalidades legales.

III.- Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida.

IV.- Arbitranidad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia.

Por último el artículo 23, fracción I de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal señala que las Salas son competentes para conocer:

I.- De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales.

#### **4.6 Posible solución al tema de referencia**

Toda vez que ya hemos desarrollado la presente investigación en su parte estructural, es decir, hemos dilucidado lo referente al ¿por qué?, en muchas

ocasiones las autoridades administrativas; en este caso, las Delegaciones del Distrito Federal, como parte integrante de la Administración Pública desconcentrada del Distrito Federal, actúan de forma arbitraria, caprichosa e ilegal en cuanto a la emisión de sus actos y resoluciones que afectan directamente a los propietarios de establecimientos mercantiles, según nuestro tema de estudio.

En tal virtud, y como objetivo de este punto, el que suscribe creo oportuno, con toda sobriedad, señalar algunas consideraciones o puntos que si bien no son del todo erudiciones en la materia, si creo que de alguna forma pueden llegar a crear posibles soluciones a las cuestiones que se han estudiado y analizado en el cuerpo del presente trabajo.

Así tenemos, que en un principio la Administración Pública del Distrito Federal, en el caso específico, los órganos político-administrativos, mejor conocidos como Delegaciones ejercen su función administrativa a través de la exteriorización de su voluntad mediante la emisión de actos administrativos, de los cuales su objetivo inmediato es el de crear, reconocer, modificar o extinguir derechos y obligaciones para con los propietarios de establecimientos mercantiles.

Estos actos administrativos representan el aspecto dinámico de la Administración Pública, es decir, que la exteriorización de voluntad por parte de la autoridad administrativa debe darse bajo un régimen jurídico y acatando uno de los pilares más importantes de nuestro sistema jurídico, que es el principio de legalidad; con el cual las autoridades administrativas sólo pueden hacer lo que la ley les permite, fundando y motivando sus actos y resoluciones.

En primer lugar tenemos, que la mayoría de los actos administrativos que se emiten en contra de los establecimientos mercantiles y de sus propietarios, desde que son creados, es decir, desde su nacimiento están afectados por toda una serie de irregularidades que ya hemos manifestado en la presente investigación, es por eso que señalo lo siguiente:

En primer término proponemos: ***“Que tanto las autoridades administrativas, en nuestro caso, las Delegaciones del Distrito Federal y sus servidores públicos que intervienen en los procedimientos administrativos que tengan que ver con la regulación y vigilancia sobre el funcionamiento de***

***establecimientos mercantiles en el Distrito Federal, ajusten su actuación al principio rector que señala el artículo 16 de nuestra Constitución Política, que manifiesta: nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”***

Así mismo, toda autoridad administrativa y servidores públicos, deberán respetar y cumplir con todas y cada una de las disposiciones legales que de alguna u otra forma están vinculadas con el funcionamiento de establecimientos mercantiles (háblese de leyes como: la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, Ley de Procedimiento Administrativo, Ley de Desarrollo Urbano, Ley de Protección Civil, Reglamento de Verificación Administrativa, todas para el Distrito Federal, entre muchas otras leyes y reglamentos), y con ello ajustar sus actuaciones a lo establecido por dichas leyes y de esta forma no afectar a los propietarios de establecimientos mercantiles en su esfera jurídico patrimonial.

Para lograr dicho objetivo, y que la Administración Pública del Distrito Federal, a través de las Delegaciones ajusten su actuación a lo que la Ley les señale es necesario:

***“Que los servidores públicos encargados de ejercer la función administrativa de vigilancia sobre establecimientos mercantiles, sean personas con la debida preparación profesional y humana.”***

Por lo profesional, nos referimos a que cuenten con la debida instrucción académica, ha recibir cursos de capacitación que al respecto les proporcionen los órganos facultados para ello por parte de la Administración Pública y que de esta forma conozcan de manera sustancial el marco jurídico en el cual se van a desenvolver, los derechos y obligaciones de que son objeto y lo más importante sus atribuciones como servidores públicos, ya que en muchas ocasiones éstos las desconocen, todo ello con el fin de que se cometan en la medida de lo posible menos irregularidades en los procedimientos administrativos en que intervengan y lograr así un verdadero Estado de Derecho, en el que los servidores públicos se apeguen de forma estricta a lo señalado por la ley, cumpliendo en todos los casos con la normatividad aplicable a los procedimientos y casos en que tengan

intervención y, por ende, no afecten los derechos de los titulares de establecimientos mercantiles.

