



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**“LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE
MEJORA REGULATORIA PARA EL
PROCEDIMIENTO DE OBTENCIÓN DE
LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO EN EL
DISTRITO FEDERAL”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

DEL VALLE MARTINEZ MIRIAM LIZBETH
ASESOR: DR. GABINO EDUARDO CASTRÓN GARCÍA

JUNIO 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

“LA IMPLEMENTACION DE UN SISTEMA DE MEJORA REGULATORIA PARA EL PROCEDIMIENTO DE OBTENCIÓN DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO EN EL DISTRITO FEDERAL”

INTRODUCCION.....I

CAPITULO I ACTO AMINISTRATIVO.....1

I.	Concepto de Acto Administrativo.....	1
1.2	Características de Acto Administrativo.....	3
1.3	Elementos de Acto Administrativo.....	5
1.3.1	Sujeto.....	5
1.3.2	Manifestación Externa de Voluntad.....	6
1.3.3	Objeto.....	6
1.3.4	Forma.....	7
II.	Requisitos de Acto Administrativo	7
III.	Facultades Discrecionales.....	12
3.1	Facultad Discrecional libre.....	12
3.2	Facultad Discrecional Obligatoria.....	12
3.3	Facultad Discrecional técnica.....	14
IV.	Efectos de Acto Administrativo	14
4.1	Directos.....	14
4.2	Indirectos.....	14
4.3	Efectos frente a Terceros.....	14
V.	Vicios del Acto Administrativo.....	14
7.1	Falta de Sujeto.....	14
7.2	falta de objeto.....	14
7.3	falta de Forma.....	14
7.4	falta de Voluntad.....	14
VI.	Nulidades.....	14
VII.	Extinción del Acto Administrativo.....	16

CAPITULO II PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....40

I.	Concepto.....	40
II.	Antecedentes del Procedimiento Administrativo.....	48
III.	Objeto del Procedimiento Administrativo.....	65
IV.	Fundamentos del Procedimiento Administrativo.....	67
V.	Clases del Procedimiento Administrativo.....	68
VI.	Requisitos del Procedimiento Administrativo.....	70
VII.	Terminación del Procedimiento Administrativo.....	70
VIII.	Silencio del Procedimiento Administrativo.....	70
8.1.	Afirmativa Ficta.....	75
8.2.	Negativa Tacita.....	76

CAPITULO III PROCEDIMIENTO PARA OBTENER UNA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO PARA ESTABLECIMIENTO MERCANTIL.....78

I.	Actos de aprobación.....	78
1.1	Permisos.....	80
1.2	Licencias	80
1.3	Autorizaciones.....	84

II. Procedimiento para obtener la licencia de funcionamiento para establecimiento Mercantil.....	86
2.1 Requisitos para obtener las licencias de funcionamiento.....	87
2.1.1 Clasificación según la ley para el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal.....	99
2.1.2 Licencias para giros de impacto vecinal y de impacto zonal.....	101
2.1.3 Las licencias de funcionamiento tipo A.....	101
2.1.4 Licencias de funcionamiento tipo B.....	102
2.1.5 Requisitos para obtener Las licencias de funcionamiento tipo A.....	103
2.1.5 Licencias de funcionamiento tipo B.....	104
2.2 Ingreso ante Ventanilla Única.....	106
2.2.1 Ventanilla única.....	106
2.2.2 Creación.....	107
2.2.3 Funciones.....	110
2.3 Envío a la unidad de Giros Mercantiles Delegacional.....	116
2.3.1 Unidad de giros mercantiles	117
2.3.2 Funciones.....	118
2.4 Verificaciones y cotejos.....	119
2.4.1 Verificación	119
2.4.2 Concepto.....	120
2.4.3 De los procedimientos de las visitas de verificación.....	122
2.4.3.1 Requisitos.....	123
2.4.4 Tipos de verificaciones.....	124
2.4.4.1 De las visitas de verificación voluntaria.....	125
2.4.4.2 Requisitos.....	126
2.4.5 De la calificación de las visitas de verificación.....	128
2.5 Plazos establecidos para otorgar una licencia de funcionamiento.....	129
2.6 Afirmativa ficta.....	130
2.6.1 Trámite.....	131
2.6.2 Efectos legales que produce.....	133
2.7 Silencio de la Autoridad Administrativa.....	133
2.8 Disposiciones complementarias.....	135

CAPITULO IV DISCRECIONALIDAD DE LA AUTORIDAD PARA OTORGAR O NEGAR UNA LICENCIA D E FUNCIONAMIENTO.....138

I. Principio de Legalidad.....	138
II. Principio de Juridicidad.....	141
III. Facultades discrecionales.....	142
IV. Facultades regladas.....	145
V. El acto administrativo como Obligatorio o Vinculado.....	146
VI. El acto administrativo como acto discrecional.....	147
VII. Autoridades facultadas para otorgar o negar una licencia de funcionamiento.....	148
VIII. Aplicación antijurídica de criterios a valorar para otorgar para otorgar o negar una licencia de funcionamiento.....	149
IX. Discrecionalidad de los criterios para otorgar o negar una licencia de funcionamiento.....	150
X. Abuso de autoridad	151
XI. Responsabilidad de los servidores públicos.....	152
XII. Recurso administrativo.....	155
10.1 Recurso de inconformidad.....	164
XIII Propuesta para la creación de un sistema de mejora regulatoria.....	176

CONCLUSIONES.....188

BIBLIOGRAFÍA.....III

INTRODUCCIÓN

En la actualidad en el Distrito Federal, es latente la problemática de crear fuentes de ingresos y empleos suficientes, mismas que han sido sustituidas en muchos casos por establecimientos mercantiles como política de subsane de esta problemática. Pero, es necesario precisar, que no solo se trata de emitir Licencias de funcionamiento para Establecimientos Mercantiles sin control y de manera indiscriminada, sino crear las normas regulatorias suficientes para que de manera consiente, la autoridad pueda emitir de manera legal estas Licencias de funcionamiento, a todo aquel gobernado, o bien, persona moral que cumpla con todos los requisitos que marca la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal; para ello, la autoridad administrativa debe ser respetuosa de los principios de legalidad, juridicidad así como la fundamentación y motivación de sus propios actos.

En el desarrollo del presente trabajo, abordaremos en el primer capítulo el concepto de acto administrativo, mismo que establece los lineamientos necesarios para poder darle validez a los actos administrativos emitidos por la autoridad, y que a su vez se encuentran reflejados en la legalidad que deberán contener dichos actos para estar dentro de un marco legal apropiado, señalaremos también sus características, los elementos necesarios que debe contener el acto administrativo, sus requisitos, los efectos que produce y los posibles vicios que pueden recaer en la extinción del acto administrativo.

Dentro del contenido del capítulo que concierne al estudio del Procedimiento Administrativo, analizaremos brevemente el concepto del denominado procedimiento administrativo, mismo que es de suma importancia en cuanto al tema del presente trabajo, ya que, como se hace mención y su nombre lo indica, el procedimiento de obtención de licencias de funcionamiento es por su naturales, un procedimiento meramente administrativo. Trataremos su objeto, las clases de procedimiento administrativo, así como su fundamento legal, y los requisitos para que tengan la validez necesaria que los sustente; así

también examinaremos la forma de terminación de el procedimiento administrativo.

En este contexto nos adentraremos hacia el procedimiento de obtención de una licencia de funcionamiento en el Distrito Federal, desde su génesis, paso por paso por cada una de las autoridades administrativas que tienen que ver con este procedimiento, hasta llegar a la autoridad emisora de la respuesta de autorización, o bien, de negativa, que es donde se encuentra el principal conflicto, que nos ha llevado a la realización del presente trabajo.

Así las cosas, surge la problemática la problemática de la discrecionalidad con la que cuentan las autoridades administrativas para poder negar o autorizar una licencia de funcionamiento, la cual estudiaremos, puesto que se convierte en un conflicto que hay que revisar meticulosamente, pues en muchos casos deja al ciudadano en total estado de indefensión, por no haber un sistema de mejora que regule los tramites locales en el Distrito Federal, y que le de certeza jurídica al ciudadano, por lo que el propósito del presente trabajo, es destacar la urgente necesidad de que las autoridades administrativas deben estar reguladas y tuteladas por un sistema de mejora regulatoria dentro de la Ley de Procedimiento Administrativo en el Distrito Federal, que sea capaz de uniformar los criterios a seguir para que, conforme a derecho puedan emitir, o en su caso negar una Licencia de Funcionamiento, a una solicitud que cumpla con los requisitos que marca la Ley y que por ende no sea contradictoria con los demás ordenamientos legales aplicables.

Es por ello que es este trabajo, tratamos de aterrizar un poco esta problemática, que en verdad es grave, esto para tratar de ayudar un poco en cerrando filas a la corrupción, no solo en nuestra ciudad sino de ser posible en todo nuestro país, para que cada vez sean mas las personas animadas a invertir en México, mas estrictamente en el Distrito Federal.

CAPITULO I ACTO AMINISTRATIVO

Concepto de Acto Administrativo

Antes de poder entender el concepto de acto administrativo, es importante recordar la definición de acto jurídico, ya que como veremos el primero es variante del segundo. El acto jurídico se define como la manifestación de la voluntad encaminada a provocar o producir efectos en el derecho, esto es, que la exteriorización de la conducta humana trastoque el ámbito jurídico.¹

Obviamente, el acto administrativo es una especie del concepto genérico denominado acto jurídico, que tiene sus antecedentes más remotos en las elaboraciones de los teóricos iusprivatistas, especialmente franceses y alemanes, que se fundaron, básicamente, en los trabajos de Kant elaborados en el siglo XVII.²

La teoría del acto administrativo, en concreto, es un desarrollo de la noción acto jurídico, más la ideología y experiencia de la Revolución Francesa de 1789, sobre todo por lo que corresponde a aquélla que tuvo por objeto establecer la diferencia entre la justicia contenciosa administrativa y la justicia ordinaria. El concepto de acto administrativo, así nacido, es aplicado al ejercicio de la función administrativa que, debe aclararse, no la orienta el principio de la autonomía privada, sino, por el contrario, la prosecución del bien común y el interés público.³

Manuel María Díez señala que es en el Repertorio de Merlín, que en 1812 publicó la 4ª edición de Dalloz, donde aparece por primera vez la voz Acto Administrativo, que define como una decisión de la autoridad administrativa, una acción, un acto de administración que tiene relación con sus funciones.⁴

¹ Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Cuarta Edición. Edit. Harla

² Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S. A.

³ Acosta Romero Miguel. Op. Cit.

⁴ Díez, Manuel María, *Actos Administrativos*, en Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Bibliográfica Argentina, tomo I, pp. 327-355

En el presente trabajo, este concepto es fundamental para definir al acto administrativo, ya que como se ha mencionado es una manifestación de voluntad, que busca producir algún o algunos efectos jurídicos.

El maestro Acosta Romero, en su obra denominada Teoría General del Derecho Administrativo, destaca lo que a su opinión es el Acto Administrativo, y que lo define de la siguiente manera, es evidente, que el acto administrativo participa de las características del acto jurídico, es la expresión de una voluntad y produce efectos jurídicos; sin embargo, en mi opinión y según trataré de demostrar en este capítulo, el acto administrativo tiene características propias, que lo distinguen del género y de otras especies de actos como los civiles, penales, laborales o mercantiles.

Asimismo, desde un punto de vista muy general, en Derecho Administrativo, se presentan tanto actos jurídicos, como hechos materiales. Este criterio es aceptado por varios autores.

Es de aclarar que el hecho de hablar de teoría general del acto administrativo, pretende establecer a este tipo de acto en la normalidad de la acción y gestión administrativa, pero desde luego no quiere decir que sea realizado absolutamente por todos los órganos del Estado, centralizados, descentralizados, empresas públicas, ya que la variedad de actos que éstos realizan es tan amplia, que algunos escapan a la concepción del acto administrativo.

Siguiendo con la opinión del maestro Acosta Romero, encontramos lo siguiente: En nuestra opinión, el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.⁵

⁵ Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S. A. pág. 718

Ahora bien, de acuerdo con el Doctor Gabino Castrejón, podemos definir el acto administrativo como "Una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones; es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."⁶

De dichos conceptos, se desprenden varias características del Acto Administrativo, como son:

1.2 Características del Acto Administrativo

De dicho concepto, se desprenden varias características del acto administrativo como son:

- Acto unilateral. Lo toma el titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral (nombramiento de un Secretario de Estado.)
- Expresión externa de la voluntad, que también se toma unilateralmente.
- La decisión y la voluntad son el órgano administrativo competente, que actúa a través de su titular y el uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en Derecho.
- El acto crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones, por ejemplo una licencia de funcionamiento.
- Es generalmente ejecutivo.

⁶ Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2003. pp.73

- Persigue el interés general.⁷

Por otra parte, Ramón Arcarons Simón, en su obra llamada, Manual de derecho Administrativo Turístico, señala que el acto administrativo, como tal, nace con el Estado de Derecho y con la consagración del Principio de Legalidad posterior a la Revolución Francesa, en virtud del cual se establece la sumisión de la administración pública a la norma jurídica.

El Acto Administrativo se ha definido de diferentes maneras, si bien las concepciones mas generalizadas son las que en lo definen, desde un punto de vista estricto, como “actos jurídicos dictados por la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones y, por tanto, sujetos y regulados por el Derecho Administrativo”.

Conforme al propio autor son características del Acto Administrativo las siguientes:

-
- a. Son actos jurídicos porque producen efectos jurídicos, entendiéndose como actos no sólo las declaraciones de voluntad (autorización para la apertura de un hotel, camping, agencia de viajes, etc.), sino también las de juicio o conocimiento (dictámenes de sanidad, bomberos, etc.), sobre el cumplimiento de los requisitos de los establecimientos turísticos, ya que también producen efectos jurídicos; quedarían tan solo excluidas las operaciones materiales preparatorias de un acto (borrador de un escrito, cálculo numérico de una liquidación de apertura de establecimiento, etc.).
 - b. Sólo son Actos Administrativos los dictados por una Administración Pública a través de cualquiera de sus órganos, autoridades o funcionarios.

⁷Castrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho Administrativo Mexicano*. Cárdenas Editor y Distribuidor. México 2000. 1ª Edición. T. I. pp. 345 y 346.

- c. Han de ser dictados en el ejercicio de una potestad administrativa, es decir, de funciones administrativas.⁸

1.3 Elementos del Acto Administrativo

Como cualquier Acto Jurídico, el Acto Administrativo se conforma de los siguientes elementos:

- Sujeto
- manifestación externa de voluntad
- objeto
- Forma.

1.3.1- Sujeto

El sujeto en el Acto Administrativo debe ser considerado como activo o pasivo.

El sujeto activo siempre es un órgano de la Administración Pública, quien es el creador del acto;

El sujeto pasivo son todos aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el Acto Administrativo, y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal.

