

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN

Las facultades y obligaciones de la Administración Pública del  
Municipio de Ecatepec de Morelos

TESIS

Que para obtener el título de Licenciado en Derecho presenta

Marlene Karla González Torres

Asesora: Mtra. María Eugenia Peredo García Villalobos



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A mi asesora con agradecimiento infinito.

A Paco por hacer suyos mis triunfos y fracasos.

## ÍNDICE

	Págs.
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
 <b>CAPÍTULO 1.- EL BIEN COMÚN COMO MÓVIL DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.</b> 	
1.1. Concepto de bien común. ....	9
1.2. El bien común determinado de acuerdo a la propia sociedad que lo anhela. ....	18
1.3. El bien común como presupuesto para la actividad administrativa municipal. ....	23
 <b>CAPÍTULO 2.- LA FUNCIÓN Y ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.</b> 	
2.1.- Concepto de la función administrativa. ....	28
2.1.1. La función administrativa de los órganos administrativos municipales. ....	34
2.1.2. La función legislativa de los órganos administrativos municipales. ....	38
2.2. Concepto de actividad administrativa. ....	42
2.2.1 El acto administrativo como base de la actividad administrativa.. ....	43

	<b>Págs.</b>
2.2.2. Concepto de acto administrativo. ....	<b>44</b>
2.2.3. Elementos del acto administrativo. ....	<b>50</b>
2.2.4. Ejecución de los actos administrativos. ....	<b>59</b>
2.3. Los fines de la actividad administrativa. ....	<b>60</b>
2.4. Diferencias entre funciones y actividades administrativas. ....	<b>61</b>
 <b>CAPÍTULO 3.- LAS LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO PARA ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES SEMIFIJOS EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS. ....</b>	
	<b>63</b>
3.1. El órgano competente para expedir las licencias de funcionamiento para establecimientos comerciales semifijos en el Municipio de Ecatepec de Morelos. ....	<b>66</b>
3.2. Requisitos para la expedición de las licencias de funcionamiento de conformidad con las diversas disposiciones de la materia. ....	<b>69</b>
3.3. Actividades administrativas de verificación y supervisión de los órganos municipales para revisar el cumplimiento de los particulares a las disposiciones en materia de licencias de funcionamiento para establecimientos comerciales semifijos. ....	<b>72</b>
3.3.1. Las visitas de verificación. ....	<b>75</b>
3.3.2. Requisitos que debe contener la orden de visita, de conformidad con los ordenamientos jurídicos aplicables. ....	<b>78</b>

	Pág.
3.3.3. Requisitos que debe contener la orden de clausura para los establecimientos comerciales semifijos, de acuerdo con la normatividad municipal aplicable. ....	80
<b>CAPÍTULO 4.- LA GARANTÍA DE LEGALIDAD. ....</b>	<b>84</b>
4.1. La garantía de legalidad prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la garantía de legalidad retomada por los diversos ordenamientos estatales y del municipio de Ecatepec de Morelos. ....	88
4.2. La garantía de legalidad como límite de la actividad administrativa municipal. ....	92
4.3. Actos del gobernado en materia de comercio semifijo que impiden la actividad administrativa municipal y por ende, la inejecutabilidad de las órdenes de clausura. ....	93
4.4. La disyuntiva en la que se coloca a la autoridad administrativa municipal, misma que se encuentra obligada a dar cumplimiento a las órdenes de clausura. ....	96
<b>CONCLUSIONES. ....</b>	<b>103</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA. ....</b>	<b>106</b>
<b>HEMEROGRAFÍA. ....</b>	<b>110</b>
<b>LEGISLACIÓN. ....</b>	<b>111</b>
<b>FUENTES ELECTRÒNICAS. ....</b>	<b>112</b>

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia de nuestro país, y a medida en que tuvieron injerencia las ideas neoliberales en el mismo, sus habitantes se han visto en la necesidad de buscar alternativas de desarrollo económico a través de la actividad comercial, en tanto que los órganos administrativos se han dado a la tarea de regular, de la mejor manera posible, la actividad comercial a fin de lograr el equilibrio entre la necesidad del particular por desarrollar una actividad comercial que le permita obtener recursos para su subsistencia y la obligación de la autoridad de velar por la observancia y cumplimiento de las disposiciones normativas en dicha materia, todo en aras de lograr el bien común. Dichas actividades comerciales se han vuelto indispensables para aquellas zonas que se han visto golpeadas con el impacto del desempleo en nuestro país, al grado de convertirse en una problemática de orden público en diversos lugares del mismo, o bien, fijarse como el remedio en contra del alto índice de desempleo.

El impacto del crecimiento de la actividad comercial no ha sido menor en los diversos municipios de las entidades federativas, sobretodo en los municipios del Estado de México, en donde por su ubicación geográfica, comparte problemas de comercio informal o semifijo con la Ciudad de México. Por su parte, el municipio como unidad administrativa ha asumido su obligación de lograr el equilibrio de los intereses de los particulares y de las autoridades involucradas en la materia, observando los ordenamientos aplicables, expidiendo las normas para su regulación y creando órganos auxiliares para el mejor desempeño de sus funciones.

Sin embargo, un problema frecuente que ha provocado el impedimento en la ejecución de la clausura de establecimientos semifijos, dentro del municipio, como sanción a la inobservancia a las diversas disposiciones en materia de funcionamiento de establecimientos mercantiles, se presenta cuando la autoridad administrativa municipal que ha dictado su orden de clausura debidamente fundada y motivada, se encuentra con actos del gobernado, que por no estar previstos dentro de la ley, impiden que la autoridad lleve a cabo el cumplimiento de la clausura en cita; no hay que olvidar que la autoridad sólo puede actuar en los límites de que marca la propia ley, de ahí, que si es requisito indispensable que la orden de clausura señale el lugar en donde ha de ejecutarse y si el gobernado actúa de forma indebida, y cambia intencionalmente la ubicación de su establecimiento, dicho acto del gobernado traerá consigo indefectiblemente

la inejecución de la clausura, pues como es requisito indispensable que se señale debidamente el lugar en donde ha de practicarse la orden respectiva, la misma no podrá practicarse en diverso domicilio citado en la resolución o mandamiento respectivo.

En consideración a que la autoridad administrativa sólo puede actuar dentro de los límites que le determina la ley, podemos afirmar que la garantía de legalidad implica una dualidad contrastante: la facultad del órgano administrativo a actuar dentro de la esfera de su competencia y, al mismo tiempo, restringir la misma actividad cuando se la coloca en un supuesto imprevisto en la ley, como es, la manera en la que debe conducirse para el caso de que al tratar de ejecutar su resolución de clausura de un establecimiento semifijo, el mismo ha cambiado de lugar. Es decir, si bien la autoridad en un primer momento se esmera y pronuncia la orden de clausura apegándose a la garantía de legalidad, y se encuentra ante el acto del gobernado, obligado a dar cumplimiento, el cual ha cambiado la ubicación de su establecimiento, la misma no podrá tomar una decisión para resolver el imprevisto que se le ha presentado, para conducirse de tal o cual manera; y por tanto, la garantía de legalidad que en un principio le permitió pronunciar una orden de clausura, posteriormente le implicará un impedimento para solucionar el problema que se le ha presentado, pues al no estar previsto en la ley, la autoridad respectiva se encontrará impedida para actuar; aunado a que la facultad que la garantía de legalidad concede a la autoridad le implica necesariamente la correlativa obligación de cumplir con la ley; en consecuencia, se encontrará constreñida a clausurar pero impedida para hacerlo, lo que se traducirá necesariamente en un incumplimiento a la ejecución de la orden en cita como efecto directo e inmediato; y, como efecto indirecto, traerá consigo la lesión al bien común.

Este trabajo pretende demostrar que cuando la autoridad administrativa del municipio de Ecatepec de Morelos ordena la clausura de algún establecimiento comercial semifijo, y el gobernado cambia la ubicación de su establecimiento a un lugar distinto al señalado en la orden citada, se viola la garantía de legalidad de los demás gobernados, pues se impide a la autoridad referida que cumpla con su obligación de clausurar, para lograr el bien común.

En atención a las consideraciones que han quedado expresadas, esta tesis expondrá en su primer capítulo la premisa de que la actividad de la Administración Pública Municipal se encuentra encaminada a satisfacer el bien común y que la manera de lograrlo es sólo a través del ejercicio de sus funciones,



esas funciones implican una actividad o la realización de actos que lleven a la Administración Pública a alcanzar el bien común. Se demostrará que las funciones de la Administración Pública Municipal están limitadas por la ley, es decir, los órganos administrativos municipales sólo podrán actuar en la esfera de competencia que la ley señala, además esas funciones consistirán en la ejecución de actos que determinan situaciones jurídicas concretas; por lo que, de aquí se desprende la importancia de mostrar un panorama de los actos administrativos, que es la forma de materializar dichas actividades.

El segundo capítulo mostrará el concepto de actividad administrativa que corresponde al conjunto de facultades que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, quienes deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley.

La actividad administrativa como sinónimo de ejercicio de la facultad para vigilar la actividad de los particulares, es indispensable para el desarrollo del tema planteado, en virtud, de que a través de la exposición no sólo de la actividad administrativa, sino también de su forma de manifestación, nos llevará necesariamente al estudio, en primer término, del acto administrativo que constituye la materialización de la ejecución de las facultades del órgano. Y en segundo lugar, nos permitirá establecer las facultades del órgano administrativo municipal a través del ejercicio de su actividad.

El tercer capítulo expondrá las diversas disposiciones que contienen los diferentes ordenamientos municipales, para regular la facultad del Ayuntamiento del Municipio de Ecatepec de Morelos, para expedir las licencias de funcionamiento para establecimientos mercantiles semifijos, los requisitos que deben reunir los gobernados para que les sean expedidas dichas licencias, así como las facultades de dicho órgano administrativo para llevar a cabo la actividades de verificación y supervisión en los establecimientos citados, los cuales en la mayoría de la veces constituyen el punto de partida de la autoridad administrativa para ordenar la clausura de los establecimientos referidos, por violaciones a las disposiciones en materia de comercio semifijo.

Finalmente, en el cuarto capítulo se confrontará el bien común o interés general que es velado por la Administración Pública municipal, ante la actitud de los particulares para acatar las órdenes de clausura que la autoridad administrativa pronuncia en materia de establecimientos semifijos; se demostrará

la disyuntiva en la que se coloca a la Administración Pública municipal cuando la misma debe hacer cumplir su orden de clausura, pero frente a las conductas del particular para eludir dicho cumplimiento, la autoridad se ve impedida para actuar, pues no puede ir más allá de lo que le está determinado en la ley; es decir, por un lado la administración pública se encuentra obligada a dar cumplimiento a las disposiciones que prevén su facultad de clausurar aquellos establecimientos mercantiles que no cumplan con las disposiciones que regulan la materia, pero dicha facultad se limita cuando el particular realiza actos que le impiden su actividad, y a pesar de ello, subsistirá su obligación por hacer cumplir la ley.

## CAPÍTULO 1.- EL BIEN COMÚN COMO MÓVIL DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.

### 1.1. *Concepto de bien común.*

Desde que el hombre comenzó a tener conciencia de sí mismo, se dio cuenta de lo importante que era agruparse con otros hombres no sólo para compartir el trabajo, sino además, para confrontar a la supervivencia, dado su carácter precario y dependiente, socialmente hablando; de allí que Aristóteles reconociendo esa fragilidad apuntó que *el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar, es, ciertamente un ser degradado o un ser superior de la especie humana; es un bruto o un dios.*<sup>1</sup>

Así las comunidades o grupos humanos se establecieron a fin de satisfacer tanto las necesidades individuales como las colectivas, en tanto que dicha práctica les demostró que ningún interés debía anteponerse a los intereses colectivos, pues sólo la fuerza de la colectividad y los beneficios que la misma reportaba, se obtenían en razón de la unidad.

Es necesario señalar que las agrupaciones que formaron los hombres, tuvieron su propia evolución, de allí que se conformaron grupos que sólo se congregaban para ejecutar determinado acto, o bien grupos que se encontraban organizados y compartían un mismo fin común, grupos en los que incluso se regulaba la forma de entrada y salida de la comunidad.

Algunos sociólogos coinciden en que el Estado es el grupo mejor organizado; al respecto el maestro Julio Tobar Donoso señala que es *una sociedad*

---

<sup>1</sup> Citado por Héctor González Uribe, *Manual de Filosofía Social y Ciencias Sociales*. p.192.

*política autónoma, formada de modo permanente en territorio propio, unificado por vínculos históricos y dirigida por una estructura jurídica de gobierno que decide en última instancia y cuyo fin es la realización del bien común temporal de las personas, grupos sociales y entidades políticas subordinadas que constituyen su trama orgánica.*<sup>2</sup>

Para el maestro Serra Rojas el Estado se define como *un producto social, una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico, pletórico de luchas sociales y de intensa transformación de los grupos.*<sup>3</sup>

Hauriou señala que para él, el Estado es *el régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la res pública como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común.*<sup>4</sup>

En virtud de que el Estado es la forma de organización política más elaborada, se ha establecido como fin del mismo el bien común.

Marcos Kaplan define el bien común como aquello que respondiendo a una necesidad o tendencia, provoca en los seres conscientes deseo y búsqueda de satisfacción. Y afirma que en lenguaje coloquial se conforma de dos términos: bien igual a utilidad, beneficio, caudal o hacienda; y común que quiere decir que lo que no siendo privativamente de ninguno, pertenece o se extiende a varios.<sup>5</sup>

La idea del bien común implica entonces, que es un bien que le pertenece a una comunidad, pero además su idea evoca a un conjunto de

---

<sup>2</sup> Citado por Héctor Salazar. *Apuntes de clase*. p. 6.

<sup>3</sup> Serra Rojas Andrés. *Derecho Administrativo*. p. 19.

<sup>4</sup> Citado por Emilio García, Estébanez. *Bien común y moral política*. p. 62.

<sup>5</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. p. 337.

elementos y lo más importante nos conduce a la idea de la acción o de actividad. Para Luis Sánchez Agesta, *el bien común es el conjunto de elementos materiales y morales que coordina la acción de los individuos reunidos en sociedad, procurando la felicidad temporal colectiva sin dañar, los derechos de la persona.*<sup>6</sup>

Variadas han sido las corrientes y diversos los autores que se han dado a la tarea de definir el bien común. Santo Tomás, por ejemplo, aunque no definió el concepto de bien común, fue un precursor en el estudio de dicha materia; parte de los conceptos “todo” y “parte” y señala como premisa de sus reflexiones la siguiente: la parte encuentra en el todo su perfección y se subordina a él; pero el todo resulta de la armonía entre las partes.

Santo Tomás estima que el individuo al entrar a formar parte de la sociedad lo hace buscando el mejor medio para la satisfacción de sus intereses, pues la sociedad constituye el mejor instrumento para dicha satisfacción.

La idea Tomista se basa en el vínculo que une al “todo” y a la “parte”; así el uno no puede imaginarse sino en correlación al otro, de donde se desprende que tanto la comunidad necesita para su existencia de los individuos como los individuos necesitan de la comunidad.

Estando influido Santo Tomás por un pensamiento predominantemente religioso, subrayó que el bien común no sería un fin en sí mismo, sino que el fin último sería Dios, así llevó a cabo una jerarquía de los distintos bienes que debían superar o alcanzar los individuos: el bien particular, bien común de la sociedad, bien común del universo y Dios, bien común de todas las criaturas.

---

<sup>6</sup> González Uribe, Héctor; 2001. *Manual de Filosofía y Ciencias Sociales*. p. 276.

El autor considera, al igual que lo hiciera Aristóteles, que el hombre es un ser social, mismo que se debe a la sociedad, sin la cual no puede llegar a su perfección.

Los estudiosos del pensamiento Tomista no coinciden en una sola corriente, en virtud de que algunos consideran que el individuo se debe única y exclusivamente al Estado, refiriéndose a la sociedad, en la medida en que la sociedad le sirve para alcanzar los fines que se haya propuesto. En tanto que otra corriente afirma que es posible hacer una distinción entre lo que es individuo y persona, y señalan que como individuo, entendido como el conjunto de valores materiales, el hombre se debería totalmente al bien común, en tanto que como persona, detentadora de valores espirituales, el hombre sería independiente frente a la sociedad.

El maestro García Estebanez considera desafortunada la corriente que intenta distinguir a un mismo sujeto en individuo y persona, pues señala que la misión del ciudadano no es la de servir al Estado sino al bien común, ya que el bien común es anterior al Estado e incluso al ciudadano, por lo que ambos deben dirigir sus acciones hacia la búsqueda del bien común. En conclusión dicho maestro, afirma que no existe supeditación del individuo frente al Estado, en virtud de que tanto éste como el individuo, se encuentran orientados al bien común, es decir, el bien común constituye el fin de los dos.

No olvidemos que el Estado es la agrupación de individuos mayor organizada y que el Estado al ponerse al servicio del bien común, contribuye al bien del individuo. Sin embargo, el hecho de que el bien común se encuentre por encima del bien particular, no debe entenderse como una amenaza para los

intereses particulares, pues al ser el bien común integrado por los diversos bienes particulares, éstos también se ven beneficiados.

Cierto es que Santo Tomás circunscribe su pensamiento a la idea del todo y la parte, sin embargo, la práctica hace visible que el bien común, generalmente, no es el bien de todos, sino solamente de la mayoría.

Así, la idea del bien común se determina en relación con la idea de finalidad, puesto que todo fin social responde siempre directa o indirectamente a una necesidad de los individuos que componen la sociedad.

El bien común, para Luís Sánchez Agesta, *es el conjunto de elementos materiales y morales que coordina la acción de los individuos reunidos en sociedad, procurando la felicidad temporal colectiva sin dañar los derechos de las personas.*<sup>7</sup>

La definición dada por Louis Le Fur establece que el bien común *es el conjunto organizado de las condiciones sociales gracias a las cuales la persona humana puede cumplir su destino natural y espiritual.*<sup>8</sup>

Las diversas reflexiones que han tenido injerencia en el estudio del bien común, han provocado una serie de elementos más o menos comunes entre las corrientes y definiciones que se han vertido al respecto, y son:

**A.-** La mayoría de los autores coinciden en que el término bien común, se compone de dos locuciones: “bien”, que nos evoca a una utilidad o beneficio, y que constituye un juicio de valor, es decir que cuando las diversas sociedades establecen sus diversos fines, y de entre ellos eligen a los que les

---

<sup>7</sup> Citado por Maritain Jacques..*La persona y el bien común*. P.34.

<sup>8</sup> Louis Le Fur. *Los fines del Derecho*. p.45.

reporta satisfacción de las necesidades determinadas para dicha sociedad en un tiempo y lugar determinados, dicha elección constituye un juicio de valor, es decir, una reflexión que llevan a cabo los individuos que componen a la sociedad, y que los conduce a optar por diversos fines que estima que son “buenos”, por que les reportan utilidad o beneficio.