Por lo que hace, al aspecto humano, es menester, referirnos a que los servidores públicos sean personas con gran pulcritud, es decir, que sean honestas, eficientes y que tengan amplio espíritu por servir de forma legal, transparente, e imparcial a los administrados, en el ejercicio de sus funciones.

En el caso específico, en cuanto a las visitas de verificación a establecimientos mercantiles y aunado a lo anteriormente dicho, manifiesto lo siguiente:

El verificador legalmente facultado para llevar a cabo una visita de verificación a un establecimiento mercantil, no cumple con las formalidades señaladas en el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, violando con ello la garantía de legalidad manifestada por nuestra Constitución, ocasionando con ello una afectación a los derechos del propietario del establecimiento mercantil.

En la mayoría de los casos, es el verificador quien comete más irregularidades durante el procedimiento administrativo de verificación, debido a la falta de profesionalización y capacitación para el ejercicio de sus funciones, ya que en muchos de los casos, no cumple con lo establecido por la ley, además de incurrir en terribles actos de corrupción, puesto que por lo regular de las visitas de verificación que realiza a establecimientos mercantiles siempre obtiene algún satisfactor económico por parte de las personas con quienes se entiende la visita, dejando ver claramente la ilegalidad que impera en dicho procedimiento.

Por ello creo, que los verificadores deberán ser personas que se conduzcan con toda la debida probidad en el ejercicio de sus funciones, ser personas capaces en todos los sentidos, deberán ser sujetos de cursos de actualización y capacitación para mejorar la función de verificación, deberán conocer perfectamente el ordenamiento jurídico en el cual se van a desarrollar y en caso de incumplir con lo señalado por la leyes respectivas, ser sancionados o destituidos de su cargo.

Dicho lo anterior, es menester, que: ***“Toda autoridad administrativa, servidores públicos y en general todos los órganos de la Administración Pública del Distrito Federal, ajusten su actuación a los principios de legalidad y seguridad jurídica; así como, a los principios de coordinación, cooperación, eficiencia, eficacia, simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y buena fe que señala la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en donde deberán abstenerse de realizar comportamientos que impliquen vías de hecho administrativa contrarias a las garantías constitucionales, y a las disposiciones previstas por dicha Ley y en otros ordenamientos jurídicos.”***

En este orden de ideas, propongo que se modifique el contenido del primer párrafo del artículo 27 de la Ley de Procedimiento Administrativo, con la finalidad de que un acto administrativo afectado de ilegalidad sea revocado antes de que sea notificado a los particulares, y con ello evitar que se vean vulnerados en sus derechos.

Así tenemos, que el actual texto del artículo 27, párrafo primero es el siguiente.

***“Artículo 27.- El superior jerárquico podrá de oficio reconocer la anulabilidad o declarar la nulidad del acto en vía administrativa, cuando éste no reúna los requisitos o elementos de validez que señala esta Ley. También podrá revocarlo de oficio, cuando sobrevengan cuestiones de oportunidad e interés público previstos en Ley.***

...”

Mi propuesta de modificación es la que se señala para quedar como sigue.

***“Artículo 27.- La autoridad emisora o el superior jerárquico, de oficio deberán declarar de forma lisa y llana la nulidad del acto o reconocer la anulabilidad del mismo en vía administrativa, cuando a dicho acto le falte o no reúna uno sólo de los requisitos o elementos de validez que señalan los artículos 6º y 7º de esta Ley, o cuando sobrevengan cuestiones de oportunidad e interés público previstos por la ley. La contravención a lo***

**anterior será causa de responsabilidad administrativa para la autoridad que se presuma deba realizar dicha acción.**

...”