Uno de los requisitos esenciales para que el sujeto activo pueda ser creador de los Actos Administrativos es la competencia, es decir, la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico. La competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material, es decir, por una Ley del Congreso de la Unión, de la Asamblea Legislativa o Reglamento del Ejecutivo.

1.3.2.- Manifestación Externa de Voluntad

La manifestación externa de la voluntad debe ser:

⁸ Arcarons Simón, Ramón. *Manual de Derecho Administrativo Turístico*. Editorial Síntesis, S. A. Villahermoso 34. 28015. Madrid. p. 97.

- a). Espontánea y libre.
- b). De las facultades del órgano.
- c). No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc.
- d). Debe expresarse en los términos previstos en la Ley.

1.3.3. Objeto

El objeto de un Acto Administrativo, puede ser
directo o inmediato
indirecto o mediato.

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

El objeto debe tener los siguientes requisitos:

- I. Debe ser posible física y jurídicamente.
- II. Debe ser lícito.
- III. Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga el Acto Administrativo para el efecto de que pueda ser apreciado por los sujetos pasivos o percibido a través de los sentidos.

1.3.4. Forma

La forma tiene las siguientes variantes puede ser, según el caso:

- a). **ESCRITA.** Es la regla general, pudiendo ser mediante acuerdos, decretos, circulares, memoranda, telegramas y notificaciones.
 - b). **VERBAL.** Puede ser directamente o a través de los medios técnicos o mecánicos de administración del sonido.
 - c). **SEÑALES.** Por medio de señalizaciones que representen alguna indicación por ejemplo Semáforos, luces de aterrizaje, etc.
-

IV. Requisitos de Acto Administrativo

Cuando se habla de los requisitos del Acto Administrativo nos tenemos que referir a los establecidos en la Constitución Política de la República, y por otra parte, a los regulados por las leyes meramente administrativas, específicamente en el Código Fiscal de la Federación.

Por lo que hace a los requisitos constitucionales, esto emana del primer párrafo del artículo 16 de nuestro Máximo Cuerpo de Leyes, consistiendo estos en:

- a). Emanar de una autoridad competente es decir, con la facultad legal para ello.
- b). Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficios, es el que consigna las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito por el funcionario competente.
- c). La fundamentación legal, es decir, que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.
- d). Motivación. La autoridad debe señalar cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho inmediatas anteriores al Acto Administrativo que lo originaron.

En el mismo orden de ideas, en materia Federal el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación nos señala los requisitos indispensables para cualquier Acto Administrativo, los cuales son:

Los Actos Administrativos que se deben notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

- Constar por escrito.
- Señalar la autoridad que lo emite.
- Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.
- Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Por último, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus artículos 3 y 4 nos establece los elementos y requisitos del Acto Administrativo, los cuales conforme a dicho cuerpo normativo son:

- *Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuera colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;*
- *Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias del tiempo y lugar, y previstos por la ley;*
- *Cumplir con la finalidad del interés público regalado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;*
- *Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;*
- *Estar fundado y motivado;*
- *Derogada;*
- *Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo prevista en esta Ley;*
- *Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo o sobre el fin del acto;*
- *Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;*
- *Mencionar el órgano el cual se emana;*
- *Derogada;*
- *Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;*
- *Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;*
- *Tratándose de Actos Administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;*

- *Tratándose de Actos Administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y*
- *Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.*

En cuanto a lo que respecta a ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, los requisitos necesarios para que un acto administrativo tenga validez, son lo que se enuncian a la letra:

Artículo 6º.- *Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:*

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

II. Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia;

III. Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;

IV. Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;

V. Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;

VI. El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma autógrafa o electrónica del servidor público correspondiente;

VII. En el caso de la afirmativa ficta, contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de esta Ley;

VIII. Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;

IX. Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta Ley; y

X. Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas.

Es de resaltar que ambos preceptos, tanto el que corresponde al D.F. como al de materia Federal, son muy similares en cuanto a los requisitos para la validez de los actos administrativos.

Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos, en el caso de que sean locales en la gaceta oficial local, en el caso del Distrito Federal específicamente se publicaran en la gaceta oficial del D.F.

Cabe señalar que independientemente del texto de los artículos que se han transcrito, el acto administrativo formalmente encuentra su gestación en el párrafo undécimo del propio precepto 16 constitucional, que precisamente regula la Actuación de la Autoridad Administrativa. Dicho numeral en lo conducente establece:

Artículo 16. *“La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas, y a las formalidades prescriptas (sic) para los cateos”*

En su primera parte se regula la Actuación Administrativa relativa a la visita domiciliaria con la finalidad de verificar el cumplimiento de los Reglamentos Administrativos; asimismo en la segunda parte también se habla de la Actuación Administrativa a través de las visitas domiciliarias, pero para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, sujetando ambas a los requisitos exigidos para el cateo.

Como se puede apreciar, la actuación administrativa siempre estará sujeta a los principios de legalidad y juridicidad que establece nuestra Ley Fundamental, mismos que analizaremos más adelante.

V. Facultades Discrecionales

Como se ha indicado en los puntos precedentes, uno de los requisitos fundamentales que debe de contener el acto administrativo es la facultad o competencia que la ley le otorga a la autoridad que realice dicho acto. Sin embargo, y como en todo principio jurídico existen excepciones a la regla general, tal es el caso de la facultad discrecional.

La facultad discrecional es aquella que tienen los órganos del Estado para determinar, su actuación o abstención y, si decide actuar, de que manera actuará, y cual será el contenido de dicha actuación, es la libre apreciación que se le da al órgano de la Administración Pública, con perspectivas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad, o razones determinadas que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello, con los límites consignados en la ley.

5.1 Características y 5.2 Limitaciones

Sus elementos son:

- Como parte de la competencia del órgano administrativo, la ley (tanto desde el punto de vista formal, como material), debe ser siempre la que la otorgue;
- Su objeto es que, dentro de esos límites se puede apreciar por parte del funcionario, una serie de características que van desde el decidir si se actúa o no hasta señalar el límite de esa actuación.

Se clasifican en:

- a). Libres.
- b). Obligatorias.
- c). Técnicas.
 - **Facultad Discrecional libre**

Deja al órgano administrativo el ejercer la voluntad, dentro de los más amplios márgenes, es decir, que no la ciñe más que en la propia prevención contenida en la ley; y puede ejercitarse, o no ejercitarse parcialmente, en forma continua (nombramiento de funcionarios de la Administración Pública)

- **Facultad Discrecional Obligatoria**

Por ejemplo: La aplicación de multas que, dado el supuesto jurídico, debe invariablemente aplicarse la exención dentro de los márgenes que la ley da.

- **Facultad Discrecional técnica**

Se da cuando en la propia ley se señala que deben apreciarse determinados datos técnicos, ya sea, de la realidad o del conocimiento científico, para ejercitar dicha facultad. Por ejemplo: Exenciones de impuestos.

Es importante señalar y establecer que por una parte existe la discrecionalidad de la autoridad, la cual no puede ni debe confundirse con la

arbitrariedad. La primera parte de una norma jurídica y persigue el interés general, mientras que la segunda se genera de un deseo meramente individual y persigue única y exclusivamente intereses propios.

Como cualquier facultad que tiene la autoridad y que emana de la norma jurídica, la facultad discrecional tiene sus límites, los cuales se conforman con los principios de legalidad, fundamentación, motivación y forma (escrita), es decir, que al ejercitar dicha facultad la autoridad debe respetar las garantías constitucionales del gobernado.

Facultades Regladas

Por lo que hace a la facultad reglada, ésta consiste en la facultad que la ley otorga y exige imperativamente al órgano administrativo su cumplimiento, es decir, es una obligación imperativa e ineludible. El ejemplo más advertible es la obligación que tiene el Presidente de la República en rendir un informe anual sobre el Estado que guarda la Administración Pública, teniendo la facultad de rendirlo en forma verbal o por escrito.

VI. Efectos de Acto Administrativo

Los efectos del Acto Administrativo son todos aquellos que serán consecuencia del acto administrativo propiamente y pueden clasificarse en tres que son:

6.1. Directos

Los efectos directos consisten en la creación, modificación, transmisión, declaración, o extinción de los derechos y obligaciones, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer, de no hacer o declarar un derecho. El ejemplo clásico es la liquidación y exigibilidad a cargo del causante del pago de un impuesto.

6.2. Indirectos

Por lo que hace a los efectos indirectos, éstos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo. Siguiendo el ejemplo anterior el órgano administrativo tiene la obligación de hacer efectivo el cobro del impuesto.

6.3. Efectos frente a Terceros

En el Derecho Administrativo se entiende por tercero a:

- a). Todo aquel ente que puede hacer valer un Acto Administrativo, y
- b). Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique el Acto Administrativo.

En tales condiciones, el Acto Administrativo puede también surtir efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la administración, otras entidades públicas y desde luego los particulares.⁹

La Eficacia del Acto Administrativo.

Es regla general que el Acto Administrativo cause efectos por sí mismo, independientemente de que acuse en algún momento vicios o defectos que provienen su irregularidad o ineficacia. En otro orden de ideas el Acto Administrativo tiene plena eficacia jurídica hasta en tanto no sea declarado como irregular o ineficaz.

En relación a lo anterior, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su capítulo III, que establece los lineamientos legales sobre la eficacia del Acto Administrativo, a lo cual señala lo que a la letra dice:

Artículo 8.- El Acto Administrativo será válido hasta en tanto su validez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

⁹ Castrejón García Gabino Eduardo. *Op Cit.* pp. 345-353

Artículo 9.- *El Acto Administrativo válido, será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.*

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Acto Administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se distó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de esta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe.

Artículo 10.- *Si el Acto Administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emita, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquélla se produzca.*

Con respecto a la eficacia del Acto administrativo la ley de procedimiento Administrativo para el D.F. establece en sus numerales 8, 9 y 12 los requisitos necesarios para respaldar la validez de los actos administrativos en el Distrito Federal, mismos que a la letra señalan:

Artículo 8º.- *Todo acto administrativo será válido mientras su invalidez no haya sido declarada por autoridad competente o el Tribunal, en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables.*

Artículo 9º.- *El acto administrativo válido será eficaz, ejecutivo y exigible desde el momento en que surta sus efectos la notificación realizada de conformidad con las disposiciones de esta Ley, o de que se configure en el caso de ser negativa ficta*

Artículo 12.- *Los actos administrativos que requieran de la aprobación de dependencias o entidades distintas de las que los emitan, en los términos de las normas aplicables, únicamente tendrán eficacia y ejecutividad una vez que se produzca dicha aprobación.*

VII. Vicios del Acto Administrativo

Se puede definir como vicio de un acto jurídico toda aquella situación de hecho o de Derecho que afecta al dicho acto jurídico.

En materia administrativa existen los siguientes vicios:

- I. Falta de sujeto, el cual puede ser o se puede dar en dos formas: la falta de sujeto propiamente dicha o la incompetencia en la que incurre la autoridad al realizar el acto; el primero trae como consecuencia la inexistencia del acto y la segunda trae como consecuencia una nulidad absoluta o relativa, dependiendo del grado de la incompetencia.
- II. Falta de voluntad o voluntad viciada por error, dolo o violencia. Esto trae como consecuencia nulidad absoluta o nulidad relativa.
- III. Falta de objeto cuya consecuencia es la ineficacia total del acto.
- IV. Falta de forma, lo que produce como consecuencia la falta de efectos del acto administrativo¹⁰

El tratadista Jaime Orlando Santofimio G. Ha desarrollado la que denomina “Teoría de los Vicios Invalidantes” Esta se refiere a aquella que señala y estudia los diversos hechos, circunstancias, acciones u omisiones, que producidos le restan legitimidad a la manifestación de la voluntad de la administración, es decir, la hacen no válida, determinando consecuentemente en el mundo del Derecho su no trascendencia, en otras palabras, su ineficacia.

Tiene su origen esta teoría precisamente en la violación a la estricta observancia de la legalidad de los actos administrativos, para ser más exactos, del cabal cumplimiento por parte de las autoridades administrativas de los requisitos y trámites establecidos en la ley para la conformación y manifestación de su voluntad.

La validez de los actos depende de que en ellos concurren los elementos y requerimientos establecidos previamente por el ordenamiento. La negociación o renuncia de los preceptos de la legalidad, se constituye en la

¹⁰ Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Mexicano. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2000. pp. 357-358

causa de estructuración de vicios que hace inválido e ineficaz un acto administrativo.

La doctrina administrativa, en su mayoría, está de acuerdo con el anterior planteamiento; el vicio es de naturaleza jurídica. Lo que convierte a un acto en defectuoso, “no en su injusticia o inconveniencia, sino su antijuridicidad, por tanto no el que contradiga a un sistema de valores cualquiera, sino a un sistema de valores jurídicos, al ordenamiento jurídico”.¹¹

Tal y como lo refiere el doctor Castrejón, en su obra llamada Derecho Procesal Administrativo, la teoría de los vicios invalidantes de los actos administrativos no llega a producir efectos en el mundo jurídico-administrativo, sino en la medida que su existencia es probada, comprobada y declarada mediante la intervención de las mismas autoridades administrativas, vía gubernativa, o de los jueces contenciosos administrativos, proceso jurisdiccional contencioso administrativo. Esto obedece, indudablemente, a la naturaleza *juris tantum* de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos y que los hace aparentemente válidos y eficaces hasta tanto no se demuestre y se declare en firme su validez o invalidez.¹²

En este sentido, los vicios inherentes al sujeto pasivo del acto, serán subsumidos por los vicios de la legalidad formal y por los de las formalidades del acto.

El Derecho Positivo colombiano resume de manera enunciativa los vicios de un acto administrativo de la siguiente manera:

- a) Vicios referentes a la inobservancia de normas superiores a las que debía estar sujeto el acto.

¹¹ Autor citado por Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2003. pp. 156

¹² Autor citado por Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2003. pp. 156

b) Vicios referentes a la expedición del acto por funcionarios u organismos incompetentes.

c) Vicios referentes a la expedición irregular o con violación de los procedimientos a que se debía estar sujeta la formación del acto administrativo.

d) Vicios referentes a los falsos motivos invocados en el acto administrativo.

e) Vicios por desviación de poder

Los vicios en el acto no son exclusivos o propios de la denominada acción o recurso de anulación, por el contrario, pueden ser invocados o demostrados en ejercicio de cualquier otra acción en que se pretenda impugnar cualquier acto administrativo. Asimismo, desde el punto de vista de la oportunidad para su manifestación, la doctrina es coincidente y en este sentido se pronuncia la legislación, tanto en vía gubernativa como en vía jurisdiccional, pueden esgrimirse los vicios del acto.

En nuestro concepto, el estudio de la legalidad de un acto para efecto de determinar sus posibles vicios debe hacerse de manera gradual, pretendiendo, primero que todo, determinar si el acto se adecua a la normativa legal y, en consecuencia, observa si fue expedido competentemente, si reúne los requerimientos procedimentales de expedición y, por último, si ha sido correctamente motivado o expedido con finalidad diversa a la que corresponde legalmente.