El segundo término: “común”, nos conduce a la idea de que es compartido o detentado por varios individuos, lo cual no significa que sea privativo de los individuos que conforman a la sociedad; al respecto existen diversas corrientes que estiman que lo “común” debe hacerse extensivo para la totalidad de los individuos que conforman a la sociedad, en tanto que otros señalan que con que los beneficios le sean reportados a la mayoría del grupo, con eso se actualiza la característica de “común”.

Que sea común, dicen algunos autores, no quiere decir que sea uniforme, sino simplemente que es gozado por la mayoría.

**B.-** Se integrará por un conjunto de elementos materiales. Por lo que hace a este aspecto, y en virtud de que los diversos autores tienen su propia definición del bien común, este elemento puede tener varios sinónimos como son: elementos materiales, condiciones o aspectos que son indispensables para ejecutar las acciones que le permitirán a una sociedad alcanzar el beneficio colectivo.

De allí que podríamos señalar que este elemento constituye el aspecto material del bien común, aspecto del cual se allega la sociedad para alcanzar sus fines.



C.- Determinará las acciones que los integrantes de la sociedad deben ejecutar.

En virtud de que la idea del bien común se encuentra íntimamente relacionada a la actividad final de la sociedad, el bien común determinará, para los integrantes de la misma, cuales serán las medidas a tomar para alcanzar dicho beneficio. Es decir, una vez que una sociedad determinada ha llevado a cabo la elección de los fines que considera benéficos, llevará a cabo todas aquellas acciones, decisiones, iniciativas o resoluciones, necesarias para alcanzar aquel fin.

Es necesario señalar que estos fines que la propia sociedad se fija, varían de acuerdo al tiempo y espacio que privan en el grupo determinado, pero sus integrantes, en razón de lo que pretendan siempre harán reflexiones para elegir de entre todos los medios y acciones, las idóneas para obtener el fin último.

D.- Procurará el beneficio colectivo sin lesionar intereses individuales.

Cabe señalar, que las acciones que las sociedades ejecutarán en aras del bien común, en algunas ocasiones implicará el mal de algunos individuos, lo que de ninguna manera es considerado como una desventaja o aspecto negativo del bien común, para algunos autores, se dice es necesaria la práctica de estas determinaciones, dado que el bien de la mayoría debe ser superior al bien individual, por lo que es necesario establecer que es posible que converjan, en pro del bien común: el bien de muchos y el mal de algunos.

Al respecto Santo Tomás señala que *el bien de las partes no tiene importancia en sí mismo, sino sólo en función del todo*<sup>9</sup>. Es decir, para Santo Tomás las partes sólo son entendidas en función de que forman parte de la unidad, por lo que en esa dualidad no se puede comprender el uno sino en relación con el otro. Por lo tanto, un individuo encontrará su perfección y la satisfacción de sus necesidades en la medida en la que interactúa en la sociedad de la que forma parte, y a su vez, la propia sociedad como ente será perfeccionada, mejor organizada y eficaz para la satisfacción de las necesidades sociales.

Por su parte el maestro García Estebanez señala que el bien del todo siempre será superior al de la parte, pero puede o no ser bien de ésta, puesto que como señalamos, la circunstancia de que sea común no quiere decir que sea para todos, sino para la mayoría, luego el bien del todo, puede suponer el mal de la parte.

Asimismo, la circunstancia de que al elegir las acciones para obtener el bien común, deba optarse por el mal de algunos, ésta decisión a criterio del maestro García Estebanez, no debe considerarse un sacrificio o renuncia, sino una cuestión de elección entre dos bienes, en donde se opta por el bien común, por considerarse el mejor bien.

E.- Por regla general, tendrá el carácter de fin último.

Ya Aristóteles pensaba que el bien común debía ser el fin último de la sociedad, y que todas las acciones sociales debían dirigirse a obtener el bien común.

---

<sup>9</sup> García Estebanez, Emilio. *Bien común y moral política*. p. 90.

Sin embargo, para Santo Tomás, como ya lo he indicado, el bien común constituye sólo un fin intermedio; pues el fin último en la doctrina tomista lo constituye Dios, es decir la perfección que los individuos buscan a través de la sociedad.

F.- Para gozar del bien común es requisito *sine qua non* que la persona tenga la cualidad de miembro social.

En cuanto a este punto se establece que la cualidad de ser miembro de una sociedad es un requisito indispensable para que el sujeto se beneficie de este “bien”, debido a que como ya dijimos se trata de un bien o beneficio que le es común a todos o a una gran parte del grupo social, por lo que el sentido de pertenencia le otorgara la facultad al individuo para gozar de dicho bien.

G.- El bien común es un principio jurídico.

Se afirma que el bien común es un principio jurídico, en virtud de que en función de dicho bien común se constituye el orden y el principio de organización social, es decir, los individuos que orientan su actividad hacia la búsqueda del beneficio social, deben ejecutar las acciones que le correspondan o que le son otorgadas, de forma organizada.

Asimismo, la ley elaborada por la sociedad será la encargada de determinar qué, cómo y cuánto deberá aportar el individuo a la sociedad, en aras del beneficio citado y lo que le será retribuido en compensación.

En conclusión, y con el ánimo de poder abarcar en una sola definición los elementos que han quedado señalados, dejaré apuntada mi propia definición:

El bien común es la utilidad que se extenderá a la mayoría de los individuos que constituyen el ser social, una vez que perfilen su actividad social de forma ordenada, allegándose de los elementos materiales necesarios y determinando las disposiciones legales que contribuirán para establecer la forma en la que los individuos deban contribuir en la búsqueda de dicha utilidad, a fin de lograr el perfeccionamiento de cada individuo.

### ***1.2. El bien común determinado de acuerdo a la propia sociedad que lo anhela.***

La razón, la conciencia refleja, es decir, la posibilidad de tener conciencia de sí mismo; el lenguaje y la técnica para la elaboración de herramientas, han permitido que el hombre pueda expresarse en el mundo fáctico, lo han hecho diferente a otras especies, y le han permitido planear y proyectar sus ideas en acciones concretas.

Dichas características le permiten asociarse y convivir con otros seres de su especie, vivir en sociedad o socializar, conducta que, según sostiene algunos filósofos, le permitirán lograr el perfeccionamiento de su ser y ampliar los horizontes de su pensamiento, dado que éste se enriquece en la medida en que se comparte y discute con otros.

También sostienen los filósofos que no sólo la búsqueda del perfeccionamiento individual impulsa a los hombres a reunirse en sociedades, sino que es el deseo de riqueza del espíritu, que también se denomina: realización

ética y el deseo de expansión lo impulsa a la congregación. El estar en relación constante con otros permite la afectación o influencia de los otros hacia el yo y a la inversa.

Así, los hombres se han reunido en sociedades por un impulso natural e inconciente en primer plano, antes de tomar conciencia del rol que deben desempeñar en la sociedad a la que pertenecen, y posteriormente por convencimiento, al darse cuenta de los beneficios que se obtienen por la unión.

En el mundo social existen diversos grupos o agrupaciones de individuos, con diversas características; los sociólogos advierten desde los simples grupos que se definen como: la pluralidad de seres humanos que forman un conjunto ligado con alguna forma de relación; donde el elemento característico en dicho grupo se lo denomina elemento aglutinador; así no cualquier reunión fortuita de individuos constituyen un grupo, sino que deben tener o compartir un vínculo de relación; tenemos también grupos complejos como la comunidad, la cual se forma, según el maestro Héctor Salazar : *en la percepción que tienen varios sujetos de sentirse vinculados entre ellos, por alguna forma de relación,*<sup>10</sup> es decir, las personas se unen en una comunidad en virtud de un sentimiento mutuo que comparten y los hace sentirse parte de la misma.

La sociedad constituye uno de los grupos mas complejos pues además de la reunión de los individuos, en virtud de un vínculo de relación, la sociedad se caracteriza por contar con una organización y generalmente tiende hacia un fin determinado.

---

<sup>10</sup> Salazar Héctor op,cit. p. 3.

Estas sociedades se encuentran en continuo movimiento, mismo que genera procesos sociales, dichos procesos sociales se encontraran impulsados por las necesidades que presenta una sociedad determinada. De allí, que el maestro Salazar señale al respecto que *los actos y hechos sociales son la expresión del instinto social del hombre o pueden ser también expresión de una necesidad social.*<sup>11</sup>

La sociedad como ya dijimos, constituye una agrupación de individuos, organizada y tendiente a un fin determinado, además como integrantes de la sociedad compartimos los siguientes elementos:

- A. Origen étnico o racial
- B. religión
- C. lengua
- D. cultura
- E. territorio
- F. pasado común
- G. la toma de conciencia respecto de que formamos parte de una todo, y
- H. la voluntad de vivir en común.

Es necesario recalcar que cada sociedad constituye un ente con características propias, mismas que determinan sus propias necesidades, pues entre los individuos que componen a la sociedad existen diversidad de opiniones, pareceres o ideologías, que deben concurrir a la realización del bien común; incluso las cuestiones ambientales o geográficas determinarán diferentes necesidades entre una sociedad y otra. *Hay una gran diversidad de razas, de costumbres, de formas de civilización material y de cultura espiritual, e incluso de*

---

<sup>11</sup> Salazar Héctor .op, cit.. p. 3.

*individuos humanos, que suman ya miles de millones en el orbe; y de los cuales dice un sabio aforismo que “cada cabeza es un mundo”<sup>12</sup>*

Sin embargo, el elemento unificador de los criterios y pensamiento de los individuos que conforman a la sociedad, es la solidaridad, ya que la única forma de beneficiarse de las mercedes que reporta el bien común, es asumiendo cada individuo el deber que le corresponda, deber que desde luego les es determinado por la misma sociedad, pues sólo el cumplimiento de dicho deber permitirá la subsistencia de la sociedad misma. De igual manera, el concepto del bien común que cada sociedad tenga, variará de una sociedad a otra, pues no hay que olvidar que el bien común se encuentra en relación con la satisfacción de las necesidades que cada sociedad tenga; así, lo que puede ser benéfico para una sociedad quizá no lo sea para otra, en virtud del entorno que rige en ambas, aunque dichas sociedades compartan el mismo momento histórico, pues como ya señalé, constituyen diversos los factores que afectan y dirigen a una sociedad determinada hacia su búsqueda del bien común.

Según sostiene algunos sociólogos, la expresión máxima de organización de una sociedad política está representada por el Estado, por lo que éste se encuentra activado en razón de los fines que el mismo se propone; es decir, su acción se encuentra circunscrita en razón de los fines que el mismo se determine, de acuerdo a las condiciones que privan en un tiempo y sociedad determinados; es indiscutible que la noción o definición del bien común se encontrará determinado de acuerdo con lo que para los sujetos que conforman dicho estado, constituyen lo bueno o útil.

---

<sup>12</sup> González Uribe, Héctor, *Manual de Filosofía y Ciencias Sociales*. p.215

El acto de determinar que, conforme a los fines sociales, resulta benéfico o útil, constituye un juicio de valor, a través del cual, los individuos que conforman dicho estado, llevan a cabo un razonamiento en donde elegirán aquellas circunstancias, medios o métodos, que después de ser apreciados y juzgados, merecen la calificación de bienes comunes; asimismo, llevarán a cabo un razonamiento tanto para precisar el beneficio que obtendrán, como los medios que serán necesarios para alcanzar dicho bien.

En ocasiones ese razonamiento no será consecuencia directa e inmediata a las necesidades que la colectividad debe satisfacer, sino incluso puede ser motivado por el momento social que impera en determinado espacio y tiempo.

Así las acciones sociales que se generen por el impulso social, pueden tomar diferentes direcciones o ubicarse hacia un mismo punto, al efecto de coordinar acciones sociales hacia una misma dirección es lo que se le denomina actuar colectivo. Por lo tanto el individuo que se encuentra inmerso en ese actuar colectivo, no podrá soslayarlo, sino asumir las acciones que como individuo le correspondan, en virtud de encontrarse vinculado a la comunidad, misma que establece las circunstancias y condiciones, en determinado momento.

Por lo que el individuo entrará en relación con la sociedad a la que pertenece en primera instancia por un impulso natural, y después por un convencimiento propio, lo que desde luego le impone el deber de ajustar sus acciones a las exigencias sociales, pero las acciones a ejecutar deberán determinarse de forma ordenada, por lo que la conservación del orden de toda actividad social, recaerá en el ejercicio del poder público, es decir, el conjunto de acciones sociales que se gestan en una comunidad determinada sólo podrá ordenarse en virtud del ejercicio del poder público, de la concentración de las



fuerzas individuales que se dirigirán a la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

La cuestión de que los individuos ajusten sus acciones a las exigencias sociales, traerá consigo la disyuntiva para los individuos al tratar de determinar que tiene primacía el desarrollo personal a través de la interacción con otros seres humanos, o el desarrollo de la sociedad a la que pertenece, en la medida en que la subsistencia de aquella permitirá su desarrollo como individuo, en tanto se trate de valores temporales, puesto que tratándose de valores espirituales es innegable que el individuo solerá optar por su desarrollo como individuo. Pues si bien, la sociedad constituye un elemento eficaz para alcanzar la perfección del hombre, no menos cierto es que cuando el individuo sienta amenazados los valores que según su jerarquía son más importantes que los que señale la sociedad, optará por los primordiales.

### ***1.3.- El bien común como móvil de la función administrativa municipal.***

Los Estados constituyen una unidad de organización, que suele dividirse en tres esferas de competencia: federal, local y municipal; para lograr dicha organización los individuos que lo integran determinaran diversas normas que permitan la concurrencia o división entre dichas esferas, además, el Derecho como conjunto de normas, buscará que los intereses de la sociedad, así como de los individuos puedan concurrir sin chocar. A través de las diversas acciones que la misma sociedad se imponga, buscará la armonía entre las diversas esferas de actividad social.

De manera que el bien común será el móvil de la actividad de los individuos que conforman parte del Estado, procurando la felicidad temporal de sus integrantes y procurando que los derechos individuales puedan coexistir con los intereses sociales. De allí que el jurista J. T. Delos afirme que: *Si el Derecho es una exigencia de la vida en sociedad, el bien común es la finalidad mas noble del vínculo social, en cuanto que se consigue de modo racional a través del Derecho.*<sup>13</sup>

Como ya sostuve, el bien común constituirá el móvil de la acción estatal, lo cual implicará por un lado, la imposición de un deber para cada uno de los integrantes de la sociedad, dicho deber definirá cada acción que le es encomendada a los individuos para contribuir a la obtención del bien común, y por otro lado, le proporcionará la posibilidad de participar en las ventajas que produzca dicho bien común.

La participación que el individuo tenga respecto del bien común, estará determinada a través de las propias normas que rigen en la sociedad. Dichas normas establecerán la forma de contribución de los individuos y la forma de retribución de los mismos.

Asimismo, para que la sociedad pueda ejecutar las acciones en búsqueda del bien común, es necesario el ejercicio del poder público, el poder público se considera como: *la reunión, la concentración de las fuerzas individuales para conseguir a favor de los individuos y de la sociedad, la realización de la ley inmutable de la creación, que es el desarrollo completo, el perfeccionamiento incesante de los seres. El objeto del poder es el bien, su medio el orden, su instrumento la ley, su esencia la justicia.*<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Le fur, Louis. *Los fines del Derecho, bien común, justicia, seguridad.*

<sup>14</sup> Castillo Velazco, José María del. *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano.* p. 6.

En virtud de que los Estados por sí mismos aspiran a la fuerza de su organización, se encuentran en búsqueda constante de causas que pueden producir el desarrollo de su grupo, así como los medios para obtener el bienestar social.

La doctrina estima que el poder público se ejerce, como lo exige la naturaleza de sus funciones, en legislativo, ejecutivo y judicial, y señala que al ejecutivo le corresponderán las facultades de administración, que tendrá por objeto la coordinación, prevención y estímulo de recursos materiales que sean necesarios para satisfacer las necesidades colectivas. Sus facultades se encontrarán limitadas en virtud de lo que la misma ley disponga.

El poder público será la manera o el medio a través del cual se ejerza la actividad social, pues a través de dicho poder público, se ejecuta la voluntad de la sociedad.

Como ya señalé, el bien común será el resultado que la sociedad obtenga, después de discernir cuales constituyen los mejores medios para satisfacer sus necesidades, y una vez que dirijan su actividad social hacia él. Pero las acciones a ejecutar deberán determinarse de forma ordenada, por lo que la conservación del orden de toda actividad social, recaerá en el ejercicio del poder público, es decir, el conjunto de acciones sociales que se gestan en una comunidad determinada sólo podrá ordenarse en virtud del ejercicio del poder público, de la concentración de las fuerzas individuales que se dirigirán a la satisfacción de las necesidades de la colectividad

Al respecto el maestro José María del Castillo Velazco, señala *que la acción administrativa que está confiada a los funcionarios investidos de poder público, se*

*ejerce para asegurar el bien común y el interés particular reprimiendo todo agravio contra el uno o contra el otro, conciliando toda divergencia entre ambos y dando a este efecto una dirección adecuada al particular.*<sup>15</sup>

Sin embargo, la organización estatal no siempre ha existido, puesto que las organizaciones sociales son todavía anteriores a la creación o fundación de lo que se ha denominado Estado, de ahí que, para algunos sociólogos, el pueblo o municipio es la unidad administrativa más sencilla, más primitiva; que unía tanto a las familias de los individuos entre sí, que compartían un lazo cercano, como a los a las familias con el Estado. Como sociedades que son, los municipios sienten necesidades y experimentan el deseo de lograr un desarrollo, por lo que, corresponderá a dichos municipios tomar las riendas de su actividad, proponerse los objetivos que les determinen beneficio colectivo y lograr de forma adecuada la obtención del bienestar común. De ahí que el maestro José María Castillo Velasco, señalé al respecto que *al Gobierno corresponde todo lo relativo al interés nacional; todo cuanto abraza la esfera del derecho común: a los ayuntamientos pertenece la gestión de los intereses vecinales, el régimen puramente municipal.*<sup>16</sup>

Toda vez que los intereses y necesidades que tienen los municipios se encuentran especialmente circunscritos a esa organización, requieren de una regulación específica y especial para estos, a fin de lograr un eficaz ejercicio del poder público.

Así, la administración pública municipal será la encargada de asegurar las condiciones necesarias para garantizar el bienestar común de la municipalidad, de manera directa e inmediata, y llevará a cabo los actos administrativos que dentro de su esfera de competencia le permita la ley; De

---

<sup>15</sup> Castillo Velasco, José María del. *Ensayo sobre el derecho Administrativo Mexicano*, T. I. p.10.