Hago la manifestación de que en el texto original del citado artículo, se señala que el superior jerárquico “podrá” de oficio reconocer la anulabilidad o declarar la nulidad del acto, hecho que deja a la autoridad para actuar de forma discrecional, misma que percatándose que un acto esta viciado, es arbitrario e ilegal no declara la revocación del mismo, ocasionando que ha quien vaya dirigido sea menoscabado en sus derechos.

Por ello, mi propuesta es quitarle esa facultad discrecional a la autoridad y para mejor proveer, es oportuno que el texto que ha de modificarse lleve implícita una orden o imperativo para la autoridad de que “deberá” declarar la nulidad o reconocer la anulabilidad del acto cuando a éste le falte o no reúna uno sólo de los elementos o requisitos de validez ya mencionados. Además de considerar que cuando alguna autoridad viole o no cumpla con este numeral será motivo para incoarle responsabilidad administrativa.

Esta propuesta es con el fin de que el acto administrativo ilegal sea revocado en sede administrativa antes de que sea notificado al gobernado y por ende sea afectado en sus derechos.

Porque una vez que el acto administrativo es notificado y conocido por el particular, en este caso el propietario de un establecimiento mercantil, y éste no está satisfecho con el contenido del mismo porque le afecta en su esfera jurídica puede hacer uso de los medios de defensa que la ley le provee para defenderse en contra de las arbitranedades de las autoridades administrativas y con ello nulificar esos actos de molestia que le causan un perjuicio; por que en un Estado de Derecho éste se caracteriza por el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los particulares y el otorgamiento de los instrumentos legales para la defensa de esos derechos.

Así, un propietario de un establecimiento mercantil afectado en sus derechos por las ilegalidades, arbitrariedades y abusos en que incurren las autoridades administrativas correspondientes, puede interponer el recurso de inconformidad, que en muchas ocasiones no sirve de nada pues el acto ilegal es confirmado siempre por el superior jerárquico; o puede intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que es un órgano formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional porque resuelve de las controversias que se suscitan entre la Administración Pública del Distrito Federal y los particulares.

De esta forma, por lo anteriormente citado, creo que lograremos crear un verdadero Estado de Derecho en donde las autoridades administrativas encargadas de regular y vigilar el funcionamiento de los establecimientos mercantiles en el Distrito Federal respeten y cumplan con los principios y garantías consagradas por los artículos 14 y 16 constitucionales, así como de las leyes respectivas y de la normatividad aplicable a los procedimientos administrativos de los cuales son partícipes y desde luego la de que el Estado otorgue a los propietarios de establecimientos mercantiles los medios efectivos de defensa para impugnar los actos y resoluciones que les afectan en su esfera jurídico patrimonial, y que ello conlleve a otorgar justicia para el administrado afectado.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Del concepto de acto administrativo existen diversas opiniones al respecto, de las cuales siempre se pretende innovar, cosa que no siempre se logra. Por ello el concepto de acto administrativo que aporto y al cual he concluido, es el siguiente: acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de los órganos de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, y que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones de alcance particular, y cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

**SEGUNDA.-** En todo acto administrativo perfecto deben concurrir determinados elementos o conjunto de circunstancias exigidas por la ley, de los cuales depende su validez, eficacia y proyección administrativa y así pueda producir sus efectos legales, como el de crear una situación jurídica concreta nueva, o modificar una situación existente o a suprimirla. Los elementos del acto administrativo nos permitirán conocer su conformación jurídica, técnico-práctica, y en esa virtud se señalan los siguientes elementos del acto administrativo que son: el sujeto o sujetos, la manifestación externa de voluntad, el objeto, el motivo, la finalidad y la formalidad.