Lo anterior no constituye obstáculo para que en el recurso o en la demanda en que se impugne un acto administrativo se invoquen varios vicios como causales de su invalidez o ineficacia.¹³

¹³ Santofimio G. Jaime Orlando. Acto Administrativo: Procedimiento, Eficacia y Validez. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. 1988. pp. 118-120

Así podemos ensayar un estudio respecto de la falta de acto o de los elementos del acto administrativo o de su mala conformación:

7.1. Falta de Sujeto

Falta de sujeto. La falta de sujeto acarreará, en nuestra opinión, la falta del Acto Administrativo, ya que si no hay sujeto, lógicamente no habrá posibilidad de emitirse el acto; en este caso si pudiera hablarse de inexistencia. Puede suceder que el sujeto sea incompetente, en cuyo caso la falta de efectos será total, o parcial, dependiendo del grado de incompetencia del sujeto administrativo.

7.2. Falta de objeto

La falta de objeto. La falta de objeto acarreará la ineficacia total del acto administrativo. La ilicitud en el objeto también acarrearía que se deje sin efectos, el acto, por ejemplo, el artículo 149 del Código Fiscal de la Federación de 1966, que declaraba nulos los remates en que el personal de las oficinas ejecutoras adquiriera por sí o por interpósita personal los bienes objeto del remate, cuya prohibición señalaba el propio precepto. Asimismo, el artículo 22 de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. 31 de diciembre de 1970), prohibía a los organismos y empresas realizar trabajos o actividades ajenos a sus fines u objeto; y el artículo 24 declaraba que todos los actos, convenios y negocios jurídicos que los organismos y empresas realizaran con violación a los artículos 15 y 19 del propio ordenamiento, serían nulos de pleno derecho y no surtirían efecto alguno, consideraciones a las que ya habíamos hecho mención. También puede haber error en el objeto.¹⁴

¹⁴ Acosta Romero Miguel. Teoría General del derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S. A. México 1988. p. 675

7.3. Falta de Forma

Falta de forma. La falta de forma generalmente acarrea completa falta de efectos del acto, cuando se requiere que éste sea escrito, en otros casos, la falta de las formas previstas por la ley acarrea la total o parcial ineficacia del acto, según lo determinen las leyes que exigen la forma.

El capítulo segundo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece en relación a la nulidad y anulabilidad del acto administrativo lo siguiente:

Artículo 5. *La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.*

Artículo 6. *La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I y X del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya metido, salvo que el acto impugnado prevenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo...*

Artículo 7. *La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, producirá la anulabilidad del Acto Administrativo.*

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para plena validez y eficacia en el acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

Con respecto a lo que establece la Ley de Procedimiento Administrativo para el D.F. respecto a la falta de forma de un Acto Administrativo, anotaremos

los puntos más relevantes concernientes a nuestro tema, mismos que señala la citada ley en sus numerales 24, 25, 26 y 27 y que señalan:

Artículo 24.- *La omisión o irregularidad de alguno de los elementos o requisitos de validez previstos por los artículos 6º y 7º de esta Ley o, en su caso, de aquellos que establezcan las disposiciones normativas correspondientes, producirán la nulidad o anulabilidad del acto administrativo.*

Artículo 25.- *La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos de validez exigidos por el artículo 6º de esta Ley, producirá la nulidad del acto administrativo.*

Artículo 26.- *La omisión o irregularidad de los requisitos de validez señalados en el artículo 7º de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.*

Artículo 27.- *El superior jerárquico podrá de oficio reconocer la anulabilidad o declarar la nulidad del acto en vía administrativa, cuando éste no reúna los requisitos o elementos de validez que señala esta Ley. También podrá revocarlo de oficio, cuando sobrevengan cuestiones de oportunidad e interés público previstos en Ley.*

7.4. Falta de Voluntad

d) Falta de voluntad o voluntad viciada por error, dolo o violencia.

En este supuesto la falta de voluntad acarreará ineficacia completa del acto; los vicios de la voluntad podrán modificarse en algunos casos, siempre que así lo prevenga la ley.¹⁵

VIII. Extinción del Acto Administrativo

Antes que nada es importante establecer el concepto genérico de esta entidad, como lo es “la desaparición de los efectos de una relación jurídica o de un derecho”.

Como consecuencia del anterior concepto es fundamental establecer en forma general qué se entiende por relación jurídica y qué por derecho.

¹⁵ Diario Oficial de la Federación. Decreto del 3 de abril de 1979, por el que se modifica el decreto de fecha 18 de abril de 1975. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. p. 14

Los hombres viven, unos con otros, en una constante relación. El aislamiento es contrario a la naturaleza humana. La existencia del Derecho se funda precisamente, en la necesidad ineludible de someter esa comunicación in-interrumpida, comercio humano, a reglas recíprocamente exigibles.

El trato humano determina una serie de relaciones de la más diversa índole que, cuando caen dentro de esta esfera del Derecho reciben la denominación de relaciones jurídicas.

La frase “Relación Jurídica”, es relativamente, muy moderna en el lenguaje jurídico. Recuerda este autor que en el Derecho Romano se menciona el *vinculum iuris*, pero en el sentido estricto de obligatorio, en cambio el término *ius* se utiliza alguna vez para relaciones jurídicas, con respecto a la afinidad y a la cognación.

En la actualidad, la idea de relación jurídica pertenece al dominio común de los juristas.

La relación jurídica es para Sánchez Román¹⁶ la conexión o concurso de dos o más personas en un objeto de Derecho; el vínculo que hace coincidir al sujeto activo con el pasivo en la cosa objeto de Derecho. Clemente de Diego (153) dice que es una relación de la vida social entre hombres protegida por el Derecho. Más brevemente puede decirse que es toda relación humana regida por normas jurídicas.

La relación jurídica fue definida por Savigny ¹⁷ como la regla jurídica asignada a cada individuo implicado en relación a un dominio en donde su voluntad reina independientemente de toda voluntad extraña. En consecuencia dice, toda relación de Derecho se compone de los siguientes elementos: primero una materia dada, la relación misma; segundo la idea del Derecho que regula esta relación. El primero puede ser considerado como el elemento material de la relación de Derecho, como un simple hecho, el segundo como el

¹⁶ Sánchez Román. *Estudios de Derecho Civil*.

¹⁷ Savigny. *Sistema de Derecho Romano Actual*

elemento práctico que ennoblece el Derecho y le impone la forma de Derecho. Todas las relaciones de hombre a hombre agrega Savigny ¹⁸ no entran, sin embargo, en el dominio del Derecho, porque no todas lo necesitan, ni tampoco son susceptibles de ser determinadas por una regla de esta clase, pues dicha relación humana puede estar eternamente denominada por las reglas del Derecho o estarlos sólo en parte enteramente fuera de ellas: la propiedad, el matrimonio.

Un tratadista más moderno, Du Pasquier ¹⁹ entiende por relación jurídica el conjunto de derechos y deberes, determinados o eventuales que el ordenamiento jurídico atribuye a una persona colocada en determinadas condiciones. En este sentido, dice, es en el que se hace referencia a la situación jurídica de mujer casada, de heredero, de diputado, de estado natural, etc.

Siendo el Derecho la fuente de las relaciones jurídicas, el concepto de relación jurídica puede expresarse concretamente diciendo que es toda relación de la vida humana presidida por normas jurídicas.

Las relaciones jurídicas crean entre los hombres vínculos que suponen obligaciones y facultades que constituyen la trama.

El hombre en su vida de relación, como miembros de la sociedad, no puede eludir el contacto con sus semejantes, ni quedar fuera de la sujeción del Derecho, por lo que no puede dejar de ser, en todo momento sujeto de relaciones jurídicas²⁰

NULIDADES

Antes de abocarnos al estudio particular de esta institución jurídica, considero importante establecer diversos criterios sustentados para definirla. El

¹⁸ Savigny. *Sistema de Derecho Romano Actual*. Tomo II. Segunda Edición

¹⁹ Autor citado por Castrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho Procesal Administrativo*. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2003. pp. 171

²⁰ De Pina Rafael. *Diccionario de Derecho*. Ed. Porrúa, S. A. México, 1865. p. 432

maestro Antonio de J. Lozano²¹, sobre la figura jurídica de la nulidad, señala que esta voz designa a un mismo tiempo el estado de un acto que se considera como no sucedido y el vicio que impide a este acto el producir su efecto. Hay nulidad absoluta y nulidad relativa, aquella es la que proviene de una ley, sea civil o criminal cuyo principal motivo es el interés público; y ésta es la que no interesa sino a ciertas personas.

No ha de confundirse la nulidad cuando el acto está tocado de un vicio radical que le impide producir efecto alguno; ya sea que no se le haya ejecutado con las formalidades prescritas por la ley, como es el caso de que asista en un testamento el competente número de testigos, ya sea que se halle en contradicción con las leyes o las buenas costumbres, como la fianza de la mujer o la venta de una sucesión futura; ya sea, en fin, que se haya celebrado por personas a quienes no puede suponerse voluntad, como un niño o un demente.

Hay rescisión, cuando el acto, válido en apariencia, encierra sin alguna de las partes, por ejemplo el error, la violencia, el dolo, una causa falsa, la menor edad, etc., la nulidad se refiere generalmente al orden público y no puede, por tanto, cubrirse con la ratificación ni con la prescripción; de modo que los tribunales deben pronunciarla por la sola razón de que el acto nulo no puede producir ningún efecto sin detenerse a examinar si las partes han recibido o no lesión. La rescisión, por el contrario, suele cubrirse por la ratificación o el silencio de las partes, y ninguna de éstas puede pedirla sino probando que el acto le es perjudicial o dañoso.

Mas a pesar de estas diferencias que existen en las cosas, se emplean a veces indistintamente las expresiones de nulidad y rescisión y suelen suscitarse algunas cuestiones sobre si tal o cual acto es nulo por naturaleza o necesita rescindirse.²²

²¹ D'J., Lozano Antonio. "Diccionario razonado y Jurisprudencia Mexicana", Edición Facsimilar, México, 1991. pp. 920

²² De J. Lozano Antonio. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia Mexicana. Tomo I. Tribunal Superior de Justicia. Edición Facsimilar. México, 1991. p. 920

El maestro Rafael de Pina, define a la nulidad, como a la “ineficacia de un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin de la carencia de los requisitos esenciales exigidos para su realización o de la concurrencia de algún vicio de la voluntad en el momento de su celebración”.

La nulidad puede ser absoluta (insubsanable) o relativa (subsanable).²³

Dentro de la materia administrativa, existe un claro ejemplo de estos preceptos, como lo es el que establece el Doctor Castrejón, en su obra “El Derecho Marcario y la Propiedad Industrial” con respecto al derecho Marcario y señala:

“la nulidad que existe en el registro Marcario, figura de carácter administrativo por naturaleza y mercantil por cuanto a su eficacia,”

En relación a este punto el maestro César Sepúlveda señala: “Debe hacerse en primer lugar una distinción que, aunque aparentemente sutil es bastante práctica y es la que existe entre nulidad del registro y nulidad de la marca. La nulidad del registro supone el incumplimiento de requisitos formales. El caso es que por cierto bastante raro, pero de realizarse el supuesto, esa nulidad obliga al titular a efectuar un nuevo registro en forma regular, y de no hacerlo la marca es una marca de uso”.

“ En cambio, la nulidad de la marca tiende a la desaparición de ella por entero, y una vez firme la resolución de anulación, no existe ningún derecho para usarla, y su empleo resulta delictuoso en algunos casos. “

Conforme a lo anterior se puede establecer que la nulidad se deriva fundamentalmente de vicios de origen, ya sea formales o materiales.

En efecto, como señala el maestro Sepúlveda, en relación a la materia marcaria, señalando como tal nulidad de registro y la nulidad de marca. En

²³ De Pina Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, S. A. México, 1865. p. 366

tales condiciones, y conforme a la presente investigación, considero como idónea la aceptación del maestro Sepúlveda, ya que como se verá en su oportunidad, la nulidad como forma de terminación de un registro marcario puede derivarse por falta de requisitos de forma o de fondo.²⁴

De acuerdo con lo anterior, existen dos tipos de nulidades:

- de pleno
- relativas

DE PLENO

Las primeras son una sanción contra actos que la autoridad realice y transgredan normas prohibitivas o limitativas. Esta nulidad por disposición exprese la Ley es declarativa, es decir, que la resolución que considere un acto nulo debe ser dictada por una autoridad ya sea administrativa o jurisdiccional.

RELATIVAS

Las segundas se actualizan cuando el acto administrativo adolece a alguno de los vicios que han quedado señalados y que afectan los elementos del mismo.²⁵

El maestro Miguel Acosta Romero señala que no existe en Derecho Administrativo un código, una ley, o un sistema definido que regule, en forma sistemática y unitaria, lo que la teoría hasta la fecha ha llamado inexistencia y nulidades, y nosotros proponemos que se llamen irregularidades e ineficacias; puesto que la legislación administrativa es muy cambiante y hay dispersión enorme de criterios y situaciones que se prevén como nulas. Las leyes administrativas utilizan una tecnología que, por su uso constante, o bien porque deviene de las nociones de Derecho Civil, habla con frecuencia de inexistencia

²⁴ Sepúlveda, César. Curso de Derecho Internacional. Ed. Porrúa, S. A. México 1973

²⁵ Castrejón García, Gabino Eduardo. Ob. Cit. pp. 360 y 361

y nulidades, pero que, como ya dijimos, habría que estudiar en cada caso cuál es el origen de lo que la Ley Administrativa denomina inexistencia o nulidad, así como los efectos de ésta, puesto que es muy variable, casi cada Ley Administrativa trae preceptos que pueden entrañar la irregularidad e ineficacia de los actos, y les llaman, indistintamente, nulidades o inexistencias; por lo que es necesario revisar a fondo esa legislación y cambiar, en lo posible, el lenguaje jurídico, puesto que, como ya indicamos, la ineficacia total o parcial del acto, es consecuencia de su irregularidad.²⁶

En principio consideramos que en Derecho Administrativo, no debe hablarse de inexistencia del acto jurídico, más que, precisamente, cuando esté en presencia de la falta absoluta de éste, cuando no exista ninguno de sus elementos.²⁷

Ahora bien, tal y como lo describe el doctor Gabino Castrejón, en el libro *Derecho Procesal Administrativo*, el concepto de inexistencia no es aplicable en el ámbito de la teoría administrativa.

Y siguiendo en la misma pauta, por lo que respecta a la nulidad absoluta, los actos administrativos rara vez podrán calificarse de ilícitos civiles, pues si son ilícitos tendrían que ser administrativos, las sanciones podrán variar y no siempre la sanción a aplicar será la nulidad absoluta, que, por otra parte, no está definida en forma general por la legislación administrativa.