<sup>16</sup> Idem. pp. 118, 119.

manera que los Estados también se encargarán de asumir aquellos asuntos que por razón de la importancia o repercusión sociales que puedan tener, no es dable que sean resueltos por los municipios, y dejará en manos de aquellos los que por su sencillez y atención rápida deban ser resueltos por los mismos.

La administración pública municipal tendrá como actividad ordenar, reglamentar, deliberar, informar y representar.

El maestro Castillo Velazco, afirma que los ayuntamientos ordenan cuando en el cumplimiento de las leyes que deben observar, dictan resoluciones imponiendo a los particulares una o varias obligaciones. La potestad reglamentaria de los ayuntamientos se ejecutará cuando, por medio de acuerdos, tomen las decisiones que tengan injerencia en los negocios del municipio. El acto de deliberar, se constituye cuando en conjunto sus representantes llevan a cabo los razonamientos ante algún problema que se les presenta. Informan cuando se trata de actos que sólo incumben a la administración comunal.

El Constituyente de 1917, así como las diversas reformas que se originaron con posterioridad a esta fecha, estimaron necesario la regulación a nivel constitucional de los municipios. Por lo que, se incluyó en el artículo 115 de la Constitución Federal las disposiciones que regirían en dicha materia, y se observó la necesidad de otorgarles dos facultades importantes: la libertad política, en cuanto hace a la elección de sus gobernantes y la facultad de recaudación, a fin de allegarse los recursos necesarios para hacer frente a las necesidades básicas de los que lo conforman, así como para lograr una mayor libertad y ejercicio inmediato de acciones en el municipio.

## CAPÍTULO 2.- LA FUNCIÓN Y ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

### *2.1 Concepto de función administrativa.*

En el capítulo anterior señalé que el bien común es el móvil de la actividad administrativa, puesto que las sociedades después de haber hecho una reflexión y haber calificado como bueno un bien determinado, desplegarán las acciones ordenadas, que le permitan allegarse del bienestar colectivo.

Y como ya sostuve, el ejercicio de las acciones sociales ordenadas, sólo es posible a través del poder público.

El poder público en las primeras sociedades solía depositarse en un grupo de personas que, por regla general, eran los que contaban con mayor experiencia y mayor edad, razón por la cual podían tomar mejores decisiones para la colectividad; posteriormente, y a medida en que las sociedad fueron más grandes y mejor estructuradas, el poder público se depositó en la figura del rey, mismo que detentaba el poder no por convencimiento de los gobernados, sino por un acto de persuasión al que eran sometidos, pues se afirmaba que el poder del rey devenía de Dios. Con el advenimiento de la Ilustración en occidente, se precisaron los elementos que integran el Estado moderno, tal y como hoy lo conocemos.

El Estado se entendió, a partir de las ideas de los filósofos políticos de la época, sólo como uno de los elementos del fenómeno social, al cual la población, que es el elemento fundamental y más importante del Estado, le puede organizar, estructurar y modificar para lograr el beneficio de la sociedad.

Desde entonces comenzó a pensarse en el Estado no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento que la población utilizaba para alcanzar el bien común. Pero el Estado para alcanzar sus fines requería de una organización y de un ordenamiento jurídico que le salvaguardase; además los que conformaron dicho Estado se dieron cuenta de que el mismo no realizaba sólo un tipo de actos, sino que la actividad estatal podía clasificarse en tres rubros primordiales: jurisdiccional, legislativo y ejecutivo.

Hoy la mayor parte de los Estados del mundo han conformado su estructura gubernamental según las pautas de la división de poderes; que fueron postuladas por Montesquieu.

En su obra, Montesquieu explica que la diversidad de funciones que el monarca efectúa al realizar su gobierno, se encuentran bien definidas, y pueden resumirse en tres: la función legislativa, la función ejecutiva y la función judicial; y estimó que para evitar los abusos del déspota, dichas funciones debían depositarse en tres órganos distintos, que detentaran cada una de ellas; a través de las funciones estatales ejecutiva, legislativa y jurisdiccional, el Estado gestiona los recursos humanos, materiales y financieros que son indispensables para alcanzar sus fines.

Ahora bien, existe especial conflicto para definir las funciones públicas, pues suelen confundirse con otras locuciones, a saber: actividad, atribución, cometido o facultades. Será necesario tratar de explicar qué es la función pública, para poder explicar con claridad, que diferencia tiene ésta con las locuciones citadas.

El concepto de función, según establece el Diccionario de la Lengua Española, es el siguiente: *Capacidad de acción o acción propia de los órganos, instrumentos, etc.*<sup>1</sup>; es decir, todo aquello que por su propia naturaleza, un órgano puede realizar; por su parte, las funciones del poder constituyen las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado, en tanto que para el maestro Manuel María Díez *el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía*<sup>2</sup>.

Para diferenciar estas funciones estatales existen dos criterios: el formal y el material. El formal considera únicamente al órgano del cual emana la función. En ese contexto, todas las funciones del Ejecutivo son ejecutivas, todas las funciones del Legislativo son legislativas y todas las funciones del Poder Judicial son jurisdiccionales

En virtud de la división de poderes ya citada, la doctrina formal estimó que existía una clara y tajante distribución de funciones que cada poder llevaba a cabo, y se adoptó que al poder legislativo le correspondía la creación de normas, al poder judicial la resolución de conflictos, en tanto que el contenido de la función ejecutiva, es decir, lo que le correspondía realizar a la administración se delimitaba por exclusión, así lo que no correspondía a ninguno de los dos poderes, debía corresponder a la función administrativa.

Para el maestro Gabino Fraga la función administrativa constituye la actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico. De la definición citada se desprenden tres elementos:

---

<sup>1</sup>. Diccionario de la Lengua Española. p.1004

<sup>2</sup> Citado por Jorge Fernández Ruiz, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. p.3.



a.- Se realiza bajo un orden jurídico, es decir no constituye por sí sola, la diferencia que las separa de otras funciones.

b.- Se realiza con limitaciones de los efectos que produce el acto administrativo.

c.- Supone la satisfacción de una necesidad práctica.

d.- Tiene ejercicio a través del régimen de policía.

Sin embargo, la división de poderes no es tajante como en principio planteó la doctrina, en virtud de que los órganos encargados de ejercer el poder público realizan actos que no pueden catalogarse dentro de las funciones que por orden natural pudieran corresponder a cada poder, de manera que, el Ejecutivo puede realizar actos de jurisdicción o legislativos; a su vez el Judicial puede llevar a cabo actos legislativos o administrativos, y el Legislativo también puede realizar las otras dos funciones.

Al percatarse la doctrina de que no era fácil la distinción de las funciones que realizaban los órganos estatales con el criterio formal, se generó una forma distinta para hacer la distinción correspondiente: la corriente material, la cual consideró la posibilidad de que los órganos estatales, ejercieran actos de naturaleza diversa a la que por ley se habían considerado dentro de la función de cada poder; así el criterio material atendiendo a la esencia o naturaleza intrínseca del acto, independientemente de la autoridad que lo emitiera, era calificado como ejecutivo, legislativo o jurisdiccional.

Otro problema con el que se toparon los teóricos fue cuando intentaron delimitar el contenido de la función ejecutiva; en primera instancia se adoptó como posible solución la exclusión, es decir, la función administrativa quedaría delimitada una vez fueran excluidas las que correspondían a la función legislativa y jurisdiccional.

Algunos autores pensaron que el criterio anterior era incorrecto, de manera que establecieron como contenido de la función legislativa, el cumplimiento de un mandato legal; este criterio también ha sido criticado, pues afirman que los órganos legislativo y jurisdiccional, también realizan su función en cumplimiento de un mandato legal.

Otros autores estimaron que el contenido de la función ejecutiva podía delimitarse a través del análisis y estudio de la administración pública, por ser ésta el objeto de dicha función, por lo que se estableció una corriente encargada de definir a la administración, así se dieron cuenta que la forma viable para el estudio era dirigirse a la etimología de la palabra administración, y señalaron que dicha palabra proviene del vocablo *administro* que se divide en el prefijo *ad* que significa a, y *ministro* que significa servir; también se señaló que podía provenir de "*administratio*", que quiere decir prestar ayuda o dirección de alguna cosa; y una más señaló que se derivaba de la frase *ad manus trahere*, que significa manejo de intereses dirigidos a un fin, que debe ser procurado en colaboración.

La delimitación de la función ejecutiva se hacía cada vez más difícil, en virtud de que el término función ejecutiva contiene además de los actos puramente administrativos, a los actos llamados gubernamentales o de gobierno,

es decir, el titular del Poder Ejecutivo desarrolla tanto actos administrativos, como actos de gobierno, en ejercicio de la función ejecutiva.

El desarrollo de actos administrativos y gubernamentales es posible, en virtud de que el titular del Poder Ejecutivo concentra los cargos de Jefe de Gobierno y de Jefe de Estado en una misma persona, lo cual permite realizar la dualidad de los actos citada.

Así los actos de gobierno se distinguen de los actos administrativos en dos aspectos según la doctrina:

- A. *Porque procede de un órgano político en sus relaciones con los demás Poderes o entidades estatales.*
- B. *Porque por medio de él, se afecta un derecho político de los ciudadanos.*<sup>3</sup>

Para el maestro Serra Rojas, los actos de gobierno se distinguen a demás porque implican una libre iniciativa para actuar dentro del orden jurídico, en tanto que los actos administrativos establecen una relación directa y necesaria con la ley de la cual deriva su actuación.

Sea cual fuere la corriente que se siga, los teóricos coinciden en que la administración surge en el momento en que los individuos al tener un propósito que no puede ser satisfecho por uno sólo, realizan una acción conjunta para cumplirlo.

Jurídicamente hablando se puede afirmar que la administración pública es la actividad coordinada, permanente y continua que realiza el Poder

---

<sup>3</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. p.72.

Ejecutivo tendiente al logro cabal y oportuno de los fines del Estado, mediante la prestación directa de servicios públicos, materiales y culturales para lo cual, dicho Poder establece la organización y los métodos adecuados, todo ello con arreglo a la Constitución y al Derecho Administrativo.

Para Woodrow Wilson es simplemente la parte visible del Estado. Hauriu señala que *la función administrativa tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de la leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medio de policía y por la organización de servicios públicos, en los límites de los fines del poder público que ha asumido la empresa de la gestión administrativa.*<sup>4</sup>

No obstante que los diversos órganos estatales realizan un sin fin de actos de contenido variado a sus funciones, lo anterior no es óbice para señalar que un órgano administrativo en ejercicio de su potestad, realiza actos formalmente administrativos, independientemente del contenido material que dicho acto tenga.

### ***2.1.1. La función administrativa de los órganos administrativos municipales.***

La función administrativa en México se lleva a cabo bajo dos formas de organización, según advierte la doctrina: la centralización y la descentralización.

La primera consiste en delegar la realización de actividades administrativas a órganos que tienen una relación jerárquica con la

---

<sup>4</sup> Citado por Jorge Ruiz Carrillo. *Análisis de los Recursos y medios de defensa para impugnar actos de la Administración pública* p.2.

Administración Central, en tanto que la descentralización, consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan una relación con la Administración Central que no es de jerarquía

De allí que se establezca que la función administrativa municipal se lleva a cabo a través de la descentralización de funciones, puesto que la administración central confía en el Ayuntamiento del Municipio la realización de las actividades administrativas que establece el orden jurídico aplicable, lo que no significa que el municipio se encuentre supeditado en una relación de jerarquía.

Al respecto el maestro Fraga señala que *La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción.*<sup>5</sup>

La doctrina sostiene que a través de un acto político se determina qué, cuándo y cuánto deberá ser descentralizado, lo cual no impide la toma de decisiones para que una población determinada desarrolle las acciones tendientes a cumplir con las demandas y necesidades sociales. Incluso deberá atenderse a las propias características y necesidades de los municipios para determinar qué actividades se descentralizarán a favor de aquéllos; lo que desde luego implicará un juicio subjetivo, que recaerá sobre aquellas personas a las que les tocará decidir sobre dicha descentralización.

La descentralización de funciones requerirá y exigirá de mecanismos jurídicos y sociales para lograr la unidad nacional, incluyendo los mecanismos

---

<sup>5</sup> Fraga Gabino. *Derecho Administrativo*. p. 218.

administrativos y un sistema de responsabilidades para evitar que los municipios pugnen por una soberanía propia.

Al respecto, el maestro José Chanes Nieto señala que la descentralización administrativa en la que se delegan atribuciones a organismos con personalidad y patrimonio propios, no origina un poder propio, como en el caso de los estados y municipios, en donde no sólo se les atribuye funciones, y gozan de personalidad, patrimonio y capacidad operativa propia, pues además de lo anteriormente dicho, gozan de atribuciones de gobierno o políticas, que legitiman el poder que ostentan.

La doctrina ha advertido como fundamentos de la descentralización de funciones los siguientes:

- A.** Obedece a la idea de ser más eficaz la acción del Poder público, creando entidades que gocen de un régimen más apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades.
- B.** Permite particularizar la actividad y el órgano que la atiende, sin todos los inconvenientes de un régimen tan complejo.
- C.** La descentralización no desliga al municipio del Estado.
- D.** El Estado vigila la política de esos organismos y el manejo de su patrimonio.

Sin embargo, la propia doctrina ha advertido los siguientes inconvenientes de la descentralización:

- A. Debilita al poder central.
- B. Impide a aquél atender la satisfacción de necesidades de forma inmediata.
- C. Provoca un deficiente funcionamiento de los servicios.

Por tanto, el municipio se constituirá en una persona jurídica a la cual se le concede por la Administración Central, derechos públicos a su favor, tiene la titularidad de un patrimonio y la existencia de órganos de representación.

En cuanto al contenido de la función administrativa municipal, el Estado determinará los límites de la delegación de facultades particularizando el régimen municipal, según la organización y funciones que se contienen en el artículo 115 de la Constitución Federal, y particularmente, en el Bando Municipal que corresponda.

El municipio mexicano es un ente territorial de naturaleza política y administrativa a la vez, como muy bien se hace ver en el primer párrafo del artículo 115, en donde se manifiesta que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. Se trata de una modalidad de la descentralización política y administrativa: un municipio es un ente político por la manera en la que se integran sus órganos, por sus funciones gubernativas y por su carácter electivo; y es administrativa al mismo tiempo, porque presta servicios para satisfacer las necesidades de los gobernados.

La función administrativa municipal será ejercida por un cuerpo colegiado designado por elección popular directa, denominado ayuntamiento; a él corresponderá ejecutar todas las atribuciones que tenga el municipio.

El ayuntamiento se constituirá por un Presidente Municipal y por varios síndicos y regidores, mismos que tendrán las atribuciones que los ordenamientos legales les concedan, de acuerdo con la Constitución Federal.

Como sostuvimos anteriormente, el acto de delimitar o determinar concretamente el contenido de la función administrativa municipal, ha resultado infructuoso, por lo que le serán aplicables los diversos criterios para determinar si determinado acto es de carácter administrativo o no lo es.

### *2.1.2. La función legislativa de los órganos administrativos municipales.*

El municipio como ente encargado de satisfacer las necesidades de sus pobladores de manera rápida y eficaz, requiere para realizar sus acciones, un conjunto de ordenamientos jurídicos que orienten las acciones municipales de forma adecuada y con orden.

Ante la necesidad de regular las actividades que debe realizar el municipio para atender las necesidades de sus habitantes, el Constituyente de 1917 determinó en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, la facultad reglamentaria de los municipios estableciendo lo siguiente:

*Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados,*



*los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.*

De la disposición transcrita se desprende la facultad del Municipio para expedir diversas disposiciones de observancia general en materia administrativa; ahora bien, la facultad reglamentaria del Municipio consiste en facilitar la aplicación de la ley, detallándola, siendo dichos reglamentos los instrumentos idóneos para llevar a cabo su contenido.

Así, la maestra María de la Luz Macías Torres sostiene que por reglamento debe entenderse *un conjunto ordenado de reglas y conceptos que se dan por una autoridad competente para realizar la ejecución de una ley o para el régimen interior de una dependencia o corporación.*<sup>6</sup>

De lo que se colige que la función legislativa de los órganos municipales se ejerce a través de la expedición de los diferentes ordenamientos que el mismo expida, de entre los más importantes se encuentran los Bandos de policía y buen gobierno.

La palabra bando deriva del verbo *bandir*, que a su vez se origina del visigodo *bandwjan*, que significa pregonar o hacer público algo. El origen de esta palabra, como término para designar un ordenamiento jurídico, nació en las ciudades romanas en las que los edictos de los munícipes romanos publicaban las normas a las que se apegaría su gobierno y las sanciones para su inobservancia; de la Antigua Roma pasó a España y posteriormente a nuestro país.

---

<sup>6</sup> Macías Torres María de la Luz. *Teoría general del reglamento*. p.3.

Hasta antes de las reformas del 3 de enero de 1983, que sufriera el artículo 115 Constitucional, la Carta Magna omitía referirse a los bandos y reglamentos de policía y buen gobierno municipales, y sólo en las Constituciones locales y en las Leyes Orgánicas Municipales claramente se confería a los ayuntamientos la facultad de emitir estos instrumentos normativos.

Con esta reforma se elevó a rango constitucional la facultad de los ayuntamientos para expedir sus bandos de policía y buen gobierno, además de reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de su jurisdicción

El bando de policía municipal se expide, por regla general, en la primera sesión de cabildo y el mismo establece las condiciones bajo las cuales se llevará a cabo la gestión administrativa del ayuntamiento.

La doctrina señala como clasificación de los bandos municipales la siguiente:

#### **A. Ordinarios.**

Los expide el Ayuntamiento generalmente al inicio de su gestión; como ya mencionamos antes, esto se hace para hacer públicas las normas a que habrá de sujetarse la vida municipal y en que materias especiales darán cabida a otros reglamentos particulares, como los reglamentos de espectáculos, de anuncios, de panteones, giros mercantiles, rastro y otros más

Señalan las normas más generales de gestión, las sanciones de carácter administrativo que impondrán a los infractores de estas disposiciones; se

indican las bases generales de zonificación, desarrollo urbano y planeación general del Municipio.

### **B. Extraordinarios o solemnes.**

Son los que expiden los Ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser reconocido y difundido en el municipio. Por ejemplo, los que se expiden para comunicar a los gobernados municipales la elección del Presidente de la República o Gobernador Estatal o para conmemorar un aniversario importante del municipio, o de algún héroe.

Por otra parte, los reglamentos son la fuente más importante de la legislación interna en el municipio. Tanto en número como en las diferentes materias que regulan los reglamentos que son el principal cuerpo normativo municipal.

Los reglamentos que expiden los ayuntamientos son:

#### **A. De estructura y organización:**

Serán aquellos que determinen la distribución e incluso posición jerárquica y colaboración que los distintos órganos administrativos tendrán entre sí, a fin de llevar a cabo de mejor manera sus atribuciones.