**TERCERA.-** La extinción del acto administrativo se refiere a la desaparición o cese de los efectos que debe producir, existen determinados medios denominados normales y anormales para extinguirlo. Por ley el medio normal de extinción del acto administrativo se da por el cumplimiento voluntario de su objeto, motivo o fin por parte de la persona a quien vaya dirigido; y los medios anormales se dan por la falta de realización de la condición o término suspensivo, por la realización de la condición resolutoria, por renuncia del interesado, por conclusión de su vigencia, además de la revocación administrativa y por irregularidades en su contenido. Y la extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante los Tribunales competentes.

**CUARTA.-** En un Estado Federal como el nuestro, existe un Distrito Federal sede de los Poderes de la Unión y mejor conocido como la Ciudad de México. A lo largo de la historia desde la Gran Tenochtitlan hasta nuestros días el Distrito

Federal ha sufrido diversas transformaciones. En el año de 1824 se da por primera vez el concepto de Distrito Federal a la Ciudad de México, y en 1936 es considerado como un Departamento de Estado por la Constitución Centralista de esa época. A partir, de 1917 el Distrito Federal sufrió varias reformas políticas, una de ellas fue el 25 de octubre de 1993 con la reforma al artículo 122 de la Constitución y la otra el 22 de agosto de 1966 con la derogación de la fracción VI del artículo 73 constitucional.

**QUINTA.-** Con la reforma de 1996, la Ciudad de México que es el Distrito Federal se inicia en el camino de ser gobernada por una dualidad de poderes, es decir, su gobierno estará a cargo de los poderes federales y de los órganos locales que son la: Asamblea Legislativa; el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Y el régimen jurídico del Distrito Federal se encuentra conformado por las bases del artículo 122 constitucional, su Estatuto de Gobierno y por el conjunto de leyes de toda índole expedidas tanto por el Congreso de la Unión o por la Asamblea Legislativa que le sean aplicables.

**SEXTA.-** La Administración Pública del Distrito Federal se constituye por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Local, encargados de realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de carácter general que la propia Constitución y las leyes le señalan; y será central, desconcentrada y paraestatal. La Administración Central la integran el Jefe de Gobierno, las Secretarías, Procuraduría de Justicia, Oficialía Mayor, Contraloría general, y Consejería Jurídica; la desconcentrada la integran las Delegaciones y demás órganos desconcentrados subordinados al Jefe de Gobierno; y por último la paraestatal se conforma por las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

**SEPTIMA.-** El suceso que marco un nuevo rumbo en la vida de los establecimientos mercantiles fue la tragedia del establecimiento "Lobohombo", hecho que dejo ver en claro que no se respetaba por parte de autoridades y particulares la legislación aplicable en la materia. A partir de está tragedia tanto autoridades como diversos sectores de la sociedad lucharon por crear una nueva ley que regulara de forma precisa, correcta, y segura el funcionamiento de los establecimientos mercantiles. Así, el 28 de febrero de 2002 es publicada en la

Gaceta Oficial la nueva Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.

**OCTAVA.-** La Administración Pública desconcentrada por conducto de las Delegaciones del Distrito Federal, son las autoridades encargadas de expedir las licencias de funcionamiento, declaraciones de apertura, permisos y autorizaciones, para que los particulares interesados ya sean personas físicas o morales puedan explotar de forma legal los giros mercantiles permitidos, es decir, que desarrollaran actividades de carácter comercial con fines de lucro en un establecimiento; todo esto obviamente, cubriendo con todos y cada uno de los requisitos señalados por la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y demás ordenamientos legales. Por último para lograr una eficiente regulación de los establecimientos mercantiles es necesario que tanto autoridades como propietarios respeten y cumplan con la normatividad, con el fin de salvaguardar los intereses y derechos de cada uno de éstos y de las personas que concurren a los establecimientos mercantiles.

**NOVENA.-** El procedimiento administrativo, lo conceptuó como el conjunto de trámites y de formalidades, que se encuentran ordenados y metodizados en las leyes administrativas, que determinan los requisitos previos que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general. Se concluye de la investigación que proceso y procedimiento administrativo tienen diferencias que los hacen únicos a cada uno de ellos.