Diversas leyes de Derecho Administrativo así como conocidos autores, como el doctor Serra Rojas, hablan de nulidades de pleno derecho; sin embargo, creemos que este concepto, tanto en la ley como en la doctrina, no ha sido precisado claramente; en efecto, las leyes hablan de nulidades de pleno derecho y de que los actos no producirán efecto alguno, pero no indica qué es lo que causa la nulidad en primer lugar y, en segundo lugar, lo que nos

²⁶ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Ed, Porrúa, S. A. México, 1988.

²⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Jurisprudencia de 1917 a 1965*. Tercera Sala. Tomo II. Tesis Jurisprudencia Núm. 238. p. 751

parece todavía más grave desde un punto de vista lógico, se reduce a declarar que el acto nulo de pleno derecho, no produce efectos.

En primer lugar la mayor parte de las leyes administrativas establecen la nulidad de pleno derecho como una sanción a actos que se realicen contra el tenor de las normas prohibitivas o limitativas, lo cual, en cierta forma, identificaría a este tipo de nulidad, con la nulidad absoluta del Derecho Civil.

En cuanto a la declaración que hacen las leyes de que la nulidad de pleno derecho no produce ningún efecto jurídico, estimamos que esto nos llevaría a pensar que esta declaración, tiene efectos automáticos, es decir, que por el solo efecto de estar consignada en la Ley, el acto no produce efectos, situación que consideramos totalmente falsa.

En todo caso, es necesaria una declaración de autoridad que determine la anulación del acto y destruya aquellos efectos que se hayan producido y que sean susceptibles de ello, porque existen efectos que no podrán destruirse y el Derecho necesitará buscar procedimientos que restituyan, en lo posible, esos efectos, o que traduzcan en sanciones o penas.²⁸

Debemos considerar que en Derecho Administrativo, debe hablarse de las irregularidades que existan en el acto o de alguno de sus elementos; quiere ello decir que el acto no sea perfecto o que alguno de los elementos del acto por alguna causa sea irregular, es decir, que no reúna los requisitos y modalidades necesarias para que opere la plenitud, y que por ello la irregularidad del acto o de sus elementos traerá como consecuencia la ineficacia parcial o total de aquél, ineficacia que puede ser inmediata o de aplicación automática, o bien que sea necesario que se declare por parte de la autoridad dicha ineficacia y, por consiguiente la nulidad o invalidez del acto.

Dentro de la doctrina francesa encontramos lo siguiente:

²⁸ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Ed, Porrúa, S. A. México, 1988. pp. 670 y 671

Según lo que en su libro Derecho Procesal Administrativo, el Doctor Castrejón, y quien cita a Merle R., “Las fuentes de ineficacia de un Derecho son múltiple, pero parece que se pueden distinguir dos tipos: una ineficacia práctica y una ineficacia jurídica. En la ineficacia práctica con frecuencia en Derecho no puede ejercitar porque su existencia es incierta; en la mayor parte de los casos el Derecho es incierto e ineficaz porque es objeto de contestación de parte de las personas a las que se les aplica. Tal eficacia práctica existe para los derechos objeto del acto de ejecución de una obligación de voluntad, cuando la Administración rehúsa a realizar un acto contra la existencia de un Derecho, el Derecho del administrado no puede ejercitar porque no es reconocido.

La ineficacia práctica reside en la indeterminación de ciertos elementos preexistentes”.²⁹

“En efecto, la ineficacia práctica no es la sola causa que realiza la ejecución de un derecho organizado por la norma jurídica. Un derecho puede ser objeto de ineficacia jurídica, cuando su fuente en la voluntad expresa del legislador no es clara, o tiene una enfermedad inherente al Derecho mismo”

En el primer caso, el legislador establece *a priori* ciertos derechos de ineficacia y subordinada no solo su existencia, sino además, la producción de efectos a la realización de una formalidad particular.³⁰

La doctrina mexicana no ha sido armónica sobre el particular y, por lo tanto, estos conceptos, en Derecho Administrativo, es mejor hablar de irregularidad del acto administrativo, ya sea de sus elementos o de las modalidades y circunstancias de éstos, que provoquen ineficacia del acto, o falta de efectos, con la consiguiente declaración de invalidez o anulación.

Podemos concluir en este sentido que el acto administrativo, al ser omitido alguno de sus elementos o éstos se encuentran mal conformados, o ya sea

²⁹ Autor citado por Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2003. pp. 166

³⁰ *Diario Oficial de la Federación*. Derecho del 25 de marzo de 1976, por el que se modifica parcialmente el decreto del 21 de abril de 1975. Secretaría del Patrimonio Nacional

que dentro de sus requisitos o sus particularidades también hagan falta elementos que validen el acto, toda vez y en consecuencia derivan en que el acto administrativo sea irregular, y por lo tanto se desprenderá la ineficacia del acto.

VIII. EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Primeramente, es importante establecer el concepto genérico de esta institución, como lo señala el doctor Gabino Castrejón³¹, en su obra Derecho Administrativo, y lo define como “la desaparición de los efectos de una relación jurídica o un derecho”.

Como consecuencia del anterior concepto, es fundamental establecer en forma general qué se entiende por relación jurídica y qué por derecho.³²

Siguiendo el mismo orden de ideas, refiere “Los hombres viven, unos con otros, en una constante relación. El aislamiento es contrario a la naturaleza humana. La existencia del Derecho se funda precisamente, en la necesidad ineludible de someter esa comunicación ininterrumpida –comercio humano- a reglas recíprocamente exigibles.

El trato humano determina una serie de relaciones de la más diversa índole que, cuando caen dentro de esta esfera del Derecho, reciben la denominación de relaciones jurídicas. “³³

La frase “Relación Jurídica”, escribe De Castro, es relativamente, muy moderna en el lenguaje jurídico. Recuerda este autor que en Derecho Romano se menciona el *vinculum iuris*, pero en el sentido estricto de obligatorio, en cambio el término *ius* se utiliza alguna vez para relaciones jurídicas, con respecto a la afinidad y a la cognación³⁴.

³¹ Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Mexicano. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2001. pp 375

³² Castrejón García, Gabino Eduardo. Ob. Cit. pp 375

³³ Ibidem pp. 375

³⁴ Autor citado por Castrejón García, Gabino Eduardo. Ob. Cit. pp 375

En la actualidad, la idea de relación jurídica es común en el campo de nuestra materia jurídica.

Siendo el Derecho la fuente principal de las relaciones jurídicas, el concepto de relación jurídica puede expresarse concretamente diciendo que es toda relación de la vida humana presidida por normas jurídicas y en consecuencia las relaciones jurídicas crean entre los hombres vínculos que suponen obligaciones y facultades que constituyen la trama de vida.

El hombre en su vida de relación, como miembro de la sociedad, no puede eludir el contacto con sus semejantes, ni quedar fuera de la sujeción del Derecho, por lo que no puede dejar de ser, en todo momento sujeto de relaciones jurídicas.³⁵

En otro orden de ideas, la relación jurídica no es un vínculo que existe entre las personas capaces jurídicamente, derivado de un acto reconocido por la ley y que origina derechos y obligaciones.

Ahora bien, el concepto de Derecho debe aplicarse conforme a nuestro tema a tratar como el Derecho adquirido, es decir, Derecho que, en virtud de un acto jurídico perfecto, ha pasado un determinado patrimonio y que se considera incorporado a él de manera que no puede ser separado, sino por la voluntad de su titular (renuncia) o por disposición de una ley de orden público.

En consecuencia, al hablar de extinción de una relación jurídica o de un derecho, debemos de pensar que nos referimos a la extinción de los derechos y obligaciones derivados de un acto jurídico previamente celebrado, que obviamente queda subsistente y carente de consecuencias jurídicas, así como la extinción de un derecho incorporado al patrimonio de una persona física o moral.³⁶

³⁵ De Pina, Rafael. Op. Cit. Pág. 432

³⁶ Castrejón García, Gabino Eduardo. "El Derecho Marcario y la Propiedad Industrial". Cárdenas Editores. Pág. 182

Para efectos del Derecho Administrativo, el acto se extingue en dos formas, mediante los medios normales y los anormales.

Por lo que hace a los medios normales, éstos pueden ser considerados como:

1. Cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios.
2. Cumplimiento voluntario por parte de los particulares.
3. Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que, podríamos llamar automática o cuando se trata de actos declarativos.
4. Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo e inmiscuyan una temporalidad. Como por Ejemplo: Licencias, permisos temporales.

Por lo que hace a los medios anormales, éstos se llaman así, porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz, siendo dichos medios los siguientes:

1. Revocación Administrativa.
2. Rescisión.
3. Prescripción.
4. Caducidad.
5. Término y condición
6. Renuncia de derechos.
7. Irregularidades e ineficacia del acto administrativo.
8. Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y Federales en materia de amparo.

REVOCACIÓN: Es el acto por medio del cual el órgano administrativo, deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnica, de interés público o de legalidad.

No es una facultad discrecional de la autoridad, sino que deben estar dentro de la competencia que les otorgue la ley en forma expresa.

La revocación no puede afectar derechos adquiridos de los particulares, ya que se consideraría retroactiva. Debe tener efectos para el futuro.

La revocación administrativa constituye un nuevo acto administrativo, que deja sin efectos al acto anterior, pero exclusivamente a partir del acto nuevo, no modificando los efectos que ya se produjeron en el pasado.

RESCISIÓN: Es la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar terminadas sus obligaciones en caso de incumplimiento de la otra parte. Sólo opera en contratos.

PRESCRIPCIÓN: Es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. Los actos administrativos prescriben de acuerdo a lo que dispongan las leyes (términos).

CADUCIDAD: Es la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve un derecho. La omisión en hacer algo.

TÉRMINO Y CONDICIÓN: El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los dos efectos de un acto jurídico. El término puede ser suspensivo o extintivo; el primero suspende los efectos, el segundo los extingue. La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho, en estos casos el

término y la condición, también viene a constituir medios por los cuáles se extingue el acto administrativo.

RENUNCIA DE DERECHOS: Constituye también un medio anormal de extinguir el acto administrativo.

En Teoría General del Derecho, se reconoce que el individuo tiene derecho a renunciar a ciertos derechos, es decir, que mediante una manifestación unilateral de voluntad y a partir de una fecha, deja de ejercitar, o de hacer valer, un determinado derecho que le es reconocido.

Así, puede renunciar a una licencia que es el caso que nos concierne en el presente trabajo, a un permiso, a una concesión y a determinados derechos muy personales, como por ejemplo la nacionalidad.

En estos supuestos, consideramos que la renuncia constituye uno de los medios anormales de extinguir el acto administrativo bajo las siguientes circunstancias:

- a). Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o, cuando se trate de un acto de efectos inmediatos, que éstos no se hayan realizado aún.
- b). Que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia, es decir, que se trata de derechos en los cuales pueda darse ese acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables.
- c). Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente, respecto de los efectos de la renuncia.

IRREGULARIDADES E INEFICACIAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En Derecho Civil existe una doctrina muy definida sobre lo que se ha llamado nulidad del acto jurídico y no sólo acerca de la nulidad, sino con relación a su propia existencia. Así, se ha sostenido que hay elementos de acuerdo a la clasificación siguiente:

Elementos de existencia: que son consentimiento y objeto,

Elementos de validez como los son: la capacidad, la ausencia de vicios en la voluntad, la licitud en objeto y la forma.

En el derecho administrativo no hay una disposición precisa en la legislación, que dé un punto de partida acerca de a que autoridad le corresponde decretar la ineficacia y, en su caso, la anulación, en aquellos supuestos en que se debe realizar este procedimiento, consideramos que pueden plantearse diversas posibilidades, que son las siguientes:

- a).** La misma autoridad que emitió el acto, puede darse cuenta de la irregularidad del mismo o modificarlo o anularlo.
- b).** La autoridad jerárquica superior, puede modificar o anular el acto, en ejercicio de poder de revisión.
- c).** Las autoridades antes citadas pueden proceder a anular el acto a petición del particular.
- d).** Igualmente pueden anular el acto como consecuencia de un recurso administrativo.
- e).** Los tribunales administrativos pueden decretar la anulación del acto mediante sentencia dictada en los procesos administrativos.
- f).** Los tribunales Federales en materia de amparo, igualmente pueden decretar la anulación del acto, si éste es violatorio de garantías individuales, previo el juicio constitucional respectivo.

EXTINCIÓN POR DECISIONES DICTADAS EN RECURSOS ADMINISTRATIVOS O EN PROCESOS ANTE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y FEDERALES EN MATERIA DE AMPARO

Por último, otro de los medios de extinción de los actos administrativos, consiste en las sentencias que dictan los tribunales administrativos y los tribunales Federales en materia de amparo, en las que determinan la anulación, o declaran la ineficacia de los actos administrativos, cuando éstos son impugnados, por parte de los particulares o por las propias autoridades, en los procesos respectivos.

Es de aclarar que las sentencias no siempre declaran nulidades, o ineficacias con motivo de irregularidades, en cuyo caso la sentencia declara sin efectos el caso por estas circunstancias.

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO: se desprende que de la abstención de una autoridad, a contestar determinada solicitud, hecha por un particular y que a consecuencia de este la ley le reconoce presuntamente diversos efectos jurídicos que pueden ser

1. Que el silencio de la administración, equivalga a una resolución favorable al particular.
2. Que el silencio de la administración, exclusivamente dentro del ámbito de los órganos de ésta, sobre todo en aquellos que tienen jerarquía de órganos superiores respecto de los inferiores, tenga el efecto de que el superior apruebe o confirme las resoluciones o los procedimientos adoptados por el inferior.
3. Que el silencio administrativo, tenga los efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga el particular.
4. Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba recaer una resolución a la petición del particular.

Podemos concluir con la definición del doctor Castrejón que señala: “afirmar que el silencio administrativo, es una negativa ficta que permite a los particulares tener derecho a iniciar los recursos y ejercer las acciones que tenga a su favor.”³⁷ Mismos que podremos analizar mas adelante de forma mas detallada.

³⁷ Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Mexicano. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2001. pp. 385

CAPITULO II PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En el presente capítulo, analizaremos detenidamente lo que es el procedimiento administrativo, para poder entender a fondo el tema expuesto en este trabajo.

El maestro Rafael de Pina define al procedimiento como el conjunto de formalidades y trámites a que está sujeta la realización de los actos civiles, procesales, administrativos y legislativos.

La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónima de la de enjuiciamiento como la de proceso lo es a la de juicio.

El procedimiento constituye una garantía de la buena administración de la justicia. La violación a las leyes del procedimiento pueden ser reclamadas en la vía de amparo.¹

El procedimiento no es, sino el conjunto de formalidades a que deben someterse el juez y las partes de la tramitación del proceso, acotando que, por su origen, tal expresión indica la idea de una marcha a seguir, suponiendo una serie de actos cuyo conjunto forma la instancia o proceso, con la finalidad de la declaración última y definitiva de un acto procesal de importancia, que se denomina sentencia².