#### **B. Referentes a servicios públicos:**

Son aquellos que determinan de forma detallada una materia determinada; estableciendo que órgano será el encargado de prestar dicho servicio, en que condiciones deberá ser prestado el mismo, y si dicho servicio tendrá algún costo; por ejemplo: los reglamento de uso de agua potable, parques y jardines, uso de rastros, de estacionamientos, de anuncios, de panteones, de mercados y centrales de abastos, expedición de licencias y permisos, de limpia, de giros mercantiles o espectáculos.

### **C. Planeación y desarrollo urbano.**

Este rubro se encuentra previsto en el artículo 115 fracción V que a la letra dice que *Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.*

#### **2.2. Concepto de actividad administrativa.**

La doctrina ha destacado que cualquier acto que realizan los órganos que detentan la función administrativa, es parte de la actividad administrativa, es decir, diversos autores señalan que la locución actividad administrativa comprende el conjunto de actos dictados, pronunciados o ejecutados por un órgano administrativo en ejercicio de sus funciones.

De lo anterior se desprende que el término actividad administrativa comprende no sólo los actos que por su naturaleza pueden ser distinguidos como administrativos, sino también comprende aquellos actos materiales que sin tener trascendencia en la esfera jurídica de los gobernados, son necesarios para el normal desarrollo de la función administrativa. De aquí que se señale que el término en cita, evoca una esfera mayor de actos, pues como ya señalé abarcará actos jurídicos administrativos y los actos materiales que sean necesarios para alcanzar los fines que se ha propuesto la Administración Pública.

Para el maestro Jorge Ruiz Carrillo la actividad administrativa se entiende como *el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga; y dentro de estas atribuciones tenemos la necesidad de crear los medios adecuados para alcanzar los fines del propio Estado, a fin de reglamentar la actividad privada, para que los intereses individuales sean coordinados y así mantener el orden jurídico.*<sup>7</sup>

### **2.2.1. El acto administrativo como base de la actividad administrativa.**

La actividad de la administración pública, es decir, el conjunto de actos que realiza la Administración Pública es la forma en la que se materializa la función administrativa, por lo tanto la actividad administrativa está encaminada a satisfacer las necesidades colectivas o bien, satisfacer el interés general. Los actos administrativos determinarán situaciones jurídicas concretas, de allí la importancia del estudio del acto administrativo, puesto que este constituye la forma de materializar la función de la Administración.

---

<sup>7</sup> Ruiz Carrillo Jorge. *Análisis de los recursos y medios de defensa para impugnar actos de la Administración Pública.* p.1.

El acto administrativo, como se verá más adelante, constituye la unidad por medio de la cual el órgano administrativo o sujeto del acto creará, modificará, extinguirá o reconocerá situaciones jurídicas concretas que afectarán la esfera jurídica de los particulares.

Si nos preguntáramos cuál es la justificación para la creación del Estado, diríamos que, entre muchas otras, es la de regular las diversas relaciones jurídicas que se generan, en tanto que la actividad administrativa se basa en el ejercicio de ese poder soberano de decisión que por estar limitado por la ley y dirigido hacia el bien común, entraña la posibilidad de afectar a todo aquel que intervenga en la relación que regule la administración con su actividad.

Diversas son las definiciones que se han hecho del acto administrativo, desde los que consideran al acto administrativo como una expresión de voluntad, hasta aquellos que imperan por considerar al acto administrativo como el cumplimiento o ejecución de los diversos ordenamientos jurídicos. Sea cual fuere la corriente que influye en los diversos autores podemos señalar que el acto administrativo constituye la base de la actividad administrativa, en virtud de que la misma se desarrolla o nace a la vida jurídica a través de los diversos actos que realiza la Administración Pública.

### ***2.2.2. Concepto de acto administrativo.***

Existen un sin número de definiciones del acto administrativo, mismas que se pueden dividir en dos vertientes o corrientes principales, aquellas que parten de la premisa de que el acto administrativo constituye una manifestación de voluntad de un órgano administrativo, en tanto que las otras

afirman que el acto administrativo constituye el cumplimiento o ejecución de la ley. Independientemente de la corriente por la que opte uno u otro autor, aquí dejaremos apuntadas algunas de ellas:

Para García de Enterría, el acto administrativo constituye *la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de la potestad administrativa, distinta de la potestad reglamentaria.*<sup>8</sup>

Para Roberto Báez Martínez el acto administrativo es *una declaración de voluntad, conocimiento y juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, emanada de un sujeto, la Administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa y que crea, reconoce, modifica, transmite, o extingue una situación jurídica subjetiva, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.*<sup>9</sup>

La definición del maestro Andrés Serra Rojas es la siguiente: *es una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta, y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto de 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 el interés general.*<sup>10</sup>

El maestro Fiorini señala al respecto que *el acto administrativo se presenta consecuentemente como acto jurídico regido por las normas y principios que reglan el derecho administrativo... El acto administrativo como expresión de acto estatal, no puede ser producto de ninguna intención o voluntad natural, sino resultado objetivo y*

---

<sup>8</sup> Citado por Orozco Molina Felipe Bernardo. *Comentarios a la conferencia magistral del Doctor Jesús González Pérez.: Acto Administrativo y Pretensión procesal.* p..29

<sup>9</sup> Orozco Molina Felipe Bernardo. Op. Cit. p. 29

<sup>10</sup> Serra Rojas Andrés. *Derecho Administrativo.* p.238.

*previsto de normas legales previas imputadas a un órgano, y a una función estatal a través del proceso respectivo.*<sup>11</sup>

De las corrientes apuntadas se pueden advertir diversos elementos que son utilizados para definir al acto administrativo.

A.- Una manifestación de voluntad.- Como ya dijimos algunos autores señalan que el acto administrativo constituye una manifestación de la voluntad, es decir, un proceso volitivo que realiza el titular del órgano administrativo.

Manifestación es una expresión que se engendra al interior de un sujeto y después se exterioriza, en tanto que la voluntad es la capacidad de querer, de decidir, así la manifestación de voluntad se explica como la materialización o exteriorización del deseo o del querer que lleva a cabo un sujeto, al realizar un acto.

Todavía más, ya que algunos autores señalan que para que un acto administrativo sea calificado como tal, además de constituir una manifestación externa de la voluntad, dicha manifestación debe decidir algo, afectando la esfera jurídica del gobernado.

En opinión del maestro Jaime Santofimio,<sup>12</sup> cuando se habla de voluntad administrativa no se refiere a un actuar volitivo autónomo, como sucede

---

<sup>11</sup> Fiorini Bartolomé A. *Teoría General del Acto Administrativo*. pp. 11,80-102.

<sup>12</sup> Santofimio G., Jaime Orlando. *Acto administrativo. Procedimiento, eficacia y validez*. pp.85-94.



en los actos jurídicos privados, sino de la voluntad de la administración pero para la satisfacción de las necesidades colectivas en búsqueda del bien común.

El maestro Fiorini señala que la razón por la que los tratadistas adoptan la idea de que los actos administrativos constituyen manifestaciones de voluntad de los órganos, se basa en el hecho de que dichos tratadistas parten de la teoría del acto jurídico que proviene del derecho privado, es decir, del que se realiza entre particulares, en donde los sujetos que lo celebran manifiestan su consentimiento para determinar tal o cual situación. Sin embargo, varios han sido los teóricos que han señalado la necesidad de establecer una teoría jurídica propia y privativa del acto administrativo, en virtud de las diferencias y circunstancias particulares que se presentan en la emisión de esto último.

No obstante lo afirmado por la doctrina, que pretende equiparar al acto jurídico privado, a aquel que es pronunciado por la Administración Pública, se puede afirmar que la razón que detona la creación del acto administrativo lo es la juridicidad, pues sólo le es permitido a la administración realizar lo que la ley le permite.

B.- Es pronunciado por un órgano administrativo en ejercicio de la función administrativa.- Éste parece ser un elemento unánime entendiéndose de las definiciones que sobre el acto administrativo se han expresado, es decir, la doctrina coincide en que el sujeto del acto administrativo lo es siempre un órgano administrativo.

Aunque dicha afirmación se encuentra basada en el criterio formal que rige a las funciones estatales, es decir, se basa en el criterio que califica de administrativo a todas aquellas actividades, que corresponden al Poder Ejecutivo,

pero al igual que con las funciones, los criterios: formal y material, también son aplicables al momento de calificar de administrativo, un acto jurídico determinado, ya sea atendiendo al órgano que le dé origen o bien, a los actos que materialmente, atendiendo a su objeto, puedan ser denominados como tales.

C.- Es unilateral.- La teoría señala que un acto administrativo es unilateral, dado que no se requiere de una voluntad extraña a la del órgano para su surgimiento a la esfera jurídica, es decir, para su existencia no se requiere de un conjunto de voluntades, basta con que, bajo las formalidades y requisitos esenciales sea pronunciado para que nazca a la vida jurídica, y surta sus efectos legales.

Además es unilateral pues a través del acto administrativo se manifiesta el poder público, que constituye la fuerza de decisión y actuar soberanos.

D.- Tiene carácter ejecutivo.- Esta característica se refiere al poder del que goza el acto administrativo para lograr su cumplimiento, es decir, constituye la fuerza del acto administrativo para ser cumplido o exigir su cumplimiento, para el caso de que el gobernado se oponga o resista a cumplir con lo dispuesto en el acto dictado.

En opinión del maestro Olvera<sup>13</sup>, la realización del acto por la propia Administración Pública, es una especie de autotutela, ya que sin intervención de otras autoridades se ejecuta o exige el acto; de lo que se colige que será ejecutorio un acto cuando para su cumplimiento no se requiere de la intervención de diversa autoridad, sino competirá a un órgano de la misma administración procurar su

---

<sup>13</sup> Olvera Manuel. *Derecho Administrativo*. pp.78-83.

cumplimiento. La característica de ejecutoriedad le es atribuida a los actos administrativos en razón de dos circunstancias concretas, por una parte, para evitar cualquier dilación en el procedimiento y hacer cumplir la resolución respectiva, y por otro lado se sustenta en razón de la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos.

E.- Se pronuncia en ejercicio de la función administrativa.- Como hemos dicho antes la función administrativa constituye la forma en la que se manifiesta el poder administrativo del Estado, por lo cual el acto administrativo constituye a su vez la forma de expresar dicha función, es decir, constituye la forma en la que se decide, o afecta una situación jurídica subjetiva determinada ejerciendo el poder del Estado.

F.- Tiene por objeto la creación, modificación, extinción, o declaración, reconocimiento o transmisión de una situación jurídica subjetiva, es decir, a través de los actos administrativos el órgano administrativo afectará la esfera jurídica de los gobernados, perturbará su ámbito jurídico, imponiéndoles alguna obligación o reconociéndoles un derecho. La característica del acto administrativo, según señalan algunos tratadistas, es que es subjetivo o personal, es decir se dirige a una persona, concreta, individual y determinada a la cual le crea consecuencias de derecho.

G.- Tiene como finalidad la de alcanzar el bien común.- Como ya señalamos en el primer capítulo de este trabajo, la actividad de la Administración Pública se encuentra en función del bien común general que se pretende alcanzar, de allí que se establezca que dicho beneficio común es el móvil, el motor de la actividad, lo que justifica las acciones desplegadas y que le da sentido a dicho actuar.

El Código Administrativo del Estado de México, aplicable al Municipio de Ecatepec, señala como definición del acto administrativo, en su artículo 1.7 la siguiente:

*Para efectos de este Título, se entiende por acto administrativo, toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades a que se refiere el párrafo anterior, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.*

De la disposición transcrita se advierte que el legislador mexiquense adopta la corriente que sostiene que el acto administrativo constituye una manifestación de voluntad, con las características de ser unilateral, externa, concreta y emanada por los órganos de la administración local o municipal.

### ***2.2.3. Elementos del acto administrativo.***

En virtud de que no existe una teoría uniforme referente al acto administrativo, podemos advertir que existen diversas opiniones doctrinales respecto a cuáles son los elementos que conforman el acto administrativo.

El estudio de los elementos administrativos deviene importante, en virtud de que la conjunción de los mismos nos permitirá determinar si nos encontramos frente a un acto administrativo válido y por tanto obligatorio, o si por el contrario, adolece de vicios que no le permiten nacer a la vida jurídica como tal, o bien, no obstante que han nacido a la vida jurídica, dichos actos no pueden producir sus efectos correspondientes.

También dicho estudio permitirá al gobernado impugnar aquellos actos que se encuentren viciados, inclusive cuando los actos administrativos tengan a su favor la presunción de haber sido pronunciados sin vicios es decir, que sean perfectos.

Se consideran como elementos del acto administrativo, entre otros, los siguientes:

**A. El sujeto.-** En toda relación jurídico-administrativa, participan, por regla general, dos personas: la Administración o el órgano de la Administración y le gobernado al que se dirige el acto administrativo.

Algunos autores identifican a dichas personas como: sujeto pasivo que es el destinatario del acto administrativo y el sujeto activo que será el creador, emisor o manifestante del acto administrativo, o sea la Administración.

El sujeto activo del acto administrativo siempre será la Administración Pública. Ahora bien, dicho sujeto requiere del requisito indispensable de la competencia:

La competencia.- Se entiende como competencia la circunscripción dentro de la cual una autoridad puede actuar conforme a la ley. El requisito de la competencia se hace con el fin de evitar la arbitrariedad, pero también el mejor curso de la administración, pues al determinar las atribuciones dentro de la esfera que corresponda a determinado órgano, la Administración Pública será más eficiente.

Tomando en cuenta el artículo 16 Constitucional, mismo que consagra el principio de legalidad, podemos afirmar que la competencia deberá ser estrictamente otorgada por una ley, en la que se determinará el alcance de las facultades, la forma y circunstancias bajo las cuales se debe y puede actuar.

Es necesario precisar que dicha competencia es inherente al órgano y no al titular y por ende, este último no podrá ni renunciar a ella, ni delegarla, sino en los casos en los que la ley lo permita.

**B. La voluntad.-** Aun cuando la voluntad parece ser un elemento común constituyente del acto administrativo, para el maestro Fiorini no es así, él establece que en el acto administrativo no existe un proceso volitivo intelectual, como sucede en los actos jurídicos privados, sino que el procedimiento creador del acto administrativo, no es sino el *resultado objetivo y previsto de normas legales previas, imputadas a un órgano y a una función estatal*.<sup>14</sup> Es decir, que el órgano como ente, no es capaz de pronunciar voluntad y el titular tampoco lo hará a nombre de aquel; será entonces sólo realización jurídica concreta de la ley.

En ese sentido, la voluntad también implica la libertad a determinarse a hacer algo o no hacerlo, y ésta facultad le está restringida a la Administración Pública por la ley, es decir, la ley prescribe lo que ha de hacerse; luego entonces no habría voluntad sino sólo la realización de la norma.

Al respecto el maestro Gabino Fraga señala una clasificación donde distingue al acto obligatorio, reglado o vinculado, del acto discrecional. El primero será aquel acto que como sostenía Fiorini, sólo tendrá como función hacer cumplir la ley, ejecutarla, cumpliendo la obligación que la misma ley señala; el segundo

---

<sup>14</sup> Fiorini Bartolomé A. *Teoría General del Acto Administrativo*. p.15.

será aquel en el que el titular del órgano gozará de un poder de decisión para obrar de acuerdo a la razón y desde luego, apoyado en la lógica jurídica. Claro que esa posibilidad de discreción deberá ser expresamente atribuida por la ley correspondiente. Con esta clasificación podríamos concluir que en algunos casos la voluntad será parte del acto administrativo y en otras, bastará con que el órgano administrativo emita un acto en simple cumplimiento de lo que la ley prescribe.

**C. El objeto.-** Este elemento constituye la materia del acto administrativo.

El maestro Acosta Romero divide en dos el objeto del acto administrativo:

**Ca.** Objeto directo que es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de las atribuciones concedidas al órgano.

**Cb.** Objeto indirecto consistente en la realización de la actividad del órgano, el cumplimiento de sus cometidos y el ejercicio de la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe reunir cuatro características:

**i.** Debe ser posible física y jurídicamente, es decir, su realización debe ser posible de materializarse y que la ley pueda regularlo.

ii. Debe ser determinado o determinable, es decir, que pueda ser individualizado y señalado con características específicas.

iii. Debe ser lícito, es decir que esté expresamente autorizado por la ley.

iv. Debe ser realizado dentro de la competencia del órgano.

**D. La forma.-** Constituye el elemento externo que debe reunir un acto para evidenciar que se ha realizado, además de que se ha cumplido con el procedimiento necesario y será la posibilidad de apreciar al acto sensorialmente.

Suelen ser dos las formas del acto:

**Da.** Por escrito.- Es la más utilizada por estar fundada en el artículo 16 que prescribe *nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de un mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, es decir, que el acto señalará la causa y circunstancias que influyeron para emitir el acto.*

En cuanto al fundamento a que hace alusión el artículo en cita, el mismo se entiende como la cita de los preceptos jurídicos en los cuales la autoridad se apoya para emitir el acto.

Por su parte, la motivación, es el razonamiento lógico jurídico que se aplica para relacionar las circunstancias de hecho con los preceptos legales.



**Db.** Verbal.- Aún cuando es la menos usada el maestro Acosta Romero señala que puede ser directa o *a través de los medios técnicos- mecánicos de transmisión del sonido.*

**E.** Respecto a la finalidad, al motivo, al mérito y a la oportunidad debemos decir que la doctrina no se ha puesto de acuerdo si deben ser considerados como parte de los elementos del acto administrativo, sin embargo, algunos autores también los han señalado como modalidades o requisitos del mismo acto; cualquiera que sea el criterio a seguir señalaremos cuales son las definiciones de las modalidades antes señaladas:

**Ea.** Finalidad.- Es la meta, el punto final que se pretende alcanzar con una actividad, puede ser posterior al acto, simultánea o previa. La doctrina ha sentado reglas de aplicación de la finalidad y son:

- i.** El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.
- ii.** El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición a la ley.
- iii.** No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario que se encuentre dentro de la competencia del agente que realiza el acto.
- iv.** No puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.

*La actividad administrativa es eminentemente teológica. Esta característica se observa en el elemento conocido doctrinalmente como la finalidad del acto. Si en el objeto encontramos el contenido sobre el que actúa la administración; en los antecedentes de hecho y de derecho que estimulan la actuación de las autoridades; en el fin encontramos las metas que debe lograr la administración pública con su actividad. Estas no pueden ser otras que la satisfacción de intereses públicos.<sup>15</sup>*

**Eb.** El motivo.- Es el antecedente del acto, lo que lo provoca, es decir, las circunstancias de hecho que intervienen para su realización. Asimismo, responde al porqué, a qué causas son las que actúan para que el titular del órgano determine necesario pronunciarse o manifestarse.