**DÉCIMA.-** Una de las principales irregularidades o ilegalidades en que incurre la autoridad administrativa, es este caso, las Delegaciones del Distrito Federal al emitir sus actos administrativos que van dirigidos a los propietarios de establecimientos mercantiles, es la constante transgresión y violación al principio rector de nuestro sistema jurídico que es el de legalidad, contemplado por el artículo 16 constitucional, al no fundamentar ni motivar debidamente sus propios actos, ocasionando con ello que los propietarios de establecimientos mercantiles se vean afectados en sus derechos.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Los motivos por los cuales la Delegación del Distrito Federal y los servidores públicos que la integran, cometen tantas arbitrariedades, e ilegalidades en el ejercicio de sus funciones administrativas es por su mala formación como servidores públicos al no tener la suficiente preparación para desempeñar un cargo público, además de no tomar en cuenta la ley, es decir; desconocen el marco jurídico en el cual se están desempeñando; o también es por la mala interpretación que hacen de la misma al no aplicarla al caso concreto y también que en muchas ocasiones la propia ley la aplican con exceso en detrimento de los derechos de los gobernados.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** En el procedimiento administrativo de verificación a establecimientos mercantiles una de las ilegalidades que se presentan, es en el momento mismo en que se emite la orden de visita, pues está carece de los requisitos de fundamentación y motivación suficientes que señala el artículo 16 constitucional. La Delegación al satisfacer el requisito de fundamentación, pero no así el de motivación puesto que no hace alusión verdaderamente y con precisión a las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que haya tenido en consideración para la emisión del acto, pretende cumplir con el citado precepto constitucional, pero se deduce que cuando uno de éstos dos requisitos falte el acto se debe declarar nulo.

**DÉCIMA TERCERA.-** En la mayoría de los casos de visitas de verificación a establecimientos, es el verificador quien comete más irregularidades durante el procedimiento, puesto que no cumple con las formalidades señaladas en el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, violando con ello las disposiciones legales y reglamentarias en la materia, además de la falta de profesionalización y capacitación en el ejercicio de sus funciones, y por incurrir en terribles actos de corrupción, puesto que por lo regular de las visitas de verificación que realiza a establecimientos mercantiles siempre obtiene algún beneficio económico por parte de las personas con quienes entienda la visita, dejando ver claramente la ilegalidad que impera en dicho procedimiento.

**DÉCIMA CUARTA.-** El órgano político-administrativo denominado Delegación, servidores públicos y en general todos los órganos de la Administración Pública del Distrito Federal, deberán ajustar su actuación a los principios de audiencia y legalidad contemplados por los artículos 14 y 16

constitucionales respectivamente, con el fin de ofrecer seguridad jurídica a los gobernados; así como, a los principios de coordinación, cooperación, eficiencia, eficacia, simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y buena fe que señala la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en donde deberán de abstenerse de realizar comportamientos que impliquen vías de hecho administrativa contrarias a las garantías constitucionales, y a las disposiciones previstas por dicha Ley y en otros ordenamientos jurídicos.

**DÉCIMA QUINTA.-** Antes de que un acto administrativo ilegal sea notificado y conocido por la persona a quien vaya dirigido, es necesario darle mayor seguridad jurídica al destinatario en este caso al propietario de un establecimiento mercantil, para que no se vea afectado por la ilegalidad de dicho acto en su esfera jurídica. Por ello es necesario modificar el primer párrafo del artículo 27 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, a efecto de que el acto administrativo ilegal sea revocado en vía administrativa antes de que sea notificado al particular por parte de la autoridad.

**DÉCIMA SEXTA.-** A efecto, de nulificar los actos que le causan molestia a los gobernados éstos cuentan con los medios de defensa para ello. Resulta que el recurso de inconformidad es ineficaz como medio de defensa, pues el acto recurrido siempre es confirmado por el superior jerárquico en total detrimento del particular, debido a la falta de una verdadera conciencia de justicia administrativa y de un análisis legal a los actos administrativos recurridos por parte de las autoridades encargadas de sustanciar el recurso.