Así también, encontramos que en el lenguaje corriente, procedimiento expresa manera de hacer, la serie de reglas-técnicas, legales, etc., que regulan una determinada actividad humana. En el lenguaje forense, la palabra procedimiento se emplea, impropriamente, como sinónima de juicio, de pleito, y de proceso.

¹ De Pina Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, S. A. México, 1865. p. 402

² Ovalle Favela José. Derecho Procesal Civil. Cuarta Edición. Ed. Harla

No obstante, esta palabra tiene un significado claro específica; expresa la forma exterior del proceso; la manera como la ley regula las actividades procesales, la forma, el rito a que éstas deben ajustarse.

No debe confundirse, por lo tanto, el proceso con el procedimiento, pues son conceptos distintos, aunque muy estrechamente relacionados. Prácticamente, no hay proceso sin procedimiento, ni procedimiento que no manifieste la existencia de un proceso.

Los procedimientos judiciales se clasifican en dos grandes grupos:

Singulares: estos recaen sobre un derecho o un bien singular, o sobre un conjunto de bienes y derechos que no comprenda la universalidad de los bienes o derecho de una persona;

Universales: estos recaen sobre la universalidad de bienes o derechos.

Los procedimientos universales se diferencian, pues, de los singulares en que en éstos se ventilan acciones o derechos determinados y concretos, y en aquellos todos los que contra la universalidad de bienes y derechos de una persona tienen sus herederos o acreedores.

Se clasifican los procedimientos universales en *Inter* y *mortis causa*; los singulares en ordinarios y extraordinarios.

Los extraordinarios se clasifican, a su vez, en ejecutivos, sumarios (de alimentos, retractos, interdictos, etc.), que se caracterizan más que por la brevedad de sus trámites, por el predominio de la oralidad sobre la escritura, y especiales (arbitraje, responsabilidad de los servidores públicos, etc.)³

El Doctor Eduardo Pallares, en su Diccionario de Derecho Procesal Civil, alude en forma importante a la naturaleza del procedimiento administrativo, en

³Acosta Romero Miguel. Teoría del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S. A. 1991

los términos siguientes: “es aquel en que la Administración, es parte y concierne a la aplicación de las leyes administrativas; por lo cual, los intereses que en el se ventilan son de orden público por afectar directamente al Estado.”⁴

De acuerdo con el doctor Castrejón,⁵ mismo que define al procedimiento como el conjunto de actos formales que establecen la ley, cuyo cumplimiento y apego tanto por la autoridad como por las partes que intervengan garantiza la impartición de justicia y de equidad entre las mismas.

Después de revisar los conceptos anteriores podemos concluir que el procedimiento es un conjunto de actos formales, concatenados, que tienen como objeto la realización de determinados actos civiles, procesales, administrativos y legislativos, apegados a la ley.

PROCESO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Para tener una noción más comprensible sobre las diferencias entre proceso y procedimiento, es menester tener varios conceptos y definiciones, ya que se trata de diferencias que hay que entender para poder comprender mas a fondo el concepto de procedimiento administrativo.

Las diferencias entre los criterios de los autores procesalistas y de los estudiosos del derecho administrativo sobre la naturaleza del proceso en general y las relaciones que tiene con el proceso y procedimiento administrativa, son muy distintas, para ello hay que especificar un poco mas a fondo las diferencias entre proceso y procedimiento.

En términos generales podemos definir al proceso de la siguiente manera:

⁴ Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa, S. A.

⁵ Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2003. pp. 190

El proceso es una relación jurídica entre juez actor y reo⁶

Es un conjunto de actos acontecimientos o realizaciones que suceden a través del tiempo y que guardan entre si determinadas relaciones que los unifican⁷

Es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas formas que tienen unidad entre si y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto la restauración de un derecho o resolución de una controversia preestablecida mediante una sentencia.⁸

La relación jurídica se establece entre el Estado, como sujeto capaz de derechos y obligaciones y el ciudadano también, sujeto de derechos y obligaciones. La serie de relaciones especiales, de s derechos y deberes jurídicos de derecho público, para ambos, en cuanto nacen con relación del proceso, pueden llamarse relaciones jurídicas procesales. Y como dichos sujetos son tres:

- **Actor**
- **Demandado**
- **Órgano Jurisdiccional,**

Estos constituyen los sujetos de la relación jurídica procesal, definiendo ésta, como el conjunto de relaciones jurídicas, esto es, de derechos y obligaciones regulados por el Derecho Procesal Objetivo, que mediante entre actor y Estado y entre demandado y Estado, nacidas del ejercicio de acción y de contradicción en juicio.

La pluralidad de sujetos origina una relación jurídica trilateral entre actos y Estado, por una parte y entre demandado y Estado por la otra.

⁶ Becerra Bautista José. El Proceso Civil en México. Ed. Porrúa. 1990.

⁷ Báez Martínez Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Trillas. Pág. 127

⁸ Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S. A. pág. 687.

Es necesario señalar que para que pueda haber relación jurídica procesal, no basta que existan los tres sujetos, órgano jurisdiccional, actor y demandado, sino que éstos deben tener ciertos requisitos de capacidad.

Tales requisitos de capacidad son para los órganos jurisdiccionales, mismos que como lo señala el concepto son determinados previamente por una disposición legal, como lo son la competencia; para las partes, la capacidad procesal, capacidad para representar a otro y en algunos casos, capacidad de pedir en nombre propio la actuación de la voluntad de la ley que garantice un bien a otro.

El proceso es un instrumento del Derecho, ya que gracias a este se hacen presentes las normas que interesan, en forma singularizada a los individuos o a los entes que requieran de tutela eficaz, válida e inmutable.

El proceso se presentó como el método mas eficaz de arreglo, cuando cualquier otra forma de composición de controversias se dejó notar que faltaba mucho para cumplir su cometido. Se necesitaba, de un mecanismo imperativo que tuviera el sello de imprescindible y de respetable, imprescindible desde el momento en que los mismos integrantes de una sociedad convinieron en autoprohibirse la venganza de propia mano, por poner algún ejemplo, respetable porque lo que se decidiera, tendría el sello de esa otra creación humana que es el Estado.

El proceso vino a constituir tal mecanismo de composición de conflictos de intereses y de suministro de justicia. Por ello, se dice que el proceso es instrumento al servicio de la justicia, en el que se trata, hasta lo más posible, de “dar a cada quién lo suyo o lo que le corresponda”, haciendo acto el derecho y constituyéndose por medio de un conjunto de normas jurídicas objetivas generales que corresponda a voluntades encubiertas en cada una.

De eso proviene la concepción de que “el proceso civil es el conjunto de actos coordinados para la finalidad de la actuación de la voluntad concreta de la Ley (en relación a un bien que se presenta como garantizado por ella) por

parte de los órganos de la jurisdicción ordinaria”, es decir, por parte de los órganos encargados de administrar justicia.⁹

El proceso implica un conjunto de actos jurídicos seriados y conexos, que se encaminan a una finalidad. Es un método que siguen los Tribunales para deber la existencia del derecho de la persona que demanda, frente al Estado, a ser tutelada jurídicamente y para otorgar esta tutela en el caso de que tal derecho existe.

Lo anterior puede ser desglosado de la siguiente forma, toda persona que se halla en un conflicto de intereses frente a otra, tiene una aspiración a que estos intereses le sean tutelados y protegidos, para ello, requiere formalizar una pretensión a fin de que sus aspiraciones externadas, sean escuchadas y atendidas. Si tal pretensión, se adecua a una disposición de ley, o a otra disposición de derecho, aunque no sea ley en estricto sentido y es permisible, se calificará esa pretensión como fundada y, en caso de que no encuadre dentro de los supuestos de la misma, se calificará como infundada.

Así las cosas, tal y como lo señala el Lic. Gordillo en su obra en la que expresa que “la idea jurídica de proceso puede ser concebida, en sentido amplio, como consecuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de llegar a un acto estatal determinado”, concepto en el cual se perfilan tanto la unidad de los actos que integran el proceso, como el carácter teológico de éste, es decir, su especial característica de estar encaminado al logro de un determinado fin.¹⁰

El maestro Miguel Acosta Romero señala en su obra, que los procesalistas, como lo es Carnelutti, indican que proceso es, judicial o jurisdiccional, el que realizan los órganos jurisdiccionales; en este aspecto,

⁹ Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2003.

¹⁰ Gordillo. *Procedimiento y Recursos Administrativos*. Buenos Aires 1964. p.p. 3 y s.s.

serán procesos los que se realizan ante los órganos del Poder Judicial y ante aquellos órganos de poder administrativo que solucionan conflictos.¹¹

Para Calamandrei, el proceso es una serie de actos coordinados y regulados por el Derecho Procesal, a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción.¹²

El maestro y catedrático Gabino Fraga, afirma que es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el Acto Administrativo.¹³

Es muy común, que exista entre ciertos procesalistas, el hecho de que asimilan los conceptos de proceso y procedimiento, como si fueran idénticos, y sin atender a las notas que, por el contrario, concurren a diferenciarlos claramente.

Proceso y procedimiento son, en efecto, conceptos jurídicos diferentes y que por tanto, deben ser distinguidos.

No puede negarse que, tanto uno como otro, tiene de común el hecho de consistir en una serie o sucesión de actos que guardan entre si una relación de coordinación o concurrencia. Pero la doctrina, es uniforme en aceptar que si todo proceso comporta un procedimiento, no todo procedimiento constituye un proceso.

El proceso y el procedimiento, no son conceptos idénticos, puesto que si se implica un contenido funcional y una idea esencial, el procedimiento implica el desarrollo del proceso, las formas particulares de una trama, como manifestación de una actividad que procura el logro de un cometido especial.

El modo más exacto de diferenciar los conceptos de proceso y procedimiento, es aquel que hace fincar la distinción en la circunstancia de

¹¹ Acosta Romero, Op. Cit. p. 679.

¹² Autor citado por Acosta Romero, Idem. P. 678

¹³ Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S. A. México 1993

que la idea de proceso está caracterizada por consistir en una valoración de tipo teleológico, mientras que la de procedimiento es exclusivamente una idea de tipo formal. (11)

El proceso es un conjunto de actos, cuyo enlace y sucesión, está determinado por la necesidad de lograr la consecución de un fin específico, y cuyo resultado es el dictado de otro acto que adquiere el carácter de elemento conclusivo o final del proceso.

El procedimiento en cambio, por ende, suministra los elementos integrativos del proceso, los cuales son integrados, justamente, teniendo en cuenta la finalidad perseguida por el proceso en sí mismo.

En consecuencia, puede sostenerse que el proceso no es sino un procedimiento ordenado por la existencia del logro de una finalidad, que pretende alcanzar por tal medio.

En la actualidad, ante el constante estudio relativo al proceso y al procedimiento administrativos, tiene sentido y alcance bien claro, referirse a un proceso administrativo y a un proceso judicial, y por extensión a un proceso legislativo, sin que exista temor respecto de confusiones que, precisamente el desarrollo de esos estudios habrá de evitar.

No puede negarse que, tanto uno como otro, tienen de común el hecho de consistir en una serie o sucesión de actos que guardan entre sí una relación de coordinación o concurrencia. Pero la doctrina es uniforme en aceptar que si todo proceso comporta un procedimiento, no todo procedimiento constituye un proceso.¹⁴

En conclusión y de acuerdo con el Doctor y catedrático Gabino Castrejón, en su obra llamada Derecho Procesal Administrativo, define al proceso como un conjunto de actos cuyo enlace y sucesión está determinado

¹⁴ Gordillo. *Procedimiento y Recursos Administrativos*. Buenos Aires 1964. p. 7, No. 5, Ballbe. La esencia del proceso (el proceso y la función administrativa) en "*Revista General de Legislación y Jurisprudencia*". Segunda Epoca. Madrid, 1947. T. XIV. Pp. 5 y ss

por la necesidad de lograr la consecución de un fin específico, y cuyo resultado es el dictado de otro acto que adquiere el carácter de elemento conclusivo o final del proceso.

Por lo tanto podemos finalizar observando que el Proceso y procedimiento son conceptos que, generalmente aparecen vinculados con una actividad judicial. Pero que aun habiendo similitudes son conceptos totalmente distintos.

I. Antecedentes del Procedimiento Administrativo

Podemos comenzar definiendo etimológicamente la palabra “procedimiento” por su parte, que es derivado del verbo latino *procedo*, que a su vez se compone de los vocablos *pro*, que significa adelante, y *cedo*, que significa marchar, viene a significar, en aceptación etimológica, tanto como “marchar adelante”, dando la idea de un camino que debe seguirse para arriba a algún resultado dado.

Para realizar un acto administrativo, se requiere seguir un procedimiento, es decir, una serie de actos y condiciones previamente establecidos en la norma jurídica, con el objeto de adecuarlos a la misma y consecuentemente conformar la voluntad administrativa, misma que se expresa en un acto.

En otro orden de ideas, el procedimiento que se sigue en el acto administrativo, debe de sujetarse a una norma jurídica preestablecida emanada de poder competente, con la finalidad de que la voluntad de la administración pública expresada en un acto administrativo, se encuentre debidamente apegada a derecho.

De acuerdo con el maestro Miguel Acosta Romero Por procedimiento entendemos un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Vemos que la diferencia consiste en que en uno hay unidades y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro es un

conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.¹⁵

Para el Doctor Gabino Castrejón el Procedimiento Administrativo es el conjunto de normas jurídicas sistematizadas, que tienen como finalidad la regulación de la relación entre una autoridad y un particular, o de una autoridad y otra autoridad distinta, que se deriva de los efectos de un Acto Administrativo.¹⁶

En otro orden de ideas, el Acto Administrativo, es el origen de todo Procedimiento Administrativo que se da en una relación jurídica entre las partes ya mencionadas.

El profesor Gabino Fraga define al procedimiento administrativo como “el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, es lo que constituye el procedimiento administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial, forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial.”¹⁷

El Doctor Eduardo Pallares, en su Diccionario de Derecho Procesal Civil, alude en forma importante a la naturaleza del procedimiento administrativo, en los términos siguientes: “es aquel en que la Administración, es parte y concierne a la aplicación de las leyes administrativas; por lo cual, los intereses que en el se ventilan son de orden público por afectar directamente al Estado.

¹⁸

En otra acepción, el procedimiento es un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas, para producir un acto. Vemos que la diferencia consiste en que en uno, hay unidades y se busca como finalidad la solución de

¹⁵ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. P. 679

¹⁶ Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2003. pp. 190

¹⁷ Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S. A. México 1993

¹⁸ Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa, S. A.

un conflicto, y el otro, es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.¹⁹

El procedimiento administrativo, debe conceptualizarse como aquel conjunto de normas jurídicas sistematizadas, que tienen como finalidad la regulación de la relación entre una autoridad y un particular o de una autoridad y otra autoridad distinta, que se deriva de los efectos de un acto administrativo.²⁰

Como es de apreciarse, el acto administrativo, es el origen de todo Procedimiento Administrativo, que se da en una relación jurídica entre las partes involucradas anteriormente mencionadas.

Hay tres tipos de procedimiento administrativo:

Procedimiento Interno y Procedimiento Externo.