La concurrencia de las causas dará como resultado el nacimiento del acto; este elemento está íntimamente ligado al objeto, pues es éste el que deberá satisfacer las necesidades de tipo público, que plantean las circunstancias para que el acto cumpla realmente con su función.

**Ec.** El mérito.- La doctrina ha señalado que el mérito es el fin último, el resultado que la administración obtiene útil y conveniente para el interés general, es además un concepto más amplio que el de la finalidad. Sin embargo, para el maestro Acosta Romero, la expresión mérito resulta inadecuada pues su significado implica virtud, excelencia, merecimiento digno de obtener un premio y el cumplimiento de las potestades administrativas, son efectos que siempre se buscan en la administración, por lo que hace un juicio valorativo de los actos, implica hacer juicios subjetivos sobre lo bueno, malo y lo moral. Por lo tanto, sigue señalando, se le niega el carácter de elemento del acto administrativo.

---

<sup>15</sup> Santofimio G., Jaime Orlando. *Acto administrativo. Procedimiento, eficacia y validez*. p. 79.

**Ed.** La oportunidad.- Es una situación de hecho, en la que el acto coincide con las necesidades de interés general.

Para Acosta, la oportunidad se aprecia hasta después de la realización de un acto, por lo que no es elemento ni modalidad del mismo.

Sin embargo, puede ser que el titular del órgano al darse cuenta de las circunstancias que lo orillan a dar nacimiento al acto, prevea, planee y programe su manifestación para darle al acto la oportunidad debida.

No obstante su valoración, tendrá que hacerse *a posteriori* como se señalaba anteriormente, pues pueden ocurrir circunstancias en las que inclusive autoridad planee la oportunidad y no alcance a consumarse.

También señala que la oportunidad es más bien una cuestión de responsabilidad, es decir, cuando la autoridad está obligada a pronunciarse lo hace en razón del mandamiento imperativo de la ley, la cual le señala como ha de actuar, bajo qué condiciones, lo que si se incumple puede dar pauta a una responsabilidad respectiva.

Por su parte el Código Administrativo del Estado de México, aplicable al municipio de Ecatepec, señala como elementos del acto administrativo, en el artículo 1.8 los siguientes:

Para tener validez, el acto administrativo deberá satisfacer lo siguiente:

A. La competencia. Ser expedido por autoridad competente.

- B. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto causa o fin del acto.
- C. Ser expedido sin que existan dolo ni violencia en su emisión.
- D. Objeto determinado o determinable.
- E. Cumplir con la finalidad de interés público, pues no hay que olvidar que el bien común constituye el móvil de la actividad administrativa.
- F. La forma escrita es un requisito indispensable, además deberá indicarse la autoridad de la que emane y contener la firma autógrafa del servidor público, salvo en aquellos casos que el ordenamiento aplicable autorice una forma distinta de emisión.
- G. Tratándose de un acto administrativo de molestia, estar fundado y motivado, señalando con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias generales o especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo constar en el propio acto administrativo la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso concreto.
- H. Expedirse de conformidad con los principios, normas e instituciones jurídicas que establezcan las disposiciones aplicables.
- I. Guardar congruencia en su contenido y, en su caso, con lo solicitado.
- J. Señalar el lugar y la fecha de su emisión, así como los datos relativos a la identificación precisa del expediente, documentos, nombre y domicilio de las personas de que se trate.
- K. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, se hará mención expresa de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo.
- L. Tratándose de resoluciones desfavorables a los derechos e intereses legítimos de los particulares, deberá hacerse mención

del derecho y plazo que tienen para promover el recurso administrativo de inconformidad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

M. Resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos en las disposiciones aplicables.

#### *2.2.4 Ejecución de los actos administrativos.*

La ejecución debe entenderse como el cumplimiento o acatamiento del acto administrativo, ahora bien, algunas veces este cumplimiento puede darse de manera voluntaria y en otras, la mayoría de las veces, cuando se trata de los actos que imponen obligaciones particulares, requieren de la fuerza coactiva del Estado para hacerlos cumplir.

Es necesario distinguir entre la ejecutividad y ejecutoriedad que tiene un acto para poder surtir sus efectos, su potencialidad de ser realizado. En tanto que la ejecutoriedad será la actividad que realice la Administración Pública para hacer cumplir los actos a través de la facultad de ejecución coactiva en los casos en los que el particular se niegue a cumplir voluntariamente, es decir, por la potestad de la que goza la autoridad no requerirá de un intermediario para hacer cumplir sus resoluciones.

Para que un acto sea ejecutorio o ejecutado forzosamente se requiere de los siguientes presupuestos, según señala el maestro Manuel Olvera<sup>16</sup>:

**A.- Existencia del acto administrativo.**

---

<sup>16</sup> Olvera Manuel. Op. Cit.

B- Que el acto administrativo sea perfecto, es decir que reúna todos y cada uno de los requisitos indispensables para su emisión.

C.- Que tenga capacidad de producir sus efectos.

D.- Que ordene una acción u omisión al particular y éste no lo acate voluntariamente.

Como ya hemos expresado, la característica de ejecutoriedad le es otorgada a los actos administrativos en razón de dos circunstancias concretas, por una parte, evitar cualquier dilación en el procedimiento para hacer cumplir la resolución respectiva, y por otro lado se sustenta en razón de la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos.

Además, el fundamento que otorga esta característica se encuentra en el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, del cual se desprende que el Ejecutivo tiene la facultad de ejecutar la leyes que expida el Congreso, y como dicha ejecución se realiza por medio de los actos administrativos, es natural que se entienda que el mismo puede imponer el cumplimiento de dichos actos, según sostiene el maestro Gabino Fraga.

### ***2.3. Los fines de la actividad administrativa.***

La doctrina estima que pueden distinguirse dos fines principales de la actividad administrativa, uno inmediato y el otro mediato. En cuanto al primero de ellos debe entenderse como fin inmediato la creación, modificación, extinción o declaración de consecuencias jurídicas para los gobernados en una situación determinada, o bien la realización de actos materiales que se hacen necesarios

para el mejor avance o desarrollo de dicha actividad, sin que lo anterior, constituya una afectación en la esfera jurídica o trascendencia a la misma, en cuanto que el fin mediato de la actividad administrativa, lo será alcanzar el bien común, como ya señalamos, los actos administrativos que despliega la Administración Pública en ejercicio de la función administrativa, tienen por objeto la satisfacción de las necesidades colectivas, lo cual trae consigo indefectiblemente el bien común.

La Administración Pública, para lograr el primero de sus fines, se allegará de disposiciones y ordenamientos jurídicos que orientarán su actividad, y la limitarán, constituirá órganos encargados de ejercer dicha actividad y los mecanismos incluso para la impugnación de los actos imperfectos, realizará actos materiales eficaces para allegarse de los recursos, personal y elementos necesarios para su función y creará un sistema orgánico para trabajar mejor.

El segundo de los fines, es decir el bien común, vendrá casi por añadidura, si la actividad administrativa se realiza al amparo de los preceptos legales, de manera eficaz y alejado de intereses particulares.

#### *2.4. Diferencias entre función y actividad administrativa.*

De lo antes planteado podemos concluir que el término función administrativa, constituye la forma en la que se ejerce la potestad administrativa, es decir, la forma en la que el órgano administrativo ejecuta los mandatos legales, imponiendo sus determinaciones en aras de alcanzar el bien común, además la función administrativa se encontrará regida y delimitada por la ley, así sólo lo que la ley tenga destinado para los órganos administrativos, podrá ser realizado, a fin

de que la administración atendiendo la naturaleza de su creación, pueda cumplir con sus fines primordiales.

En tanto que la actividad administrativa será la forma en la que se ejerce ese poder administrativo o función administrativa, constituirá el conjunto de actos tendientes a afectar la esfera jurídica de los gobernados o a realizar actos materiales que son necesarios para el debido desarrollo de dicha actividad. La actividad administrativa encontrará distintas manifestaciones, o bien se presenta como actos jurídicos administrativos que cumplirá y ejecutarán la ley, o bien serán actos materiales que no tienen trascendencia a la vida jurídica, pero que son necesarios para allegarse de los recursos materiales, técnicos y humanos para el debido funcionamiento de la Administración Pública. La característica de heterogeneidad será la que identifique a la actividad administrativa, pues los actos de la administración serán tan variados, como la ley se lo permita.

Por lo que podemos afirmar que mientras la función administrativa se encuentra en potencia, la actividad administrativa se encuentra en acto. La primera de ellas nos precisa qué, conforme a su naturaleza puede realizar la Administración Pública, en tanto que la actividad administrativa, se encuentra en ejercicio continuo de ese poder público.





### **CAPÍTULO 3.- LAS LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO PARA ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES SEMIFIJOS EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS.**

Los ayuntamientos como órganos administrativos y en ejercicio de su función administrativa, tienen la posibilidad de organizar sus recursos jurídicos y materiales internos, a fin de obtener el bien común de sus integrantes, e incluso de expedir ciertos ordenamientos que serán aplicables en su competencia territorial, entre los cuales se encuentran los denominados Bandos municipales, que como ya señalamos, dichos ordenamientos tendrán por objeto determinar las normas más generales de gestión de un municipio, las sanciones de carácter administrativo que impondrán a los infractores de estas disposiciones e indicarán las bases generales de zonificación, desarrollo urbano y planeación general del Municipio.

Debido al crecimiento de la actividad del municipio de Ecatepec de Morelos, mismo que por su ubicación geográfica ha logrado convertirse en uno de los municipios más prolíficos del Estado de México, se ha provocado el aumento de la actividad comercial dentro del mismo, lo cual ha generado también la necesidad de un ordenamiento jurídico que permita establecer, cuáles deben ser las condiciones mínimas que deben cumplir los propietarios de los establecimientos mercantiles para poder ejercer el comercio en el municipio en cita, sin afectar el bien común.

El Bando del municipio de Ecatepec de Morelos, es el ordenamiento encargado de señalar las normas generales en materia de comercio.

No obstante que dicho municipio constituía uno de los más importantes y mejor desarrollados del Estado de México, el Bando Municipal de dicho municipio resultaba insuficiente como ordenamiento jurídico, pues era omiso al establecer las condiciones bajo las cuales se podía ejercer el comercio en el territorio municipal, pues si bien es cierto dicho Bando contenía algunas disposiciones en cuanto a los tipos de establecimientos mercantiles que podían ser instalados dentro del municipio, los horarios dentro de los cuales podían funcionar los mismos e imponía la obligación expresa de obtener una licencia de funcionamiento para todas aquellas personas que deseaban ejercer el comercio; no menos cierto es, que era omiso al no determinar, cuál sería el procedimiento para la obtención de las licencias en cita, cuáles serían los requisitos que los particulares debían satisfacer para su obtención, ante quién debía promoverse la solicitud de licencia respectiva, y en tal virtud eran los usos y costumbres los que se imponían en dicha materia, cuestiones que dejaban en estado de indefensión al gobernado, pues dejaba al arbitrio de la autoridad municipal, la facultad de conceder o negar la licencia respectiva.

Como respuesta a la problemática expuesta anteriormente, en el año 2003 fue expedido el Reglamento de Licencias de Funcionamiento para establecimientos mercantiles, mismo que orgullosamente fue propuesto por María Isabel Selene Clemente Muñoz compañera egresada de esta Facultad, ordenamiento que con detalle se ha dado a la tarea de establecer las reglas para la expedición, obtención y renovación de las licencias mercantiles, así como los procedimientos para su obtención e incluso los recursos con que cuentan los particulares para impugnar las resoluciones administrativas que le sean adversas o actos administrativos de molestia en materia de licencias de funcionamiento, que pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados, ya sea dentro del procedimiento para la obtención de licencias de funcionamiento, o como

consecuencia del ejercicio del comercio, por contravención a los ordenamientos aplicables. Dicho reglamento significó un gran paso hacia una mejor regulación de la materia comercial, pues si bien no es perfecto, si cumple con el propósito de una ordenación mas detallada en dicha materia, llenando algunos vacíos jurídicos que dejaba el Bando Municipal.

La expedición de dicho reglamento no significó que el Bando Municipal excluyera de su contenido las disposiciones básicas y generales en materia de comercio, tan es así, que a propósito de dicha materia el Bando señala, específicamente en su artículo 85, que las personas físicas o morales que realicen o pretendan realizar actividades comerciales, deberán contar con licencia de funcionamiento vigente y licencia de suelo expedidas por autoridad competente

Dado que, por uso común los comerciantes comenzaban a ejercer su actividad sin haber adquirido previamente la licencia respectiva, en perjuicio inminente de la colectividad, el Ayuntamiento del municipio de Ecatepec, estimó necesario establecer expresamente que todas aquellas personas que pretendieran realizar el comercio debían contar con una licencia de funcionamiento.

El bando en cita también señala los horarios de funcionamiento, los giros y las condiciones bajo las que se llevará a cabo el ejercicio del comercio, las prohibiciones de la instalación de establecimientos en áreas determinadas y las autorizaciones concretas para evitar el aumento de comercio ambulante.

A lo largo del presente capítulo mostraremos los procedimientos, requisitos, órganos competentes, restricciones y sanciones que rigen en materia de comercio, porque creemos que es necesaria la exposición de estos rubros, pues las contravenciones a los mismos realizadas por los gobernados, traen como

consecuencia, por regla general, la clausura como medida punitiva a dicha violación.

***3.1. El órgano competente para expedir las licencias de funcionamiento para establecimientos comerciales semifijos en el Municipio de Ecatepec de Morelos.***

De los ordenamientos aplicables en materia de comercio, parece desprenderse una contradicción, dado que por una parte el Bando Municipal, determina como órgano competente para la expedición de permisos para el ejercicio de las actividades comerciales a la Coordinación de Mercados, Tianguis y Vía Pública, misma que de conformidad con lo que establece los artículos 29 y 82 del citado Bando, es el órgano competente para expedir los permisos para ejercer el comercio, pues en lo conducente señalan lo siguiente:

*Artículo 29. Para el ejercicio de sus atribuciones, el H. Ayuntamiento se auxiliará por las siguientes dependencias de la Administración Pública Municipal, mismas que estarán subordinadas al Presidente Municipal:*

- VII. Las Coordinaciones de:*
- Coordinación del Régimen Condominal;*
  - Derechos Humanos;*
  - Desarrollo Social; y*
  - Mercados, Tianguis y Vía Pública;*

*Artículo 82. Sin perjuicio de las atribuciones fiscales, tanto de Derecho sustantivo como adjetivo, que las normas legales vigentes y aplicables establecen para que las ejerza y cumpla la Tesorería Municipal y, asimismo, de las atribuciones cuyo ejercicio y cumplimiento compete a las demás entidades y dependencias federales, estatales y municipales, la Coordinación de Mercados, Tianguis y Vía Pública se constituye como una dependencia de la*

*Administración Pública Municipal, directa y jerárquicamente subordinada al Presidente Municipal, teniendo por objeto regular y vigilar la administración y funcionamiento de las actividades comerciales en los Mercados Municipales, Tianguis, Puestos Fijos, Semifijos y de Ambulantes, a fin de que los comerciantes cumplan con sus obligaciones legales, por lo que se otorgan a esta Coordinación las atribuciones necesarias para la expedición de permisos, regularizaciones, reubicaciones y retiro de dichos comerciantes, la que deberá observar en su estructura y funcionamiento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, leyes federales, locales, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables. \**

Lo anterior se robustece con lo que prescribe el artículo 85 del mismo bando, que señala: *Las personas físicas o morales que realicen o pretendan realizar actividades industriales, comerciales, de servicios y espectáculos, deberán contar con la autorización de la licencia de funcionamiento vigente y en su caso, licencia de uso de suelo, expedida por la autoridad competente, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en este Bando o de conformidad con los reglamentos expedidos para tal efecto.*<sup>1</sup>

En tanto, el Reglamento de licencias de funcionamiento es categórico al señalar en su artículo 12, que es facultad de la Tesorería Municipal otorgar la Licencia de Funcionamiento o revalidación de la misma.

En conclusión, podríamos decir que los ordenamiento invocados carecen de la técnica jurídica necesaria, lo cual provoca desde luego un desconcierto para los particulares, al no saber exactamente a que órgano le puede ser exigible la expedición de las licencias de funcionamiento para los establecimientos mercantiles. Además provoca vertientes que las autoridades pueden utilizar para negar indebidamente la expedición de dichas licencias.

---

<sup>1</sup> *Bando Municipal del Municipio de Ecatepec. p.53.*

\* *El subrayado es mío.*

La falta de técnica jurídica no es justificable pero si entendible, si tomamos en consideración que antes de la promulgación del Reglamento de Licencias de Funcionamiento, el único ordenamiento que regulaba la materia comercial lo era el Bando Municipal, de allí que, en primera instancia se le concediera a la Coordinación de Mercados, Tianguis y Vía Pública, la facultad para la expedición de las licencias respectivas; y posteriormente en el citado reglamento le fuera concedida facultad expresa a la Tesorería Municipal para los mismos efectos. No obstante, el legislador no fue cauteloso al determinar con precisión cual sería el órgano encargado de la expedición de las multitudes de licencias.

Una opinión arriesgada sería afirmar que será competencia de la Coordinación de Mercados, Tianguis y Vía Pública, el otorgar las licencias de funcionamiento para los mercados, tianguis y puestos fijos, semifijos y de ambulantes; en tanto que los demás establecimientos comerciales requerirán de la licencia de funcionamiento que les otorgara la Tesorería Municipal, pero sostener lo anterior, resulta desafortunado, puesto que del mismo Reglamento de Licencias de Funcionamiento, se desprende que el ejercicio de cualquier actividad comercial, requiere de Licencia de Funcionamiento, expedida por el Ayuntamiento a través de la autoridad competente, por tanto no hace diferencia al hecho de que el Reglamento en consulta sólo sea aplicable para los establecimientos fijos, puesto que en mercados, tianguis, puestos fijos, semifijos y ambulantes, se ejerce también la actividad comercial, misma que constituye el objeto del Reglamento que nos ocupa.

Quizá el legislador previendo la contradicción planteada, trató de solucionarla, señalando en su artículo 2, que debía entenderse como

establecimiento comercial, el lugar fijo o instalación donde se ejerce actividad comercial, definición que poco ayuda para dilucidar el problema planteado, porque al insertar el vocablo instalación, podía dar lugar a la confusión a que nos hemos venido refiriendo, puesto que atendiendo a la definición de dicho término, podemos afirmar que instalación es acción o efecto de instalar; por su parte, instalar consiste en colocar en un lugar o edificio los enseres o los servicios que en el se hayan de utilizar; consecuentemente, si atendemos la definición que hemos dejado apuntada, podemos concluir que el Reglamento de Licencias de Funcionamiento, sería también aplicable a los mercados, tianguis, puestos fijos, semifijos y ambulantes, por constituir éstos un lugar en los que se encuentran colocados los enseres o servicios que en el se hayan de utilizar para ejercer el comercio.