**DÉCIMA SEPTIMA.-** Para lograr, una verdadera justicia administrativa y nulificar los actos que le causen agravio, el particular opta por interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, órgano formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional encargado de resolver en este caso las controversias que se susciten entre la Administración Pública del Distrito Federal y los gobernados.

**BIBLIOGRAFÍA**

- 1.- Acosta Romero, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, México, editorial Porrúa, 2001, 3ª ed., 618 pp.
- 2.- Acosta Romero, Miguel, et al, Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal: Comentadas, México, editorial Porrúa, 2001, 6ª ed., 503 pp.
- 3 - Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso, México, editorial Porrúa, 1999, 14ª ed., 1134 pp.
- 4.- Armienta Hernández, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, México, editorial Porrúa, 2001, 5ª ed., 302 pp.
- 5.- Ayluardo Saúl, Mario, Lecciones sobre Derecho Administrativo, México, editorial UAM Xochimilco, Colección La Llave, 1990, 269 pp.
- 6.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso, México, editorial Porrúa, 2002, 5ª ed., 405 pp.
- 7.- Díez, Manuel María, El Acto Administrativo, Buenos Aires, editorial Tipografía Editora Argentina S.A., 1961, 2ª ed., 329 pp.
- 8.- Faya Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal. La Nueva Estructura, México, editorial Porrúa, 1983, 2ª ed., 795 pp.
- 9.- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, editorial Porrúa, 2002, 42ª ed., 506 pp.
- 10.- Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo, Tomo I, México, editorial Porrúa, 2000, 3ª ed., 297 pp.
- 11.- Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo, Tomo II, México, editorial Porrúa, 1998, 2ª ed., 778 pp.

- 12.- Galindo Camacho, Miguel, Teoría de la Administración Pública, México, editorial Porrúa, 2000, 270 pp.
- 13.- González Pérez, Jesús, Procedimiento Administrativo Federal, México, editorial Porrúa, 2000, 3ª ed., 260 pp.
- 14.- Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, México, editorial Porrúa, 1993, 1119 pp.
- 15.- Lucero Espinosa, Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal, México, editorial Porrúa, 2002, 7ª ed., 300 pp.
- 16.- Martínez Morales, Rafael I., Derecho Administrativo, Primer Curso, México, editorial Harla, 1991, 338 pp.
- 17.- Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, México, editorial Porrúa, 1997, 7ª ed., 368 pp.
- 18.- Sánchez Gómez, Narciso, Derecho Fiscal Mexicano, México, 2001, 2ª ed., 597 pp.
- 19.- Sánchez Gómez, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, México, editorial Porrúa, 1998, 518 pp.
- 20.- Sánchez Gómez, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, México, editorial Porrúa, 2000, 2ª ed., 512 pp.
- 21.- Sánchez Pichardo, Alberto C., Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, México, editorial Porrúa, 2001, 3ª ed., 829 pp.
- 22.- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, México, editorial Porrúa, 2002, 23ª ed., 905 pp.

## HEMEROGRAFÍA

- 1.- Carrión, Lydiette, "Giros negros y ciudadanía: un vistazo", Revista Asamblea, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Tercera Época, número 6, volumen 1, Agosto 2001, 17 pp.
- 2.- Flores Hernández, Eugenia, "Un proyecto perfectible", Revista Asamblea, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Tercera Época, número 6, volumen 1, Agosto 2001, 17 pp.
- 3.- Partido Verde Ecologista de México, "Una ley muy controvertida", Revista Asamblea, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Tercera Época, número 6, volumen 1, Agosto 2001, 17 pp.
- 4.- Téllez Sánchez, Alicia, "Productividad y Ley de Establecimientos Mercantiles", Revista Asamblea, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Tercera Época, número 6, volumen 1, Agosto 2001, 17 pp.
- 5.- Velasco Oliva, Cuauhtémoc, "Reflexión sobre los establecimientos mercantiles", Revista Asamblea, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Tercera Época, número 6, volumen 1, Agosto 2001, 17 pp.

## LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- 4.- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
- 5.- Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.
- 6.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- 7.- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
- 8.- Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.