Procedimiento Previo y Procedimiento de Ejecución.

Procedimiento de Oficio y a Petición de Parte.

El primero de los mencionados, se presenta en todo el conjunto de actos realizados por la propia administración, en un ámbito de mera gestión administrativa entre sus órganos, sin que en ningún momento se interfiera en la esfera del particular, puede ser previo si es anterior a una resolución o decisión y posterior de ejecución, también puede ser interno o externo, por el contrario en el procedimiento externo, será aquel que interfiera en mayor o menor grado, dentro de la esfera jurídica de los particulares.

El procedimiento previo es aquel que se lleva a cabo cuando el órgano administrativo antes del dictamen de una sentencia o fallo, llevó a cabo todos los actos procesales estipulados para poder hacer un dictamen de acuerdo a derecho y debidamente fundado y motivado. El procedimiento de ejecución, es llevado a cabo por el órgano administrativo que obliga a alguna autoridad del

¹⁹ Acosta Romero Miguel. Teoría del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S. A. 1991

²⁰ Castrejon García, Gabino Eduardo. Op. Cit. pp. 190

mismo ámbito, mediante el fallo o resolución, a restituir al particular en el goce de sus derechos o en su esfera jurídica, o bien, a confirmar el actor que le haya sido impugnado.

El procedimiento de oficio, es el efectuado por las autoridades, en el cumplimiento de sus obligaciones y el procedimiento, a petición de partes, es aquel que requiere la petición del particular para la expedición de un acto administrativo o para la ejecución del mismo.

Los requisitos que debe observar todo procedimiento administrativo, es que debe ser por escrito, debidamente fundado y motivado, se debe respetar la garantía de audiencia a que cada particular tiene derecho, realizado por órgano competente y que tenga relación con lo previsto en la ley y contenido, que le haya consignado para cada caso.

El particular, tiene derecho a tener conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que se va a debatir, de las consecuencias que producirá dicho acto, oportunidad de alegar y una vez agotada la tramitación, la conclusión del procedimiento con una resolución.

Desde mi punto de vista este concepto, es el que más concuerda con el tema que expongo en el presente trabajo, ya que podemos determinar que el procedimiento administrativo para obtener una licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil, consiste en un conjunto de normas jurídicas sistematizadas que tienen la finalidad de regular la relación de la autoridad con un particular que es quien la solicita y deriva de los efectos de un acto administrativo.

Podemos concluir que el Procedimiento Administrativo es todo conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del Acto Administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sea internas o externas.

El Procedimiento Administrativo o conjunto de trámites establecidos por la ley, preceden, preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico administrativo. Las leyes administrativas son en buena parte leyes de procedimiento.

El Procedimiento Administrativo señala el desarrollo legal de la acción del Poder Público y constituye un método para ejecutar las leyes administrativas. Por medio del procedimiento se asegura el mantenimiento del principio de legalidad.

La severidad del Procedimiento Administrativo se apoya en la desconfianza del legislador respecto del funcionario y del propio particular que actúa en asuntos administrativos.²¹

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

La ley: Que es el acto que corresponde a la función legislativa:

La decisión administrativa o ejecutoria: que es el acto más importante de la función administrativa

La sentencia: que es el acto típico correspondiente a la función jurisdiccional.

El procedimiento en los mismos términos, tiende al aseguramiento de los fines del Estado, estableciendo varias vías rápidas y eficaces y eliminando todo lo que dilate o entorpezca la acción de la Administración Pública.

De acuerdo con lo que el Doctor Gabino Castrejón determina en su libro, debemos indicar que los diversos Actos Administrativos están gobernados siempre por el interés general, que debe ser predominante en todas las relaciones públicas. Como también nos encontramos en presencia de intereses particulares, la legislación administrativa debe cuidar de que no

²¹ Carrillo Flores, Antonio. *La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública*. Ed. Porrúa, Hnos. y Cía. México, 1939. 2ª Edición 1973. pp. 91-92

lesionen y se mantengan en lo posible, y no contraríen las finalidades públicas. Que es finalmente la principal problemática referida en el presente trabajo, ya que parece ser que para muchas autoridades el interés particular se encuentra por encima del interés general.²²

El Procedimiento Administrativo contenido en las leyes administrativas es muy variable, no es igual por ejemplo la ley Federal que una Ley Local de Procedimiento Administrativo, son complejas, pero finalmente todos los ordenamientos legales están encaminados a una mayor atención de los servicios públicos y demás propósitos

El Doctor Castrejón considera que el Procedimiento Administrativo por lo general es contradictorio, inquisitivo, escrito y poco formalista:

Contradictorio. Porque estamos en presencia de numerosos procedimientos diversos entre sí, que son tantos como leyes administrativas;

Inquisitivo. Porque por su propia naturaleza es necesario investigar, averiguar, recabar y precisar con cuidado y diligencia las cosas o motivos que funden el Acto Administrativo.

Escrito. Porque esta es la forma normal y adecuada que deben revestir los Actos Administrativos, si bien debe tenerse en cuenta que en las actividades cotidianas de la Administración es necesario emitir numerosas órdenes o acuerdos verbales de escasa trascendencia pero útiles para el manejo de asuntos;

Poco formalista, sin excesivas formalidades porque así lo exige la rapidez y eficacia de la Administración, pero siempre subordinado a determinadas formalidades de seguridad jurídica.²³

²² Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. Ed. Cárdenas Editores. México 2003. pp. 202

²³ Castrejon García, Gabino Eduardo. Op. Cit. pp.204

CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Las principales características y requisitos del procedimiento administrativo, en nuestra consideración debe reunir las siguientes características:

1. Actuación de oficio (inquisitivo).
2. Forma escrita.
3. Rapidez de procedimientos y técnicas.
4. Flexibilidad.
5. Actuación bajo el principio de legalidad, y
6. Rapidez en las resoluciones.

Por otra parte, el procedimiento en el que intervengan los particulares, debe llenar, de acuerdo con el interés público que se persiga, determinados requisitos que son: que sea por escrito, motivado y que dé al particular la garantía de audiencia. Que se realice por medio de los órganos competentes llenando las formalidades que el Derecho exija para cada caso; por los motivos previstos en la ley y con el contenido y finalidad que la misma haya consignado para cada caso.

Algunos autores estiman debiera permitirse al particular, de acuerdo con las ideas de Narciso Bassols, mencionado por el maestro Gabino Fraga lo siguiente:

1. Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento.
2. Del contenido de la cuestión que va a debatirse.
3. De las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada.
4. Que se le dé oportunidad de presentarse.
5. Que se organice un sistema de comprobación para que el que afirme una cosa la pruebe y el que la niegue, también.

6. Agotada la tramitación, que se dé también oportunidad a las partes de alegar, y

7. Que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas.²⁴

Para equilibrar el interés del particular y el interés general, cuando se trata de actos que no afecten los derechos de los particulares, creemos que no habría por qué llenar la garantía de audiencia y cuando se trate de actos que sí lesionen a un particular en especial, si es conveniente otorgarle audiencia sin que esa audiencia consista en llevar a cabo una copia del proceso judicial ante la autoridad administrativa.

Está bien que la Administración persiga el bien común, pero cuando se afecten de manera trascendente los intereses del particular, es conveniente que se le otorgue la garantía de audiencia, porque el particular tiene contra el Acto Administrativo que lo afecte, una serie de recursos en el ejercicio de los cuales, sí podrá hacer valer todos los razonamientos y pruebas que tenga para demostrar su razón de derecho.

Además de lo anterior, el Doctor Castrejón²⁵ considera que el derecho a la legalidad de los actos de la Administración Pública del que deben gozar los administrados se integra por una serie de derechos como son:

1. El derecho de la competencia.

2. El derecho a la forma.

3. El derecho al motivo, y

²⁴ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, edit. Porrúa, México 1998

²⁵ Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2003. pp. 237

4. El derecho a la legalidad (fundamentación).

Los anteriores, mismos que derivan de los principios establecidos en el artículo 16 constitucional.

En otros casos, cuando no se afecten los intereses de los particulares, creemos que no hay necesidad de acudir a esta garantía para realizar el Procedimiento Administrativo.

El Acto Administrativo debe ser notificado cuando afecta al particular, para que surta sus efectos a partir de un momento dado dentro del tiempo y que, a partir de ese momento, el particular lo conozca, ya que lo perjudica o lo beneficia, y es el punto de partida para el cumplimiento voluntario o la ejecución forzosa, o, en su caso, la iniciación de un Proceso Administrativo de Impugnación.²⁶

Por otra parte, para que el órgano jurisdiccional pueda entrar a examinar el fondo de un proceso, es necesario que se den una serie de requisitos, exigidos por el Derecho Procesal, que la doctrina ha denominado presupuestos procesales. Existen, por tanto, en todo procesos dos momentos perfectamente definidos.

Uno, aquel en que se examina si la pretensión puede ser entablada según lo hace el autor; para ello se verá si reúne aquellos requisitos que el Derecho Procesal exige; la norma manejada en este momento es puramente procesal, y el conjunto de problemas que plantea se conoce con el nombre de cuestiones de admisibilidad.

Otro, aquel en el que se examina si la pretensión deducida debe o no ser actuada; para ello se verá si se encuentra o no de acuerdo con las normas del Derecho Objetivo; la norma manejada en este momento es de Derecho material, y el conjunto de problemas que plantea se conocen con el nombre de

²⁶ Acosta Romero, Miguel. *Op. Cit.* P. 681-683

cuestiones de fondo. Lógicamente, la solución de las primeras debe preceder a las segundas, ya que únicamente cabe entrar a resolver éstas, cuando no existe obstáculo procesal alguno, aunque no exista un trámite diferenciado por este examen.

Ahora bien, es necesario señalar cuales son las partes que intervienen en el procedimiento Administrativo, y que a continuación se detalla

CONCEPTO DE PARTE

Es parte, el que demanda en nombre propio una actuación de ley. Se deriva de este concepto del proceso y de la relación procesal. Una demanda en el proceso, supone dos partes: la que hace y aquella frente a la cual se hace (actor y demandado). El demandado puede convertirse en actor, verbigracia, mediante la reconvencción. A la posición de actor y demandado, corresponde a la ejecución la de acreedor y deudor.

Se debe establecer una distinción entre parte en sentido formal y parte en sentido material. Es parte formal, la persona que está en juicio como demandante o como demandada, y a la que, por el solo hecho de estar en juicio, tiene o puede tener algunos o todos los derechos y deberes de las partes, y parte material a aquella a favor o en contra de la cual, se reclama la intervención del órgano jurisdiccional. La calificación de parte, corresponde exclusivamente a quien lo es.

Las partes son necesarias para la existencia del pleito: son aquellas en que aquel pide o contra el cual se pide una declaración de derecho en juicio.

Puede haberse también un proceso con pluralidad de partes (caso de litis-consorcio). Este caso, se produce siempre que en un proceso, figuren varios actores contra un demandado (activo), un actor contra varios demandados (pasivo) o varios actores contra varios demandados (mixto). Puede ser simple

o especial, según se produzca por determinación de las partes o por exigencia de la ley.

En el proceso, además de actor y demandado, partes principales, pueden aparecer otras personas que, ocupando una posición diferente, tengan también la consideración de partes, aunque con carácter accesorio (Tercero Perjudicado).

La intervención del tercero en el proceso, cuando es provocada por las partes principales, se manifiesta con la intervención forzosa, en el caso de que el tercero, tenga interés en impugnar la resolución que deba poner fin al proceso.

La parte actora puede ser una persona física, desde que es concebida por representación, o aún no es sujeto de derecho y hasta que es un ente capaz de ser susceptible de derechos y obligaciones; o moral, desde y hasta que jurídicamente existen.

Son partes, no solo los que intervienen en juicios de conocimiento que terminan con sentencia declarativa, constitutiva o de condena, sino los que intervienen en juicios ejecutivos, en procedimientos cautelares y los que promueven la protección de intereses legítimos, fuera de controversia y aún los promoventes de jurisdicción voluntaria.

El interés presupone la existencia de un derecho subjetivo que se hace valer frente a un estado de hecho lesivo o contrario al derecho mismo, por lo cual, en nuestra definición, este término se reduce a la pretensión válida respecto a la aplicación de una norma sustantiva en un caso concreto, precisamente a favor del promovente y a través de los órganos jurisdiccionales.

En conclusión, podemos definir que las partes son los sujetos que actúan con contradicción, en un proceso cualquier naturaleza, provocando la aplicación de una norma sustantiva a un caso concreto, en interés propio o ajeno, por lo cual el interés inherente al concepto de parte es solo el que deriva

de una pretensión, respecto a la aplicación de la norma sustantiva a favor del promovente.

En los procedimientos recursivos o de impugnación, es el administrado, el que adopta el rol de sujeto, que pretende la actuación de la ley, en un sentido dado, que es el involucrado en su impugnación, entendiendo que su pretensión, es más adecuada que la articulada por la Administración Pública, la cual, a su vez, puede mantener la vigencia de su pretensión, ya manifestada en el procedimiento constitutivo previo.

Lo cierto es que en el Proceso Administrativo, tanto la Administración Pública, como los administrados que en él intervienen, al pretender una determinada actuación de la ley, adquiere, el verdadero carácter de “partes” en dicho proceso.

El establecer quienes son las partes en el Procedimiento Administrativo, lo más importante y relevante en este punto, es el establecer la relación supra-subordinación que siempre va a existir entre la autoridad como órgano receptor y el ente receptor en dicha resolución, tomando en cuenta la actividad del Estado por lo que hace a la Administración Pública. No podríamos considerar en el caso concreto, una igualdad entre las partes, aunque ésta si se da al tener una igualdad procesal derivada de los elementos esenciales con los que cuenta el Procedimiento Administrativo.

Para Goldschmidt, el concepto de parte, es puramente formal, de modo que actor es quien solicita la tutela jurídica, mientras que, demandado es aquel, respecto de quien se pide esa tutela, sin que interese a este fin, si ellos son los verdaderos sujetos del derecho o de la obligación, que es convertida en proceso.²⁷

Para el autor Chiovenda ²⁸ es parte el que demanda en nombre propio (o en cuyo es demandada) una actuación de ley. Se deriva este concepto del

²⁷ Goldschmidt. *Derecho Procesal Civil*. Traducción de L. Prieto Castro. Barcelona

²⁸ Chiovenda. *Instituciones de derecho Procesal Civil*. Vol. II. P. 6

proceso y de la relación procesal. Una demanda en el proceso supone (por lo menos) dos partes: la que hace y aquélla frente a la cual, se hace (actor y demandado). El demandado puede convertirse en actor, verbigracia, mediante la reconvención. A la posición de actor y demandado, corresponde a la ejecución la de acreedor y deudor.