Sólo para ilustrar, dejaremos señalado que en la práctica es la Tesorería Municipal, a través de la Subdirección de Licencias Mercantiles, el órgano encargado de la expedición de las licencias de funcionamiento.

### *3.2. Requisitos para la expedición de las licencias de funcionamiento de conformidad con las diversas disposiciones de la materia.*

Primeramente debemos señalar que el Reglamento de Licencias de funcionamiento distingue entre dos tipos de establecimientos comerciales: los de giro de bajo impacto y los de giro con alto impacto, y señala que por los primeros deben entenderse aquellos establecimientos que con su colocación no provocará modificaciones substanciales al entorno de la comunidad o que no requieren un cambio significativo sobre la infraestructura y equipamientos urbanos, y por



establecimientos comerciales de alto impacto, los que a contrario sensu sí provocarán modificaciones significativa al entorno.

La clasificación de los establecimientos comerciales es necesaria pues dependiendo del tipo de establecimiento que el gobernado pretenda instalar, serán los requisitos que la autoridad competente le exigirá.

Por lo tanto, son requisitos para obtener una licencia de establecimiento comercial de bajo impacto los siguientes:

- a Formato de solicitud autorizado.
- b Formulario de registro R-1 ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- c Cédula Informativa de Zonificación. Las cédulas informativas de zonificación serán expedidas por los respectivos municipios y tendrán por objeto precisar usos del suelo, densidades e intensidades de su aprovechamiento u ocupación, así como restricciones aplicables a un determinado predio.
- d Identificación oficial del interesado.
- e Documento que acredite la propiedad o posesión del inmueble en donde se ejercerá la actividad comercial, industrial o de servicios, por ejemplo: contrato de compraventa, arrendamiento, comodato o recibo predial.
- f Acta administrativas que contengan las visitas de verificación para los controles sanitarios, tratándose de la elaboración y venta de alimentos.
- g Dictámenes que emitan las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública federal, estatal y municipal, tratándose de giros que

manejen solventes, gas, productos flamables, químicos o desechos industriales.

- h) El acta administrativa circunstanciada en la que conste la inspección que realice la Subdirección de Licencias, dependiente de la Tesorería Municipal, a través de la que se verifique que el establecimiento comercial cumple con las condiciones adecuadas para su apertura, levantándose para tal efecto, acta circunstanciada en donde se hagan constar las condiciones físicas que guarda el establecimiento en el que se pretende ejercer la actividad comercial, observando para tal caso las formalidades de ley.
- i) Comprobante de pago de los derechos.
- j) Acta constitutiva en caso de ser persona moral.

Por su parte los establecimientos de alto impacto requerirán además de los requisitos citados con antelación:

- a) Licencia de uso específico del suelo.
- b) Licencias y dictámenes que emitan las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública federal, estatal y municipal.
- c) Opinión favorable del H Consejo de Participación Ciudadana del lugar en donde se pretenda ejercer la actividad comercial; y
- d) otros que determinen los ordenamientos legales aplicables

El legislador creyó indispensable todos y cada uno de los requisitos, atendiendo los efectos que con el ejercicio del comercio se provocan en una sociedad, y previendo los posibles efectos negativos que pudieran generar los establecimientos en cita, dentro del entorno en el que son instalados, por lo tanto debe atenderse a los estudios que sobre uso de suelo se realiza dentro del

municipio, considerando los lugares que por conservación ecológica o seguridad no pueden ser utilizados, en beneficio de la colectividad.

No hay que olvidar que el fin último que impulsa la actividad administrativa es el bien común, por lo que en aras de su obtención, la autoridad municipal será la encargada de velar por el cumplimiento de los requisitos indispensables para la obtención de las licencias en cita, y sólo para el caso de que se contravengan tendrá la potestad suficiente para exigir su observancia.

*3.3. Actividades administrativas de verificación y supervisión de los órganos municipales para revisar el cumplimiento de los particulares a las disposiciones en materia de licencias de funcionamiento para establecimientos comerciales semifijos.*

Los órganos administrativos municipales son los encargados de señalar la normatividad que regirá en materia de comercio; como hemos mencionado anteriormente, dicha normatividad referirá los sujetos que intervendrán en dicha materia, así como las facultades y los órganos que participaran en la gestión comercial.

Como órganos que forman parte del Estado, se encargarán de gestionar la obtención del bien común, y en virtud de que el bien común es un principio jurídico, su obtención se logrará de manera indirecta, cuando dichos órganos expidan las normas que regirán en materia de comercio, pero además el bien común se obtendrá en la medida en que los órganos competentes ejerzan su facultad de control y vigilancia en el cumplimiento de la normatividad aplicable.

El control que ejercen los órganos administrativos según señala José Luís Vázquez Alfaro es *la actividad de verificación o inspección de la regularidad de un acto o de una serie de actos. Así el control administrativo consiste en una actividad o una sucesión de acciones de naturaleza preventiva, así como una verificación a posteriori, que tiene por objeto garantizar la adecuada gestión de los recursos humanos, materiales y financieros, la utilización de fondos públicos y la obtención de los resultados previstos por la misma administración.*<sup>2</sup>

A través del control administrativo, la Administración Pública emprende acciones para evitar que los particulares incumplan con lo prescrito u ordenado por los órganos administrativos, o bien, para que cumplan en la forma y términos en los que son requeridos y no al arbitrio de los mismos.

Para algunos, el control administrativo se ejerce en dos etapas: la primera de forma preventiva, a través de los cuales los órganos administrativos llevan a cabo actos administrativos y materiales a efecto de comprobar la forma en la que los particulares se encuentran desarrollando las actividades encomendadas, autorizadas, concesionadas o impuestas en una ley determinada; en tanto que la segunda etapa se realiza posteriormente a haber sido dictados los actos administrativos que imponen una obligación determinada a los particulares a fin de observar el estricto cumplimiento de lo ordenado.

Así, la facultad de comprobación se materializa a través de las visitas de verificación que los órganos administrativos competentes realizan a efecto de determinar sobre la observancia o inobservancia que los particulares tengan respecto de los preceptos que rigen determinada materia.

---

<sup>2</sup> Citado por Daniel Marqués Gómez. p. 162.

En materia de comprobación el Constituyente de 1917 consideró pertinente prever en el artículo 16 de la Constitución Federal, la facultad de las autoridades administrativas para llevar a cabo las visitas domiciliarias, a fin de comprobar el cumplimiento de los reglamentos sanitarios y de policía, facultándolas también para comprobar la documentación que acredite el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Y en razón de que las visitas domiciliarias constituyen uno de los principales actos de molestia que llevan a cabo las autoridades administrativas, se estimó prudente señalar las formalidades que debían de cumplirse en su expedición.

El texto constitucional citado señalaba:

*La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias, únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía. También podrá la misma autoridad exigir la exhibición de libros y papeles para comprobar que se han cumplido con las disposiciones fiscales.*

Tan importantes fueron las prácticas de las visitas domiciliarias que generaron una reforma al numeral 16 en cita, ya que actualmente, no sólo es indispensable que cumplan con todas y cada una de las formalidades que deben satisfacer los actos de molestia sino que además, el legislador ha considerado necesario que se cumplan las formalidades para los cateos.

Esta reforma fue de gran importancia, ya que restringió todavía más la facultad de la autoridad administrativa para llevar a cabo las visitas de verificación, debido a que los requisitos se hicieron más estrictos

El Texto del artículo 16 Constitucional fue retomado por los artículos 123 de la Constitución Política del Estado de México, y por el diverso artículo 128 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; el primero de ellos determina la facultad reglamentaria del municipio y la facultad de verificación, también denominada de inspección concerniente al cumplimiento de las disposiciones de observancia general que dicten dichos municipios; el segundo de ellos señala que las autoridades administrativas podrán llevar a cabo visitas de verificación en el domicilio, instalaciones, equipos e inmuebles para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales.

### *3.3.1. Las visitas de verificación.*

Como señalamos anteriormente, las visitas de verificación constituyen un acto de molestia a través del cual la autoridad administrativa comprueba que los actos administrativos pronunciados por los órganos que la constituyen, son cumplidos en tiempo y forma por los gobernados, de allí que su regulación sea tan importante que el Constituyente de 1917 consideró indispensable insertar en su texto la facultad de comprobación de la cual goza la Administración Pública.

La misma facultad fue retomada por el artículo 128 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; y en materia de licencias de funcionamiento para establecimientos mercantiles, el artículo 15 del Reglamento de Licencias en cita da competencia al Tesorero municipal para

practicar las visitas de verificación con el objeto de constatar que los establecimientos comerciales cumplen con las características, dimensiones y ubicación acordes a la naturaleza de la actividad comercial.

Las visitas de verificación que practique la Tesorería municipal a través de sus funcionarios, deberán sujetarse a las formalidades y requisitos que para tal efecto son señaladas en el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México. Dichas visitas se practicarán en el domicilio, instalaciones, equipos y bienes de los particulares mediante escrito de autoridad competente en el que se funde y motive el acto de molestia, mismo escrito que deberá contener el nombre de la persona que deba recibir la visita, el nombre de los servidores públicos que deban efectuar la visita, los cuales podrán ser sustituidos por la autoridad en cualquier tiempo, el lugar o zona a verificarse, el objeto y alcance de la visita, la fundamentación del acto, el nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad que la emite.

En cuanto al procedimiento, la visita se realizará de la siguiente manera:

- A. Una vez obtenida la orden de verificación el personal designado por la Subdirección de Ejecución fiscal del Ayuntamiento, se constituirá en el lugar señalado en dicha orden.
- B. El visitador deberá entregar la orden al visitador, a su representante o a falta de estos con quien se atiende la diligencia.
- C. El visitador se identificará con documento oficial ante la persona con quien se entienda la diligencia.

- D. El visitado será requerido para que nombre dos testigos de asistencia y para el caso de que no lo hiciera, serán designados por el visitador, dichos testigos podrán ser sustituidos expresando los motivos que justifican dicha sustitución.
- E. Los visitados permitirán el acceso a los visitadores al lugar, objeto de la visita, y podrán a la vista la documentación, equipos y bienes que les sean requeridos;
- F. De dicha diligencia se levantará acta circunstanciada detallando todo lo acaecido en ella
- G. La citada acta deberá ser firmada por el visitado, los testigos y el visitador, en caso de negativa de aquellos para firmar, se hará constar dicha circunstancia en el acta respectiva.
- H. El visitador entregará una copia del acta circunstanciada al visitado.
- I. Para el caso de que fuera necesario señalar actos acaecidos después de la conclusión del acta o bien en el transcurso de aquella que no se hubieran establecido, podrán levantarse actas complementarias o previas.
- J. Durante la visita de verificación el visitado podrá hacer observaciones y ofrecer pruebas con relación a los hechos contenidos en la orden de visita, o bien hacer uso de ese derecho, por escrito, dentro del término de tres días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta.



### *3.3.2. Requisitos que debe contener la orden de visita, de conformidad con los ordenamientos jurídicos aplicables.*

Las órdenes de visita que sean emitidas por la autoridad administrativa deberán cumplir con los requisitos que le impone, en primera instancia, la Constitución Federal, es decir, que sea un mandamiento por escrito de la autoridad administrativa competente en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento, es decir, la autoridad administrativa se encontrará constreñida a señalar con precisión las disposiciones legales en las que se apoye la resolución emitida, y el objeto que será materia de la visita o cuestión que se someterá a verificación.

Para algunos tratadistas la motivación de las visitas de verificación se reduce a determinar cuál será el objeto materia de la visita, sin que lo anterior implique que la autoridad administrativa se encuentre obligada a señalar las razones por las cuales considera apropiado que determinado gobernado debe ser sujeto a una visita de verificación, es decir, sin que ello implique la obligación de la autoridad administrativa para indicar cuál es la razón que motivó a llevar a cabo la visita de verificación a determinado gobernado.

Para nosotros la fundamentación constituye la cita de los preceptos normativos aplicables al caso concreto, es decir, es señalar con toda precisión los artículos de la ley que respaldan el acto pronunciado; por su parte la motivación constituye el acto por el cual la autoridad lleva a cabo un análisis jurídico en el que determina si el hecho concreto se adecua al supuesto normativo.

Las órdenes de verificación constituyen un acto no sólo de molestia que afecta la esfera jurídica de los gobernados, sino además constituyen un acto administrativo formal, por tanto se debe cumplir con las formalidades esenciales que le son impuestas para el pronunciamiento de dichos actos administrativos, esto es, como señalamos anteriormente, que determinen el sujeto, objeto, forma y los demás requisitos o elementos que de acuerdo a las disposiciones aplicables sean necesarios, por un lado, para que dicho acto nazca a la vida jurídica y por otro lado, para que sea válido y eficaz para los fines que le conciernen.

En tal virtud, de acuerdo con el artículo 128 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, las órdenes de visita deben contener los siguientes elementos:

- A. El nombre de la persona que ha de recibir la visita. Este constituye un elemento de la relación jurídica, es decir, constituye el sujeto pasivo o sujeto sobre el cual recae la decisión de la autoridad administrativa, el sujeto que será afectado en su esfera jurídica.
- B. El nombre de los servidores públicos. El legislador mexiquense estimó prudente señalar el nombre de los servidores públicos encargados de ejecutar las órdenes de visita, creemos que este elemento es innecesario, sobre todo porque de acuerdo con el numeral en consulta dichos servidores pueden ser sustituidos o bien disminuir en número.
- C. El lugar o zona a verificarse. Podríamos decir que este requisito constituye el objeto material de la visita de verificación.

- D. El objeto y alcance de la visita. En este apartado la autoridad se encontrará constreñida a determinar cuales son los motivos o razones de la visita; asimismo, delimitará la acción de los servidores públicos que ejecuten dicha orden al establecer con precisión el alcance de la visita, los límites que tendrá esta.
- E. Las disposiciones que fundamentan la vista. Como todo acto de autoridad, las órdenes de visita deben ser emitidas por un órgano competente, debidamente fundadas y motivadas, señalando con exactitud los preceptos legales que respaldan tal decisión.
- F. Nombre, firma y cargo de la autoridad.- Se refiere al sujeto activo del acto administrativo, mismo que como ya señalamos con antelación, lo es la Administración Pública, misma que al momento de señalar su nombre, firma y cargo en la orden respectiva, estará indicando indirectamente su competencia para emitir dicho acto, la expresión de la voluntad a través de la firma, y la validez de la que goza tal acto.

***3.3.3. Requisitos que debe contener la orden de clausura para los establecimientos comerciales semifijos, de acuerdo con la normatividad municipal aplicable.***

El verbo clausurar es definido por el Diccionario de la Lengua Española, como: *cerrar, poner fin a la actividad de organismos políticos, establecimientos científicos, industriales etc. Cerrar, inhabilitar temporal o permanentemente un edificio, local, etc.*

Jurídicamente podemos definir a la clausura como la sanción impuesta al gobernado por un órgano administrativo, ante la infracción a los Reglamentos de policía y buen gobierno; es decir, el acto privativo que constituye una sanción y por virtud de la cual se inhabilita temporal o permanentemente un establecimiento para llevar a cabo sus actividades respectivas.

Al respecto el artículo 21 de la Constitución Federal señala lo siguiente:

*...Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas;...*

El artículo transcrito prevé la facultad sancionadora de la autoridad administrativa, esto es, la atribución que tiene la Administración Pública para imponer las sanciones como consecuencia a la inobservancia de las disposiciones previstas en los reglamentos gubernativos y de policía.

Atendiendo a la literalidad del precepto constitucional se puede afirmar que el mismo no prevé expresamente a la clausura como sanción conferida a la autoridad administrativa, pero resulta innegable que la facultad sancionadora de la autoridad se encuentra otorgada a la misma, y los ordenamientos legales correspondientes, serán los que prevean de forma expresa tal punición como consecuencia a la inobservancia a los aludidos reglamentos de policía y buen gobierno y órganos administrativos que la imponen.

Según criterio sostenido de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la clausura constituye un acto privativo, es decir, un acto por virtud del cual se limitan o disminuyen los derechos del gobernado; en consecuencia deben satisfacerse las formalidades esenciales del procedimiento, lo que se traduce por una parte, en que el gobernado tendrá la garantía de audiencia, y por otra parte deberá ser oído y vencido en el procedimiento administrativo respectivo.

Tal garantía de audiencia ha sido retomada por el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, en su artículo 129 que en lo referente señala:

*Tratándose de la aplicación de sanciones y de la emisión de otros actos administrativos que priven a los particulares de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, se otorgará previamente a los mismos la garantía de audiencia.*

De forma que la clausura como acto administrativo atenderán inicialmente a lo previsto en los numerales 14 y 16 Constitucionales, esto es, por ser un acto privativo como ya señalamos, otorgará a favor del gobernado previamente a su expedición la garantía de audiencia, y una vez que se haya acreditado a juicio de la autoridad administrativa la infracción cometida por el gobernado, la orden de clausura satisfará las formalidades prescritas en el artículo 16 citado, es decir, que sea un mandamiento por escrito de autoridad competente, debidamente fundado y motivado.

Además de los requisitos señalados en el párrafo que antecede, los actos administrativos en virtud de los cuales se otorgue al gobernado la garantía

de audiencia contendrá de acuerdo con el mismo artículo 129 del Código Adjetivo Administrativo en consulta, los siguientes requisitos:

- a) El nombre de la persona a la que se dirige.*
- b) El lugar, fecha y hora en la que tendrá verificativo la audiencia.*
- c) El objeto o alcance de la diligencia.*
- d) Las disposiciones legales en que se sustente.*
- e) El derecho del interesado a aportar pruebas y alegar en la audiencia por sí o por medio de defensor.*
- f) El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que lo emite.*

En la audiencia respectiva la autoridad dará a conocer las constancias y pruebas que obran en el expediente respectivo, se admitirán y desahogarán las pruebas y se formularán los alegatos; haciéndose constar el desarrollo de dicha diligencia en acta circunstanciada.

Una vez agotado el procedimiento respectivo y otorgada la garantía de audiencia, la autoridad analizará si existen elementos de prueba suficientes para ordenar la clausura respectiva, misma que deberá

## CAPÍTULO 4.- LA GARANTÍA DE LEGALIDAD.

Es indudable que el ser humano que ha tomado conciencia de los beneficios que le reporta encontrarse unido a otros, busca una manera adecuada, a través del orden jurídico, para dirigir la relación respectiva, y para ejercer el poder público que les permita tomar decisiones apropiadas para la colectividad; a dicha asociación, bajo un mismo fin común, suele identificársele como el Estado.

Dado que el ser humano tiene una naturaleza teleológica, es decir, que su actuar siempre está determinado a la consecución de un fin propuesto, el orden jurídico que dirija las relaciones de los individuos que conforman el Estado debe al mismo tiempo respetar la libertad de aquellos, con el propósito de que dichos individuos puedan alcanzar sus fines personales, y que les reportarán la felicidad a la que aspiran, la cual se traducirá en el bien común o bienestar general, pues como sostuvo Santo Tomás<sup>1</sup>, el “todo” no debe entenderse sino en relación con la “parte”, por lo que si cada una de las partes alcanza su felicidad propia, se generará indefectiblemente el bienestar común; razón por la cual el Estado deberá prever las normas necesarias que velen por el respeto a dicha libertad; pero al mismo tiempo el ordenamiento jurídico y su fuerza de mandato deben estar garantizados por un poder superior a la voluntad de los individuos. Este poder superior o autoridad es un atributo del Estado al que se le denomina soberanía. Esta potestad no es ilimitada, pues el Estado se autolimita, se restringe y reconoce al mismo tiempo ciertos derechos o prerrogativas para el gobernado.

La libertad de los individuos será salvaguardada por el Estado, como ya dijimos, a través de su autolimitación, es decir, a través del acto por el cual dicho ente determine la esfera de acción en la que deba participar y siempre que

---

<sup>1</sup> García Estébanez, Emilio. *Bien común y moral política*.

su actuar se encuentre fundado en un precepto legal y motivado debidamente, aunado a que el Estado a través de los órganos que lo conforman, se encontrará obligado a hacer cumplir la ley o exigir su cumplimiento al gobernado.

La tesis de la felicidad constituye el fundamento filosófico de las garantías individuales y el bien común, ya que según señala la doctrina, el hombre no sólo se explica como un ente con funciones biológicas y fisiológicas, sino además como un individuo que aspira y desea la obtención de satisfactores adecuados para lograr la felicidad anhelada.

De allí la importancia de que un Estado que ha entendido que se debe a las partes o individuos que lo conforman, pues el bien de las partes constituye el bien del todo, se esmerará por reconocer la libertad del hombre y se dedicará a salvaguardarla tomando las medidas necesarias para ello, como son: la institución de un régimen u ordenamiento jurídico, la creación de órganos y entidades que observen dicho ordenamiento y el establecimiento de medidas punitivas para hacer cumplir sus determinaciones.

El principio de legalidad constituye, parte de la autolimitación del Estado, pues el mismo sólo puede realizar lo que la ley le faculta, o le permite.

Como hemos dicho, la autolimitación del Estado implica su restricción, pero como el Estado carece de una unidad tangible, y sólo puede actuar a través de los órganos que lo conforman y que son presididos por un individuo, es indudable que dicha restricción se hace extensiva para dichos órganos, ya que éstos actúan en nombre y representación del Estado.



La doctrina coincide en que el principio de legalidad que retomó nuestra Constitución de 1917, no nació a la vida jurídica como una garantía del gobernado, sino como un principio de limitación de la acción estatal. En efecto, la historia nos permite establecer que las primeras nociones del principio de legalidad se produjeron en razón de la actuación desmedida de los gobernantes en los regímenes autoritarios, por lo cual se afirma que antes de constituir una garantía, protección o salvaguarda para la libertad del hombre, el principio de legalidad se conceptualizó como una limitante a la actividad estatal, concretamente un límite a las decisiones arbitrarias del déspota.

Posteriormente, el principio de legalidad se conceptualizó como protección a la libertad del hombre, como prerrogativa que constriñe al Estado al respeto de la libertad del hombre; en palabras del maestro Burgoa: *la libertad individual, como elemento inseparable de la personalidad humana, se convirtió, pues, en un derecho público cuando el Estado se obligó a respetarla.*<sup>2</sup>

Así, la garantía de legalidad, como principio jurídico, estableció una obligación para el Estado, traducida en la autolimitación y al mismo tiempo un derecho de respeto a la libertad para el gobernado. Pero dicha garantía no sólo implicó el pronunciamiento de actos de autoridad apegados a la ley objetiva, sino también, la obligación del Estado para exigir de los gobernados, el cumplimiento u observancia de la ley.

Por lo que, la garantía de legalidad debía permitir al mismo tiempo la libertad del gobernado y el resguardo de los medios que requiere el Estado para realizar su acción estatal de forma eficaz, o exigir el cumplimiento de la ley al gobernado, en cumplimiento a sus fines.

---

<sup>2</sup> Burgoa Ignacio. *Las garantías individuales*. p.309.

La garantía de legalidad se encuentra prescrita en el artículo 16 Constitucional, concretamente en las palabras fundar y motivar, ya que dichas palabras constriñen a la autoridad administrativa a citar los preceptos legales aplicables al acto emitido, como los fundamentos de hecho y derecho que son aplicables al caso concreto en relación con la norma aplicable; el contenido de la garantía en estudio no ha variado desde su inclusión en la Constitución de 1917, misma que fue retomada de las constituciones anteriores, tal y como señala el maestro José María del Castillo Velasco<sup>3</sup>, dicha disposición fue incluida en la citada Constitución, en razón de los atropellos que los gobernantes realizaban en contra de sus gobernados, la mayoría de las veces a fin de sostener el poder que detentaban, y por el temor que les producía la posibilidad de una conspiración o revolución en su contra, a grado tal, de que en aras de su investidura y en abuso de su autoridad, realizaban actos ilegales, que legitimaban con el hecho de señalar que tenían autoridad para ello. Motivo por el cual, se hizo necesario restringir la actuación de las autoridades, a fin de proteger la libertad de los gobernados y darles la seguridad de que no serían molestados a capricho de cualquier autoridad sino mediante un mandamiento expedido en forma escrita y por autoridad competente, en el que se señalara el fundamento y los motivos que justificaran el acto de molestia.

Es importante señalar que los actos que deben ser pronunciados en base al artículo en estudio, deben tener como consecuencia la perturbación o afectación en la esfera jurídica de los gobernados, es decir como actos materialmente administrativos, y a criterio del maestro Burgoa, cuando los actos importen una merma o privación de un derecho, operará la diversa garantía contenida en el artículo 14 del mismo ordenamiento.

---

<sup>3</sup> Castillo Velasco, José María del. *Apuntamientos para el estudio del Derecho Mexicano*. pp. 56 y 57.

#### **4.1. La garantía de legalidad prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la garantía de legalidad retomada por los diversos ordenamientos estatales y del municipio de Ecatepec de Morelos.**

El artículo 40 de nuestra carta magna, establece el sistema de gobierno que debe adoptar nuestro país. Una de las características de dicho sistema es el federalismo. Razón por la que puede hablarse de un derecho constitucional federal y un derecho constitucional estatal, no es una casualidad ni nos sorprende que diversas disposiciones de ámbito federal, fueran retomadas por los diversos estados de nuestro país, una vez que se convencieron de su eficacia, o bien, una vez que se extendió el respeto por los derechos fundamentales del hombre por todo el urbe. Sin embargo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del México, no contiene disposición alguna que haya retomado el principio de legalidad expresamente, lo cual no quiere decir que se encuentre exenta de observar dicha disposición.

Por su parte, el Código Administrativo del Estado de México constriñe a la Administración Pública Estatal y a los ayuntamientos de los diversos municipios que constituyen al Estado, a la aplicación del principio de legalidad al ejercer las atribuciones que le concede el Código en cita, pero es omisa al considerar el contenido de dicho principio. Consecuentemente y en virtud del sistema federal que se ha citado, el principio de legalidad que debe observarse y regir la actividad administrativa de las autoridades antes referidas es el consignado en el numeral 16 de la Constitución Federal.

De la interpretación del artículo 16 Constitucional se advierten los siguientes elementos:

**A.** Elemento subjetivo.- Este elemento hace referencia a la persona que será titular de la garantía en comento, por lo que, la doctrina considera que el sujeto titular se determinó con el término “Nadie”, y debe entenderse a *contrario sensu*, esto es, como “todo gobernado”. Así tenemos que cualquier gobernado será susceptible de ser afectado por un acto de autoridad y consecuentemente, tendrá la garantía de que dicho acto debe sujetarse a las formalidades y requisitos que el numeral en cita le impone.

**B.** Bienes jurídicos tutelados.- Los bienes protegidos son enunciados en la misma disposición, esto son: persona, familia, domicilio, papeles o posesiones.

Por persona debe entenderse además del ente con funciones fisiológicas y psíquicas, la entidad con capacidad para adquirir derechos y obligaciones.

El término familia no hace alusión en cuanto a los miembros que conforman la familia del gobernado, sino propiamente a los derechos familiares de los que es titular el sujeto de la norma.

El domicilio se refiere al lugar en el que el gobernado tenga establecida su casa habitación, comprendiéndose en el mismo término los bienes que forman parte de él.

El concepto papeles hace alusión a toda la documentación o constancias escritas que tiene una persona, respecto de los actos en los que ha formado parte.

En cuanto que el término posesiones se referirá a todos aquellos bienes sobre los cuales el gobernado ejerce un poder.

C. Referencia competencial.- Como señalamos con antelación, el motivo por el cual el Constituyente estimó prudente la inclusión de la garantía de legalidad en los términos en los que se hizo, respondió a los abusos de autoridad de que fueron objetos los gobernados, pues bastaba hacer alusión de que se era autoridad, para justificar los actos ilegales; esto motivó que la actuación de las autoridades fuera restringida a su ámbito de competencia, es decir, a la esfera dentro de la cual podían y debían actuar dichas autoridades.

La cuestión competencial fue puesta en duda cuando se estimó que un acto emitido por una autoridad que había sido ilegítimamente electa, es decir que no había sido voluntad del pueblo elegirla, sino que había sido impuesta forzosamente, no podía considerarse como un acto emitido por una autoridad competente; sin embargo, dicha controversia fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación señalando que, un acto debía considerarse como pronunciado por una autoridad competente, independientemente de que la legitimidad en la elección de las autoridades emisoras se encontrara en duda, puesto que, dicha legitimidad debía ser examinada por las autoridades electorales, pero que no era óbice para dar cumplimiento al acto pronunciado por aquella.

Así, los actos de autoridad sólo debían pronunciarse por aquellas autoridades que en ejercicio de las facultades concedidas por la ley, podía afectar la esfera de los gobernados.

El maestro Castillo añade que la referencia competencial en los actos de molestia, también es necesaria para que en caso de ser arbitrario o ilegal dicho

acto, sea posible imputar responsabilidad al funcionario que lo emitió con dichos vicios.

**D.** Fundamentación y motivación.- Estos elementos son quizá los más importantes de los que consigna el numeral en estudio, dado que, en expresión de la doctrina, constituye estrictamente lo que se ha denominado como “garantía de legalidad”.

Estos elementos imponen la obligación a la autoridad emisora de establecer, por un lado, cuales disposiciones jurídicas concretas respaldan su acto, cuales son los artículos que son aplicables al caso concreto y que facultan el proceder de la autoridad, a fin de que a través de dicho fundamento se logre determinar lo siguiente:

**a.-** Si el órgano que emite la orden de visita se encuentra facultado para expedirlo conforme a la ley aplicable,

**b.-** Si el acto está previsto por la norma,

**c.-** Si el pronunciamiento del acto respeta el sentido y el alcance de la norma.

Y por otro lado, impone la obligación de la autoridad emisora de realizar un estudio lógico jurídico, que permita concluir que en virtud de las causas y condiciones que privan en un caso determinado, se hace aplicable tal o cual disposición legal, por haberse actualizado el supuesto normativo correspondiente.

La motivación responderá a la adecuación que del caso concreto se hace a la norma aplicable, señalando los hechos y circunstancias particulares del caso que dieron origen a la emisión del acto.

E. Requisito de forma.- La forma que ha de cumplirse es la escrita, de tal manera que si no se cumple con dicho requisito, no puede ser exigido su cumplimiento u observancia; pero, además debe dársele a conocer al gobernado el acto que le afecta pues con ello nace a la vida jurídica.

#### **4.2. La garantía de legalidad como límite de la actividad administrativa municipal.**

Hemos dicho que el municipio es el ente encargado de satisfacer las necesidades de sus pobladores de manera rápida y eficaz, para lo cual requiere realizar su actividad administrativa de forma adecuada y bajo el orden jurídico aplicable, mismo que además de concederle una serie de atribuciones para actuar, será el competente para delimitar la esfera de sus atribuciones.

De allí que los ayuntamientos correspondientes se encuentran obligados, como autoridades administrativas, a cumplir con el principio de legalidad, es decir los órganos administrativos que constituyen la Administración Pública municipal, deben actuar dentro de la competencia que les ha sido conferida por la ley y deben regir sus actos bajo el citado principio.

Lo cual quiere decir también, que no por el hecho de que el municipio sea el órgano encargado de actuar de forma inmediata, por la cercanía respecto de la problemática que se da dentro de la esfera territorial, dicho municipio se encuentre exento de dar cumplimiento cabal a la garantía de

legalidad prevista en el artículo 16 de nuestra Constitución, puesto que su actuación, como la de cualquier otra autoridad administrativa, se encuentra delimitada por el referido principio. Sería absurdo pretender, que en virtud de que los órganos municipales deben dar respuesta inmediata y eficaz a la problemática que se presenta en su territorio, los mismos puedan emitir sus actos o resoluciones arbitrariamente; no hay que olvidar que la obligación de expedir un mandamiento por escrito, debidamente fundado y motivado, se hace extensivo a cualquier autoridad que pretenda emitir un acto de molestia que afecte la esfera jurídica de una persona determinada, consecuentemente los órganos administrativos municipales deberán observar las formalidades y requisitos que le impone el artículo 16 de la Constitución Federal.

Es necesario insistir en que la Administración Pública municipal, como órgano del Estado, deberá poner en marcha su actividad administrativa a fin de lograr el objetivo final, es decir, a fin de alcanzar el bien común. Pero absurdo también es pretender que el paraíso es sólo la igualdad o las leyes eficaces, el bien común o la felicidad colectiva se alcanza en la medida en que las leyes son la herramienta idónea para la satisfacción de las necesidades colectivas, por tanto, en la medida en la que los órganos administrativos municipales respete el principio de legalidad, dichos órganos estarán contribuyendo a alcanzar el bien común.

#### **4.3. Actos del gobernado en materia de comercio semifijo que impiden la actividad administrativa municipal y por ende, la inejecutabilidad de las órdenes de clausura.**

En la medida en que se extendieron las ideas neoliberales cuyos postulados incitaban a la práctica de las actividades comerciales con las menores



restricciones gubernamentales posibles, se extendió lo que se ha denominado como “comercio informal”.

Algunos teóricos coinciden en que las causas que originaron la expansión del comercio informal, son: 1) la incapacidad del sector moderno para absorber en su totalidad la oferta de mano de obra, situación que se agudiza en períodos de crisis, cuando no sólo se debilita esta función, sino que se produce un despido masivo de trabajadores; 2) la inestabilidad ocupacional que generan algunas actividades promovidas por la modalidad de desarrollo, y por último, 3) la existencia de espacios económicos no cubiertos por la modernización, donde se dan condiciones favorables para desarrollar actividades por cuenta propia, incluso superiores a las de muchos de los trabajos asalariados.

Pero no basta con determinar las causas que le han dado origen a la expansión del comercio informal, en virtud de que se ha vuelto más importante su regulación, pero ésta se vuelve cada vez más difícil dadas las características especiales del fenómeno como son: la ausencia de infraestructura adecuada para la exposición, conservación y venta de los productos, en algunos casos, la inestabilidad del lugar que ocupan o la diversidad del giro que manejan en un mismo momento; características que no sólo dificultan su regulación sino que incluso pueden afectar la efectividad de los actos administrativos que se dictan en contra de los titulares de las negociaciones mercantiles en comento.

Como he sostenido, la garantía de legalidad limita la actividad administrativa, en virtud de que la autoridad administrativa se encuentra constreñida a dar cumplimiento a la ley, pero dicho cumplimiento se hace a través de la pronunciación de actos administrativos perfectos, es decir de actos que han sido dictados dentro del procedimiento administrativo correspondiente

reuniendo los elementos que marca la ley para su creación y alejado de los posibles vicios que pudieran aquejarle. Pero, en diversas ocasiones, el órgano administrativo se esmera en la creación de sus actos administrativos, y pronuncia un acto perfecto; sin embargo, los particulares que se dedican al comercio informal, a los cuales se encuentra dirigido dicho acto o que deben dar cumplimiento al mismo, realizan actos que convierten en inejecutables los actos administrativos que afectarían su esfera jurídica.

Es innegable que de acuerdo a la naturaleza jurídica del acto administrativo, el mismo es ejecutivo, es decir cuenta con la fuerza necesaria para poder lograr su cumplimiento, como ya hemos expresado, la característica de ejecutoriedad le es otorgada a los actos administrativos en razón de dos circunstancias concretas, por una parte, evitar cualquier dilación en el procedimiento para hacer cumplir la resolución respectiva, y por otro lado se sustenta en razón de la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos.

Pero dadas las características especiales de los establecimientos semifijos, éstos pueden lograr que un acto perfecto se convierta en ineficaz; es tan sencillo como cambiar la ubicación de la estructura móvil de la negociación mercantil, dicho acto aunque simple origina la ineficacia del acto administrativo, ya que la autoridad administrativa no puede ir más allá de lo prescrito en la resolución administrativa; luego, si la misma debe hacerla cumplir en el lugar primigenio en el que se encontraba la negociación, es indudable que no podrá hacerla cumplir pues en cuanto llegue a exigir su cumplimiento al lugar en el que se encontraba dicha negociación, se dará cuenta que en dicho lugar ya no se encuentra el gobernado que debió dar cumplimiento al acto administrativo, y se encontrará imposibilitada para ejecutar dicho acto.

Otros actos que atacan la efectividad de los actos administrativos perfectos, relacionados con el comercio semifijo, son cuando dichas negociaciones se encuentran ocupadas por una persona distinta al titular al que va dirigido el acto administrativo, por haber sido transmitido el uso o la propiedad del mismo, por lo que no es dable requerir a un gobernado que no ha asumido una obligación específica o que no ha incumplido algún ordenamiento o bien, que no se ha colocado en el supuesto que generó el pronunciamiento del acto administrativo.

Los actos de los particulares citados, provocarán la ineficacia de los actos administrativos perfectos en la medida en que la autoridad administrativa se encuentre cada vez mas limitada en su actuar en razón del cumplimiento de la Garantía de legalidad, por lo que es importante que se tomen las medidas adecuadas a fin de que la autoridad administrativa cuente con herramientas suficientes y efectivos para hacer cumplir sus determinaciones.