En el proceso, además el actor y demandado, partes principales, pueden aparecer otras personas que, ocupando posición diferente, tengan, no obstante, también la consideración de partes, aunque con carácter accesorio.²⁹

LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Teniendo en cuenta la noción establecida por Chiovenda, citada con anterioridad, cabe preguntarse si en el proceso administrativo también es posible determinar la existencia de “partes”, que deban ser consideradas como tales.

Antes de avanzar en esta consideración, es preciso advertir y recordar que en ésta, como en otras situaciones similares, no es posible pretender una directa aplicación de los conceptos imperantes en el Derecho Procesal Judicial, sino que lo que procede, es efectuar un análisis de la situación existente en el Administrativo, para precisar si en éste existen sujetos a quienes pueda dársele la denominación y carácter de “partes” sobre la base de una adaptación de aquel concepto al Derecho Procesal Administrativo.

Entrando ya al análisis de la cuestión planteada, es evidente que lo primero que debe establecerse es si en el proceso administrativo aparecen sujetos que requieran una determinada actuación de la ley, respecto de otros sujetos que también intervienen o que son llamados a intervenir en el procedimiento.

²⁹ Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2003. pp. 288

Inicialmente, debe tenerse presente que, como lo establece en su obra Fiorini, “el Proceso Administrativo es la negación del proceso judicial, pues el primero comprende el desenvolvimiento estatal concreto de ejecución y subordinación, y el segundo se exhibe, por el contrario, como actividad de controversias ante la autoridad de un órgano independiente.”³⁰

En el mismo orden de ideas, Fiorini, continua señalando, que la ciencia jurídica puede crear, además del judicial, otros procesos en los cuales está ausente la existencia de un litigio entre partes y añade: “El proceso como concepto de actividad jurídica estatal es algo más que el desarrollo de un litigio. Hay procesos Administrativos como hay Proceso Legislativo, sin presencia de un litigio.”³¹

Esta afirmación se comprueba fácilmente en el caso de los Procedimientos Administrativos Constitutivos, en los cuales, aun cuando intervengan los particulares, no existe ningún tipo de controversia (entendida ésta en su sentido y alcance procesal), sino el mero cumplimiento de las funciones administrativas, encaminadas al logro de la satisfacción de las necesidades colectivas y a la obtención de los fines propios del Estado.

Ahora bien: si en el Proceso Administrativo no hay litigio, aun cuando puede haber una impugnación, ello no quita que en él esté presente siempre la pretensión de alcanzar una determinada actuación de la ley. En efecto: si en el Proceso Administrativo se procura la preparación o el dictado de Actos Administrativos por medio de los cuales se satisfacen, en forma directa o inmediata las necesidades colectivas y los fines del Estado, no es menos cierto que esos actos están dirigidos por la exigencia de su legitimidad, o sea, de su subordinación completa al orden jurídico, del cual también resulta todo lo atinente a la oportunidad, mérito y conveniencia de ellos.

³⁰ Autor citado por Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2003. p.p.295

³¹ Op. Cit. p.p.295

Son, pues, la Administración Pública y los administrados los sujetos que en el Proceso Administrativo adquieren el carácter de “partes”, en tanto y cuanto adopten la posición antes indicada: pretender la actuación de la ley.

EL SUJETO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

En el procedimiento pueden participar la Administración y los administrados. Normalmente, el Procedimiento Administrativo conecta los intereses de Administración y administrados, relacionados ambos. Pero, frente a la Administración, puede existir o no un administrado, puesto que hay actuaciones de la Administración sometidas al Procedimiento Administrativo que no tiene trascendencia externa y no afectan, en concreto, a ninguna persona, por ejemplo, la decisión de la construcción de un edificio público. Aquí no cabe hablar de administrados o de interesados, los que a lo más surgirán en el momento en que se contraten las obras de referencia. Por lo tanto, el sujeto del Procedimiento Administrativo, puede ser exclusivamente la propia Administración.³²

Cuando aparecen la Administración y los administrados, sus intereses suelen estar contrapuestos, pero ello no es forzoso que suceda. Puede suceder también que existan dos administrados enfrentados entre sí y que la Administración asuma un papel arbitral. Esto parece que contradice un poco el esquema tradicional de la disciplina, donde el Derecho Administrativo aparece como cauce para dirimir los conflictos entre los intereses particulares y los colectivos que la Administración representa, a través del Procedimiento Administrativo, cuyos resultados son ulteriormente revisables por un juez imparcial.

Sin embargo, al ampliarse las competencias administrativas, nos encontramos en ocasiones con procedimientos, en los que la Administración,

³² Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2003. p.p.299

aparentemente actúa no como representante de intereses públicos comunitarios, sino en el papel de árbitro, allanando conflictos entre particulares.

La competencia de los órganos, afecta a la validez final del acto, a su anulabilidad o nulidad; da lugar, también, a planteamiento de conflictos que pueden producirse entre órganos que quieren o no quieren conocer del mismo Procedimiento Administrativo, estimándose o no competentes para ello.

Los otros sujetos son los administrados, que habrán de tener la consideración de interesados para poder intervenir en el Procedimiento Administrativo. La condición de interesados se adquiere por la suma de las siguientes circunstancias:

a) Capacidad jurídica, que exige la intervención de una persona, sea física o jurídica. No cabe iniciar el Procedimiento Administrativo por un grupo de ciudadanos no personificados.

b) Capacidad de obrar, se amplía para las relaciones con la Administración, pues, según el artículo 22 de la L. P. A., tendrán la capacidad de obrar ante la Administración Pública, además de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de sus derechos cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia del marido o la persona que ejerza la patria potestad o tutela. Es decir, que tales personas pueden actuar, o ser parte en el Procedimiento Administrativo, por sí, sin necesidad de que medien otras personas, así, los alumnos pueden solicitar becas, traslados, recurrir una sanción, etc.

c) Legitimación. Es necesario que los que participan en el procedimiento, estén legitimados para actuar en el mismo. Frente a la acción popular que permite la iniciación sin discriminación de un procedimiento o un proceso, en el Procedimiento Administrativo se exigen determinadas cualificaciones que han de reunir los sujetos en relación con el procedimiento de que se trata. Es decir, no puede, por ejemplo, recurrir contra una multa impuesta a una persona, otra

que no ha sido afectada por la misma. No puede cualquiera ser parte de un Procedimiento Administrativo, sino que necesita reunir determinadas condiciones, ser afectado por las actuaciones, para que el Procedimiento Administrativo lo tome en consideración.³³

II. Objeto del Procedimiento Administrativo

Si lo expuesto, sirve para caracterizar y definir, en forma general el Procedimiento Administrativo, un análisis más profundo de este procedimiento permite establecer que está regido por algunos principios fundamentales, que han sido reconocidos, en forma acorde por la doctrina, los cuales concurren a dotarlo de elementos necesarios para que cumpla su objeto: dar lugar a que la Administración Pública, pueda alcanzar las finalidades que le son propias, como gestora del interés público.

Esos principios generales del Procedimiento Administrativo, son los que le otorgan su especial individualidad y contribuyen a diferenciarlo del procedimiento judicial, con el que no puede ser confundido, ni por su estructura dinámica, ni por la finalidad inmediata que cada uno de ellos trata de posibilitar que se alcance.

El Procedimiento Administrativo o conjunto de trámites establecidos por la ley, preceden, preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico administrativo. Las leyes administrativas, son en buen parte, leyes de procedimiento.

El Procedimiento Administrativo, señala el desarrollo legal de la acción del Poder Público y constituye un método para ejecutar las leyes administrativas. Por medio del procedimiento se asegura el mantenimiento del principio de legalidad.

³³ Castrejon García, Gabino Eduardo. Op. Cit. p.p. 302

La severidad del Procedimiento Administrativo, se apoya en la desconfianza del legislador, respecto del funcionario y del propio particular que actúa en asuntos administrativos.³⁴

Tiende al aseguramiento de los fines del Estado, estableciendo varias vías rápidas y eficaces y eliminando todo lo que dilate o entorpezca la acción de la Administración Pública.

Debemos indicar que los diversos Actos Administrativo, están gobernados siempre por el interés general, que debe ser predominante en todas las relaciones públicas. Como también nos encontramos en presencia de intereses particulares, la legislación administrativa debe cuidar de que no lesionen y se mantengan en lo posible y no contraríen las finalidades públicas.

El Procedimiento Administrativo contenido en las leyes administrativas, es muy variable y reviste caracteres complejos, todos ellos encaminados a una mayor atención de los servicios públicos y demás propósitos de la Administración Pública. Las condiciones actuales de los sistemas políticos, tienden a alejarse de las tesis conciliatorias entre el interés público y el interés privado.

El procedimiento administrativo tiene dos elementos esenciales:

1. Que los actos que conforman el mismo, deben estar señalados expresamente en una norma jurídica y que permiten el nacimiento del acto administrativo. En este caso se habla de un procedimiento previo.
2. La ejecución voluntaria o forzosa según el caso, ya sean internas o externas.³⁵

³⁴ González Pérez Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Ed. Porrúa, S. A.

³⁵ Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Mexicano. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2001. pp. 411-412

Por lo que hace al procedimiento previo y de ejecución, éste se concreta a realizar un estudio previo a la ejecución.

El principio general, consagrado por nuestras leyes antiguas y modernas, que nadie puede ser privado de su propiedad por causa de utilidad común, previa la correspondiente indemnización.

El Estado en efecto tiene derecho a exigir el sacrificio de una propiedad por causa de interés público, pero esta causa debe justificarse legalmente, y el propietario ha de quedar satisfecho no sólo del valor de la cosa de que se priva sino también de los daños y perjuicios que pueda causarle la expropiación”,

CLASES Y REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El procedimiento administrativo puede ser de oficio o a petición de parte. El primero, también conocido como vinculado, es aquel procedimiento que llevan a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones. Ejemplo: Liquidación y recaudación de impuestos. El segundo, es el que requiere el impulso del particular para la realización de un acto administrativo, o para la ejecución de éste. Ejemplo: Trámite de obtención de pasaporte.

III. Fundamentos del Procedimiento Administrativo

El fundamento legal del procedimiento Administrativo se encuentra en los artículos 30 al 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, mismos que se citan para su consulta y referencia, y de los que a continuación haremos breve mención por considerarlos de alta relevancia y utilidad para efectos del presente trabajo:

Artículo 30.- El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento de los fines de la Administración Pública del Distrito Federal, así como para garantizar los derechos e intereses legítimos de los gobernados, de conformidad con lo preceptuado por los ordenamientos jurídicos aplicables.

Artículo 35.- *La Administración Pública del Distrito Federal en los procedimientos y trámites respectivos, no podrá exigir mayores formalidades y requisitos que los expresamente establecidos en los ordenamientos jurídicos de cada materia y en el Manual.*

Artículo 37.- *Las actuaciones, ocursos o informes que realicen las dependencias, entidades o los interesados, se redactarán en español. Los documentos redactados en otro idioma, deberán acompañarse de su respectiva traducción al español y, en su caso, cuando así se requiera de su certificación. Las fechas y cantidades se escribirán con letra.*

Artículo 38.- *Los incidentes que surjan dentro del procedimiento administrativo, se tramitarán de acuerdo a lo que establece esta Ley.*

Artículo 39.- *La Administración Pública del Distrito Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones: (Nota: en sus XI fracciones, se estipulan las obligaciones de las autoridades administrativas en relación con el procedimiento administrativa).*

IV. Clases del Procedimiento Administrativo

Conforme a lo que establece el Doctor Castrejón en su obra, Derecho Procesal Administrativo, se ha tratado el procedimiento pudiendo catalogarse en diferentes clases, las cuales varían de acuerdo a su naturaleza³⁶.

Para ello es menester recordar que el Poder Público es el conjunto de todos aquellos órganos en donde se deposita la autoridad de los diferentes poderes del Estado, tomando en consideración que por órganos debemos de referirnos no únicamente a los titulares de los mismos, sino a los funcionarios públicos que son el medio que utiliza el Estado para ejecutar su voluntad.

En ese orden de ideas nos encontramos con una organización y estructura del Estado consistente en Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuyos titulares tienen una determinada competencia derivada de la norma

³⁶ Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2003.

jurídica, siguiendo el principio de legalidad; esto es que la actividad del Estado siempre va a estar sujeta al régimen jurídico.

En estas condiciones y tomando en cuenta el concepto de procedimiento es indiscutible que éste se divide en: procedimiento administrativo, legislativo y judicial.

El procedimiento siempre va a ser uno solo tomando en cuenta los requisitos constitucionales que señale nuestra Carta Magna, es decir, que independientemente de la clase de procedimiento de que se trate siempre el mismo deberá de cumplir con aquellas formalidades que establecen los artículos 14 y 16 de nuestro supremo ordenamiento. Lo que varía en las diferentes clases de procedimiento, ya sea administrativo, legislativo o judicial son las partes que intervienen en el mismo, así como el ámbito de competencia de la autoridad que conoce del mismo.

Es por ello que al hablar del procedimiento en general nos debemos referir a los actos formales que la ley establece y que deben de acatar tanto la autoridad concedora del mismo, como las partes que intervienen y que tienen como finalidad el llegar a la solución de una controversia o la obtención de un fin.

Así es como en materia administrativa, legislativa o judicial se debe de tomar en cuenta el máximo de los principios que rige a la actividad del Estado que es el principio de legalidad o como otros autores lo denominan principio de juridicidad, el cual consiste en que todo acto de autoridad debe ser realizado por autoridad competente, y que dicha competencia así como el acto de que se trata esté debidamente fundado y motivado.

VI. Requisitos del Procedimiento Administrativo

Los requisitos del procedimiento administrativo se dividen de acuerdo a su naturaleza, es decir, en internos y externos. Por lo que hace al procedimiento interno de la administración, éste debe de contener:

1. Actuación de oficio (Inquisitivo)
2. Forma escrita.
3. Rapidez de procedimiento.
4. Flexibilidad
5. Actuación bajo el principio de legalidad, y
6. Rapidez en las resoluciones.

Cuando el procedimiento administrativo se exterioriza, es decir, que intervienen los particulares, debe de contener los principios constitucionales de motivación, fundamentación y audiencia, establecidos en forma escrita.

VIII. Terminación del Procedimiento Administrativo

Para que se ponga fin al procedimiento administrativo, es necesario adentrarnos a lo que establecen en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los artículos 57, 58, 59, 60 y 61 nos señalan que:

Artículo 57. Ponen fin al Procedimiento Administrativo:

I. La resolución del mismo;

II. El desistimiento;

III. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuanto tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico;

IV. La declaración de caducidad;

V. La imposibilidad material de continuarlo de causas sobrevenidas, y

VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico, ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto, satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico en que cada caso prevea la disposición que lo regula.

El artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece:

"Todo interesado podrá desistirse de la solicitud o renunciar a sus derechos, cuando estos no sean de orden o interés públicos. Si el escrito de iniciación se hubiere formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquel que lo hubiese formulado."

El artículo 59, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo nos señala que La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo; en su caso, el órgano administrativo competente, podrá rescindir sobre las mismas, poniéndolo, previamente en conocimiento de los interesados por un plazo no superior de diez días, para que manifieste lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen procedentes.