#### **4.4. La disyuntiva en la que se coloca a la autoridad administrativa municipal, misma que se encuentra obligada a dar cumplimiento a las órdenes de clausura.**

He sostenido que las garantías individuales constituyen una autolimitación del Estado; dicha restricción propició el reconocimiento de garantías para el gobernado y al mismo tiempo la delimitación de la esfera de acción en la que pueden actuar los órganos estatales.

La garantía de legalidad se traduce, a su vez, en la observancia de la ley. La observancia de la ley implica lograr el cumplimiento de las determinaciones de la autoridad, ya sea de forma voluntaria por que el gobernado acepta el contenido del acto correspondiente, o bien, en uso de la facultad

sancionadora de la administración a través de la imposición de medidas coercitivas que obliguen al gobernado a dar cumplimiento.

Si bien la doctrina no se ha puesto de acuerdo para explicar el por qué de la creación de los órganos de autoridad, sépase que en virtud de que la acción social no puede ser ejercida por la totalidad de los individuos que la conforman, dicha acción debe ser conferida a alguno o algunos de ellos con la finalidad de que dirijan la voluntad social hacia la obtención del bien común, pues lo contrario podría provocar que se contrarrestaran las acciones respectivas; por lo tanto, la autoridad además de ser una fuerza superior, también es una fuerza unificadora, a fin de no restarle poder a las acciones sociales y dirigir las hacia un mismo fin común. Al respecto el maestro Felipe González y González, señala que *En la sociedad llamamos autoridad al principio directivo que la preside y que viene exigido por su naturaleza misma, en razón del fin.*<sup>4</sup>

La autoridad es la herramienta que tiene el Estado para hacer cumplir sus determinaciones que lo dirijan al bien común, pero esta herramienta no es necesariamente coactiva, prohibitiva o restrictiva, sino que se trata de una acción que el maestro Felipe González califica de positiva y que consiste en la determinación del contenido del bien común, y por ende, el velar por obtener las conductas adecuadas que correspondan a cada uno de los individuos. Por lo que la fuerza de coacción que pueden ejercer los órganos de autoridad se justifica en la medida en que al obligar al individuo a realizar las conductas que le corresponden, se estará contribuyendo al bien común.

La autoridad está vinculada con el poder, pero dicho poder no es ilimitado sino delimitado por las normas jurídicas y el bien común, por tanto las

---

<sup>4</sup> González, y González Felipe. *Autoridad y sociedad*. pp. 281

autoridades sólo tiene facultad de realizar lo que la ley les permite. Además la autoridad es imperativa, pues de ser sólo una sugerencia, los gobernados tendrían la opción de no observarla o contradecirla; aunado a que el cometido de la autoridad no sólo es dirigir a la sociedad, sino además administrarla, lo cual quiere decir estatuir, proveer o prestar ayuda para la satisfacción de las necesidades sociales que redunden en el bienestar general; al respecto el maestro Jean Dabin afirma que: *conviene incluir en al función administrativa de la autoridad todo lo concerniente al cuidado de los intereses, aunado a que estos no pueden ser administrados sino por hombres sometido a una regla, la regla de servicio y en virtud de directivas trazadas de acuerdo con las exigencias específicas del servicio y del bien público.*<sup>5</sup>

En virtud de que el cumplimiento de las órdenes de la autoridad administrativa se encuentra justificado, pues con su cumplimiento se contribuye al bien común, es innegable que la autoridad velará por que sean observadas dichas determinaciones, o en su caso establecerá las sanciones respectivas.

El fundamento constitucional de la facultad sancionadora se encuentra previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, como señalamos, en tanto que el diverso numeral 1.4. del Código Administrativo del Estado de México, señala al respecto que las autoridades municipales tendrán la facultad de de vigilar la aplicación de las disposiciones administrativas, realizar visitas de verificación y aplicar sanciones.

Así como no se concibe una sentencia penal sin juicio, tampoco es legítima la imposición de una sanción administrativa sin la previa sustanciación de un procedimiento administrativo. Toda sanción administrativa se formaliza

---

<sup>5</sup> Dabin, Jean. *Doctrina General del Estado*. pp. 69, 70

mediante un acto administrativo, para cuya formación es necesaria la sustanciación previa de un procedimiento administrativo.

La doctrina afirma que el procedimiento administrativo para sancionar alguna conducta de los particulares consta de dos momentos: el primero de ellos cuando la Administración Pública comprueba el cumplimiento que los particulares tienen respecto de la normatividad aplicable, a través de las visitas domiciliarias, en tanto que el segundo de ellos, es el momento de imposición de la sanción respectiva, otorgándole al gobernado previamente los medios de defensa correspondientes.

El Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, en su artículo 1 fracción II define el procedimiento administrativo como: *la serie de trámites que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, con la finalidad de producir y, en su caso, ejecutar un acto administrativo*, en tanto que los diversos numerales 113 y 114 del mismo Código establecen que el procedimiento administrativo puede ser iniciado de oficio a través del acuerdo por escrito que pronuncie la autoridad respectiva, e incluso señala que previo al inicio del procedimiento administrativo, la autoridad puede abrir un periodo de información previa dentro del cual podrá allegarse de elementos de convicción y conocerá circunstancias del caso particular a fin de determinar sobre la procedencia del inicio del procedimiento respectivo; dentro del periodo de información previa, la autoridad administrativa puede llevar a cabo visitas de inspección, satisfaciendo los requisitos que han quedado expresados anteriormente.

Agotado el periodo de información previa, la autoridad podrá dictar la resolución administrativa respectiva, misma que podrá contener incluso una

sanción, si se demuestra que el particular que ha sido objeto de verificación, ha incurrido en alguna infracción a los ordenamientos respectivos; asimismo, la autoridad deberá notificar al particular a efecto de requerirle el cumplimiento de la resolución respectiva, en virtud de la ejecutividad y la presunción de validez de la que gozan los actos administrativos.

La resolución que imponga alguna sanción a los particulares deberá cumplir con los extremos que señala el artículo 16 Constitucional ya citados, así como los artículos 1.9 del Código Administrativo del Estado de México que prescribe que los actos administrativos deberán ser precisos en cuanto al ámbito de aplicación territorial y temporal, y desde luego los requisitos que señala el artículo 129 del Código de Procedimientos Administrativo.

Es innegable que la autoridad administrativa se encuentra constreñida a dar cumplimiento a las disposiciones y determinaciones que pronuncie, y en ejercicio de su atribución de verificación al cumplimiento de la ley, por los medios que tenga a su alcance, pero cabe preguntarse qué sucede cuando la autoridad administrativa se esmera en el ejercicio de su facultad de control, y dicta un acto perfecto que debe ser cumplimentado por el particular, pero éste, renuente, realiza actos amañados para evitar su cumplimiento; desde luego dichos actos amañados traerán como consecuencia la ineficacia de dicho acto administrativo; es decir, si durante la primera etapa del procedimiento sancionatorio, la autoridad administrativa verifica el cumplimiento que los particulares deben observar de las disposiciones administrativas y como consecuencia de dicha comprobación se percata de que el gobernado ha actuado en contravención a las normas administrativas, desde luego tendrá la facultad de imponer una sanción determinada a dicho gobernado en virtud de la falta

cometida, pero se corre el riesgo de que la sanción impuesta se vuelva ineficaz, en virtud de actos amañados del gobernado.

Consecuentemente, la autoridad administrativa se encontrará en la disyuntiva entre, obtener el cumplimiento de su acto administrativo perfecto, en virtud de ser el vigía del bienestar común, y el respeto que debe observar a la garantía de legalidad de la que goza el gobernado y que delimita su actuación en un momento determinado.

Dicho fenómeno se ha presentado de forma reiterada en el Municipio de Ecatepec de Morelos, en materia de licencias de funcionamiento para establecimientos mercantiles, cuando los particulares titulares de establecimientos semifijos, a los cuales les ha sido impuesta como sanción la clausura temporal o definitiva prevista en el artículo 48 del Reglamento de licencias respectivo, como consecuencia de las infracciones en las que han incurrido, con el simple hecho de mover de ubicación dicho establecimiento semifijo han impedido el cumplimiento de dicha sanción, y considerando que la garantía de legalidad se vuelve una limitante para actuar en un momento determinado, porque la autoridad se encuentra impedida para allanar de manera espontánea dichos obstáculos, puesto que sus actos deben estar debidamente fundados y motivados, aunado a que es requisito que se cumpla con la forma escrita; en otras palabras, la autoridad al momento de constituirse en el lugar en el que debe darse cumplimiento a la sanción respectiva, se dará cuenta de que el gobernado ya no se encuentra en dicho lugar, pero estará impedida para ejecutar la sanción en un lugar distinto al que ha sido señalado en el acto o resolución administrativa que ha declarado procedente la imposición de dicha sanción, pues el escrito en el que se ha resuelto procedente la sanción referida debe contener el lugar en el que debe ser ejecutada; consecuentemente, la autoridad administrativa



sólo se encontrará facultada para dar cumplimiento en el lugar que se ha señalado en la resolución respectiva y no en uno diverso.

Pero, es innegable que el acto administrativo que la autoridad municipal pretendió cumplimentar se volverá inoperante para los fines que se había propuesto, y con ello no sólo se estará vulnerando el bien común, sino también la garantía de legalidad de los demás gobernados que se encuentran interesados en que la autoridad administrativa, cumpla con sus cometidos y haga cumplir la ley, a fin de obtener sus fines.

Es por ello que la sociedad ha designado órganos de autoridad que vigilen el estricto cumplimiento de la ley, pues no hay que olvidar que la garantía de legalidad constituye también la obligación del Estado para exigir de los gobernados el cumplimiento u observancia de la ley, aunque dicho cumplimiento constituya el mal de alguno o algunos individuos, pues dicha circunstancia constituye una característica que suele presentarse en la lucha por el bien común, aunado a que el bien del todo o de la mayoría siempre será superior al de la parte, ya que dicho consentimiento se logra desde el momento en que se forma parte de una sociedad. Por lo que si no se exige tal cumplimiento, se lesiona la garantía de legalidad de los demás gobernados, y todavía más, no se logra el fin último del Estado: el bien común.

## CONCLUSIONES

1. Los seres humanos se unen para constituir sociedades fuertes que les permitan allegarse de más y mejores beneficios, pero que al mismo tiempo les permitan la obtención de su propia felicidad. A la utilidad que se extiende a la mayoría que conforma el ser social, se le denomina: bien común.

2. Las sociedades determinarán un sistema jurídico que les permita obtener el bien común, así como las diversas autoridades encargadas de regular las relaciones entre las personas, las facultades, obligaciones y responsabilidades que tendrán aquellas.

3. Las autoridades administrativas actuarán de acuerdo a la esfera de atribuciones que le sean concedidas, siempre actuando en busca del bien común.

4. Las relaciones jurídico-administrativas constituyen el vínculo entre dos personas a través del cual una de ellas puede exigir el cumplimiento de una obligación a otra, además de caracterizarse por someter a ambas partes a la observancia de las normas o al acatamiento del mandato legal.

5. Los individuos que han decidido conformar parte de una sociedad, deberán necesariamente, ceder a favor del Estado una serie de libertades, siempre que dicha cesión no sea de tal manera agobiante o insoportable al grado tal que reduzca la naturaleza propia del individuo; cuando eso sucede dichas libertades cedidas conformarán al poder público, el que deberá dirigirse conforme al ordenamiento jurídico, toda vez que dicho ordenamiento será el

encargado de delimitar la actuación estatal, la que a su vez se encontrará dirigida de acuerdo al contenido del bien común determinado en un tiempo y lugar.

6. Cualquier actividad de los gobernados que rebase o no observe los ordenamientos administrativos, podrán ser objeto de sanción, en virtud de la relación jurídico-administrativa que ha nacido desde el momento en que el gobernado ha sido sujeto a la normatividad en razón de la integración de la sociedad a la que pertenece.

7. Así, la actividad de los órganos administrativos debe sujetarse al mandato legal, y cumplir con las obligaciones que derivan de los supuestos normativos, es decir deben observar el principio de legalidad. Aunado a que contarán con medios eficaces para exigir el cumplimiento de obligaciones a cargo de los gobernados exigiendo su facultad sancionadora.

8. El cumplimiento del mandato legal no debe dejarse al arbitrio de los particulares y debe exigirse su cumplimiento, consecuentemente la autoridad administrativa debe contar con medios eficaces para hacer cumplir la ley, ya sean medios de control o de sanción, pues se encuentra constreñida sin opción a dar cumplimiento a las leyes respectivas, por lo que si la autoridad administrativa no hace cumplir la ley, dicha omisión provoca la violación a la garantía de legalidad de los demás gobernados.

9.- Toda vez que la garantía de legalidad se traduce en hacer cumplir las determinaciones de la autoridad, es evidente que los gobernados que cambian la ubicación de su establecimiento semifijo, a fin de evitar la clausura de los mismo, violan la garantía de los demás gobernados, mismos a los que les

interesa que se de cumplimiento a lo prescrito por la ley, pues dicha acción les garantiza la obtención del bien común.

10.- La propuesta para corregir el problema planteado en la presente tesis, puede tener solución si se faculta a la autoridad administrativa para ejecutar las órdenes de clausura en cualquier lugar (dentro de la competencia territorial de la misma autoridad), con la condición de que se señale con claridad el nombre del gobernado que será sancionado, y se cumplan con las formalidades que para la emisión de actos administrativos prevé la ley correspondiente.

La propuesta se redacta de la siguiente forma:

Artículo ...: Tratándose de las órdenes administrativas encaminadas a la clausura de establecimientos semifijos, las mismas podrán ser ejecutadas por la autoridad administrativa correspondiente, en cualquier lugar en el que se encuentre dicho establecimiento semifijo, siempre y cuando se encuentre dentro de la competencia territorial de aquella y se cumpla con los requisitos para la emisión de los actos administrativos que prevén las leyes aplicables. La presente disposición constituye una excepción a

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 13ª Ed. Porrúa. México, 1997.
2. \_\_\_\_\_. *Compendio de Derecho Administrativo*. Porrúa. México, 2001.
3. ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Barcelona, 1970.
4. ÁLVAREZ Gendin, Sabino. *Tratado General del Derecho Administrativo*, BOSCH Casa Editorial, Barcelona, España. 1958.
5. BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo*. Ed. La ley, Buenos Aires, Argentina. 1964.
6. \_\_\_\_\_. *El estado de necesidad en el Derecho Constitucional y Administrativo*. 2 volúmenes, 2º Edición.
7. BURGOA, Ignacio. *Las garantías individuales*. Ed. Porrúa. México, 1994.
8. CARBONELL Sánchez, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2004.
9. CARRILLO Flores, Antonio. *La justicia federal y la Administración Pública*, Ed. Porrúa, México, 1973..

10. CASTILLO Velazco, José María del. *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano* .Dos Tomos. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D.F. 1994.
11. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. Limusa, Noriega Editores, México, 1997.
12. DIEZ, Manuel María. *Derecho Administrativo*. Ed. Bibliográfica Ameba, Buenos Aires, Argentina. Tomo III. 1976.
13. FIORINI, Bartolomé. *Teoría Jurídica del Acto Administrativo*. Ed. Abeledo perrot, Buenos Aires, Argentina. 1976.
14. FIX Zamudio, Héctor. *Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos en estudios de Derecho Público Contemporáneo*. Ed. Fondo de Cultura Económica. UNAM, México. 1972.
15. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. México, 1994.
16. GARCÍA Estébanez, Emilio. *Bien común y moral política*. Barcelona, España.1970.
17. GARRIDO Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1972.
18. GONZÁLEZ y González Felipe. *Filosofía del derecho y filosofía de la cultura*. Memorias del X Congreso Mundial Ordinario de Filosofía del Derecho y Filosofía Social. Vol. VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1982.

19. GONZÁLEZ Uribe, Héctor. *Manual de Filosofía Social y Ciencias Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D.F. 2001.
20. GUTIÉRREZ y González, Ernesto. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 1993.
21. KELSEN, Hans. *Teoría pura del derecho*. Segunda Edición. Traductor Vernengo, Roberto J. Argentina, 1958. 56p.
22. LE FUR, Louis. *Los fines del Derecho: Bien común, justicia y seguridad*. Editorial Jus. México. 1944. 185p.
23. MARITAIN Jacques. *La persona y el bien común*. Ed. Declee de Brouwer Buenos Aires, Argentina..1948. 111p.
24. MÁRQUEZ Gómez, Daniel. *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, 1A. Reimpresión. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D.F. 2003.
25. MORENO Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Pax-México. México, 7 ed. 1983. 647 p.
26. OLIVERA Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, 6 ed. México. 1993. 431 p.

27. OROZCO Molina, Felipe Bernardo. *Perspectivas del Derecho Administrativo en el Siglo XXI: Comentarios a la conferencia magistral del Doctor Jesús González Pérez.: Acto Administrativo y Pretensión procesal.* Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D. F. 2002.
28. RAZ, Joseph. Rolando. *El concepto de sistema jurídico. Una introducción a la teoría del sistema jurídico,* Traducción, prólogo y notas de Tamayo y Salmorán. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1986. 289p.
29. SANTOFIMIO G., Jaime Orlando. *Acto administrativo. Procedimiento, eficacia y validez.* 2 ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D.F. 1994.
30. SAYAGUÉS Lasso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo.* Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, Montevideo, 1963.
31. SERRA Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo.* Ed. Porrúa, México, 1996.
32. VÁZQUEZ Alfaro, José Luis. *Reflexiones sobre el Procedimiento Administrativo a propósito de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en los Grandes Problemas Jurídicos. Recomendaciones y Propuestas.* Ed. Porrúa, México, 1997.
33. VILLORO Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho.* Ed. Porrúa, 1968.



## LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución Política del Estado libre y Soberano de México.
3. Código Administrativo del Estado de México.
4. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
5. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
6. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
7. Bando Municipal del Municipio de Ecatepec de Morelos.
8. Reglamento de Licencia de Funcionamiento de establecimientos mercantiles del Municipio de Ecatepec de Morelos.

## HEMEROGRAFÍA

1. Veleza Da Silva Susana. *Trabajo Informal en América Latina: El comercio callejero*. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. N° 317, 10 de octubre de 2001. Universidad de Barcelona.
2. REVISTA ESTUDIOS POLÍTICOS. No 20, Enero-Junio de 2002. De la idealidad del bien y la necesidad del mal. Hobbes, Kant y Shoppenhauer, sobre el mal moral y el bien común. Medellín, Columbia.

## FUENTES ELECTRÓNICAS.

1. [www.universidadabierta.edu.mx](http://www.universidadabierta.edu.mx). Macías Torres María de la Luz. Teoría general del reglamento.
2. [www.geocities.com/biblio](http://www.geocities.com/biblio). Salazar, Héctor. Apuntes de clase.
3. [www.juridicas.com.mx](http://www.juridicas.com.mx).