En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin perjuicio de la potestad de la Administración Pública Federal de iniciar de oficio un nuevo procedimiento.

El artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone que:

"En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses se producirá la caducidad del mismo. Expirando dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal, acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad, procederá el recurso previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen, ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trata de procedimientos iniciados de oficio, se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración de plazo para dictar resolución.

Así pues en el mismo orden de ideas, el artículo 61 señala que:

“En aquellos casos, en que medie una situación de emergente o urgencia, debidamente fundada o motivada, la autoridad competente podrá emitir el Acto Administrativo sin sujetarse de los requisitos y formalidades del Procedimiento Administrativo previstos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, respetando en todo caso las garantías individuales.

En cuanto a lo referente a la ley de Procedimiento Administrativo para el D.F. establece los motivos que podrán dar fin al procedimiento Administrativo son los que ha señalado en sus numerales 87 al 89 de dicha ley, mismos que señalan: que

Artículo 87.- Ponen fin al procedimiento administrativo:

1. La resolución definitiva que se emita;
2. El desistimiento;
3. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas; y
4. La declaración de caducidad de la instancia.

Artículo 88.- Las resoluciones que pongan fin al procedimiento deberán decidir todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas.

Artículo 89.- Cuando se trate de autorizaciones, licencias o permisos las autoridades competentes deberán resolver el procedimiento administrativo correspondiente, en los términos previstos por los ordenamientos jurídicos o el Manual; y sólo que éstos no contemplen un término específico, deberá resolverse en 40 días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud. En estos casos, si la autoridad competente no emite su resolución, dentro de los plazos establecidos, habiendo el interesado cumplido los requisitos que prescriben las normas aplicables, se entenderá que la resolución es en sentido afirmativo, en todo lo que lo favorezca, salvo en los siguientes casos:

VIII. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

La autoridad administrativa, no da siempre una respuesta categórica a las instancias de los particulares, sin que puedan los interesados determinar,

cuál es el alcance de su situación. El interés de una sociedad, exige que esos actos no queden en la incertidumbre y los conceda o los niegue, principalmente cuando se originan perjuicios a los particulares³⁷

La inactividad de la Administración pública, resulta perjudicial a los particulares y en general al interés público.

El Derecho Administrativo, reconoce que hay numerosos casos en que la autoridad administrativa *no está obligada a informar a los particulares de sus actos, porque así puede exigirle la seguridad, la tranquilidad y los intereses públicos*. Cuando un asunto se convierte de interés nacional, los informes son de la misma naturaleza, pero puede el poder público no hacer referencia a aquellos asuntos que por su naturaleza delicada, constituyan un perjuicio para el país.

La vida del Estado moderno, cada día es mas complicada y suscita numerosos riesgos para la marcha de la Administración pública. Los funcionarios están obligados a cuidar de que determinados asuntos, no trasciendan al conocimiento público, ni impliquen perjuicios a la nación. Para todos estos casos, no hay reglas fijas, ni principios generales, este capítulo del Derecho Administrativo, entra en el terreno del arte de la política, *para estimar todas las consecuencias de una indebida divulgación*.

Pero, también hay numerosos casos en que el propio derecho administrativo, por los intereses particulares que están de por medio, juzga que los interesados logren una respuesta oportuna en sus asuntos. El artículo 8º de la Constitución, indica: “Los funcionarios y empleados públicos, respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política, sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. *A toda petición, deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario*”.

³⁷ Garrido Falla, “La llamada doctrina del silencio administrativo”. Rev. Ad. Púb. Est. Pol. Madrid, Núm. 16, enero-abril, 1955, pág. 85.

Como puede verse, el efecto jurídico del artículo 8º de la Constitución, es muy limitado, ya que se reduce a un acuerdo escrito de la autoridad y dar conocimiento al interesado. Todo ello, no prejuzga sobre la naturaleza del asunto que se discute, ni el particular sabe a qué atenerse sobre el sentido de las resoluciones³⁸

Es necesario, por lo tanto, que esa abstención de la autoridad administrativa, tenga un determinado efecto jurídico, que elimine los obstáculos de la inactividad administrativa. No puede darse una respuesta positiva, *porque con ello se afectan los intereses nacionales ante la ineptitud, apatía o mala fe de un funcionario.*

La mejor solución *adecuada*, es aquella que estima que si pasado un término limitado, no se obtiene una respuesta de la Administración, *debe presumirse que hay una resolución negativa.* Es una forma *sui géneris* de manifestarse la voluntad de la Administración pública y permitir al particular la contribución de los trámites y de los recursos procedentes.

Aunque no se ha aceptado en la doctrina mexicana este principio con toda la amplitud necesaria, existen diversos preceptos en diversas leyes administrativas que lo reconocen. En resumen, puede decirse que hay silencio administrativo.

Así las cosas se desprende que, al existir abstención por parte de la autoridad, para dar contestación a determinada solicitud, hecha por un particular y, a consecuencia de ello, la ley le reconoce presuntamente diversos efectos jurídicos que pueden ser algunos de los que a continuación se mencionan:

1. Que el silencio de la Administración equivalga a una resolución favorable al particular, en el caso que estamos estudiando sería la obtención favorable de una licencia de funcionamiento.

³⁸ “Derecho de petición y negativa Ficta”. “Aunque el artículo 162 del Código Fiscal de la Federación, establezca que el silencio de las autoridades fiscales, respecto a peticiones de los particulares, debe considerarse como resolución negativa, es inexacto que mediante ésta, se satisfaga la garantía del artículo 8º constitucional, ya que dicha garantía, requiere un acuerdo material escrito”. Boletín de Inf. Jud. Agosto de 1957. Suprema Corte de Justicia.

2. Que el silencio de la Administración, exclusivamente dentro del ámbito de los órganos de ésta, sobre todo en aquellos que tienen jerarquía de órganos respecto de los inferiores, tenga el efecto de que el superior apruebe o confirme las resoluciones o los procedimientos adoptados por el inferior.

3. Que el Silencio Administrativo tenga los efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga al particular.

4. Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba caer una resolución a la petición del particular.

8.1. Afirmativa ficta

Cuando la autoridad administrativa, no da contestación de manera expresa a la solicitud formulada por un particular, en los plazos establecidos por los ordenamientos legales aplicables, podemos apuntar que nos encontramos ante lo que denominamos Silencio de la Autoridad, ante tal situación podemos alegar que proceda la figura jurídica llamada Afirmativa Ficta, que es la figura jurídica mediante la cual, al no obtener contestación sobre una petición o solicitud, el particular podrá solicitar se tenga por contestada dicha solicitud o petición a favor del particular de manera positiva.

Esta figura jurídica se encuentra sustentada en diversos ordenamientos legales. Tal es el caso del inciso III del artículo 2º de la ley de Procedimiento Administrativo para el D.F., misma que reza de la siguiente manera:

Artículo 2.- *para los efectos de la presente ley, se entiende por:*

- *Afirmativa Ficta: figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular en sentido afirmativo.*

8.2. Negativa

La negativa de la autoridad es aquella, en que la autoridad al no dar respuesta a una solicitud en un plazo determinado, se entenderá que dicha solicitud ha sido negada, siempre y cuando se encuentre establecida por la ley expresamente para estos efectos, un ejemplo de lo que hemos señalado es lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, regula lo relativo al Silencio Administrativo, en relación con la actuación de la Administración Pública Federal, ordenamiento en concordancia con el Código Fiscal de la Federación, señala que:

Salvo que en otras disposiciones legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses, el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado, resuelva lo que corresponda.

Transcurrido el plazo aplicable, se entenderá las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos de que en otra disposición legal o administrativa de carácter general, se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva, ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse, cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable, la resolución deba entenderse en sentido positivo.

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez, no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.

La negativa de la autoridad es aquella, en que la autoridad al no dar respuesta a una solicitud en un plazo determinado, se entenderá que dicha solicitud ha sido negada, siempre y cuando se encuentre establecida por la ley expresamente para estos efectos, un ejemplo de lo que hemos señalado es lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,

regula lo relativo al Silencio Administrativo, en relación con la actuación de la Administración Pública Federal, ordenamiento en concordancia con el Código Fiscal de la Federación, señala que:

Salvo que en otras disposiciones legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses, el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado, resuelva lo que corresponda.

Transcurrido el plazo aplicable, se entenderá las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos de que en otra disposición legal o administrativa de carácter general, se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva, ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse, cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable, la resolución deba entenderse en sentido positivo. En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez, no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.

CAPITULO III PROCEDIMIENTO PARA OBTENER UNA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO PARA ESTABLECIMIENTO MERCANTIL

I. Actos de aprobación

En el régimen administrativo, existen también numerosos actos de aprobación, que son aquellos mediante los cuales la autoridad administrativa otorga su visto bueno, o da su consentimiento a determinados actos o procedimientos de los particulares, por ejemplo, por materia educativa tenemos la aprobación del nombramiento de exámenes; en materia bancaria, la aprobación de escrituras constitutivas y sus reformas de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, la aprobación del nombramiento de consejeros, directores, gerentes y delegados fiduciarios de las mismas.¹

Es decir son actos que la autoridad emite a los particulares, a los que ya se les reconoce un derecho ya existente, siempre y cuando estos cumplan con determinados requisitos previamente establecidos, así como respetando las limitaciones o bien las condiciones establecidas por la autoridad, para que los particulares puedan llevar al cabo una actividad, o bien realizar determinados actos, con la aprobación de la autoridad.

A estos actos se les conoce como actos de aprobación y se subdividen en tres tipos de actos:

- **Autorizaciones**
- **Permisos y**
- **Licencias**

Estos tres actos se encuentran englobados en el llamado régimen de permisos, licencias y autorizaciones.

¹ Acosta Romero, Miguel. *“Derecho Bancario”*. 1ª Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1978

Se señala que en el régimen de permisos, licencias y autorizaciones, reconoce al particular un derecho preestablecido, cuyo ejercicio está sujeto a modalidades y limitaciones que, a través de requisitos, se establecen en vista de fines de seguridad, salubridad, orden público, urbanismo, y aun hay autores que hablan de estética urbana, en este aspecto.

Así, al particular se le reconoce ese derecho, pero, para su ejercicio, necesita cumplir una serie de requisitos señalados en el régimen jurídico, cumplidos los cuales se les otorga la licencia, el permiso o la autorización; por ejemplo, las licencias de manejo, las licencias de funcionamiento para establecimiento mercantil, licencias sanitarias, permisos de importación, licencias de construcción.

En el régimen de licencias, permisos y autorizaciones, no se exige capacidad financiera y técnica del solicitante, ni garantía en el procedimiento para otorgarlos, no hay usuarios, no rigen los principios de rescate, ni de reversión a diferencia del régimen de concesión, por ejemplo en el cual el solicitante de la concesión, no tiene ningún derecho preestablecido, ni tampoco la autoridad tiene obligación de otorgarla cumplidos los requisitos.

Así también encontramos diferencias abismales entre el régimen de autorizaciones, licencias, y permisos ya que el procedimiento para el otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones, es más sencillo que el relativo a la concesión, no se da la oposición de terceros. Generalmente, se reduce a la solicitud, a que se cumplan los requisitos establecidos por la ley y el acto administrativo que los otorga, que no se publica en el Diario Oficial de la Federación, sino que se notifica personalmente al interesado, entregándosele el documento en donde se consta ese acto.

1.1 Permisos

La doctrina y la práctica administrativa, no coinciden en cuanto al contenido de las nociones de permiso, licencia y autorización. A veces se les confunde con otros conceptos, principalmente con el de concesión, de acuerdo con lo que el Doctor Castrejón² señala encontramos que los términos de Licencia, Permiso y Autorización gramaticalmente significan:

1.2. Licencias

Licencia

Es la facultad que otorga el Poder Público para que un particular haga algo.

Permiso,

Es el consentimiento que otorga quien tiene potestad también para hacer algo.

Autorización,

Es el acto por medio del cual, se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta.

Como puede apreciarse, estos tres conceptos en el fondo, son sinónimos y varían sólo en cuestiones específicas o de grado.

Jurídicamente pueden tener los siguientes contenidos:

1. Permiso, licencia o autorización, es el acto administrativo por medio del cual, se otorga por un órgano de la Administración, o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa.
2. Licencia y permiso. También pueden entenderse dentro de la relación de trabajo, como el acto por el cual el superior jerárquico, permite a los inferiores ausentarse de sus labores por periodos cortos, con o sin goce de sueldo.

²Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Mexicano. T.II. Ed. Cárdenas Editores. México 2001. pp. 221-222

3. Puede constituir también, el documento formal por escrito, donde se hace el acto administrativo, por ejemplo, la licencia de manejar, el permiso de importación, etc.

Esta, es la definición que más se allega al tema que estudiamos en este trabajo, ya que cuando nos referimos en específico a las licencias de funcionamiento para establecimientos mercantiles, nos referimos específicamente al documento que un órgano administrativo otorga a un particular después de haber llenado los requisitos previamente establecidos por una norma jurídica, para que pueda realizar una actividad proporcionándole un documentos denominado Licencia de funcionamiento, que ampara la actividad permitida por la autoridad.

El régimen de licencias, permisos y autorizaciones, generalmente no está sujeto a un plazo forzoso, las licencias por lo regular son indefinidas en su duración o de plazos largos, en el caso de las licencias de funcionamiento para establecimiento mercantil, la duración de las mismas es de tres años, ya que de acuerdo con la ley para el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el D.F. estas licencias deberán ser revalidadas cada tres años, y para solicitar su cancelación o extinción, se debe tramitar ante la misma autoridad que la emitió un aviso de cese de actividades de establecimiento mercantil.

El régimen jurídico de los permisos, licencias y autorizaciones, también se encuentra a partir de la Constitución (Artículo 21, actividades de policía y buen gobierno, artículo 73, fracción X, comercio, minería, industria cinematográfica, etc.), en las leyes ordinarias, en los reglamentos, acuerdos, circulares y decretos.³

De acuerdo con la ley para el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal en su numeral 2, las Licencias de Funcionamiento tienen el siguiente concepto:

³ Acosta Romero, Miguel. *"Teoría General del derecho Administrativo"*. Editorial Porrúa, S. A. Págs. 791 a 793

XV. Licencia de Funcionamiento: El acto administrativo que emite la Delegación, por el cual autoriza a una persona física o moral a desarrollar actividades comerciales, consideradas por la Ley como giros de impacto vecinal o impacto zonal;

Con el objeto de ilustrar las instituciones a que se refiere este capítulo, transcribiremos criterios que sobre el particular ha sostenido nuestro Máximo Tribunal Federal.

LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO DE UN GIRO REGLAMENTADO, DENEGACIÓN PRESUNTIVA DE LA, POR NO DAR EL TRÁMITE RESPECTIVO POR FALTA DEL REQUISITO DE “DISTANCIA”. El acuerdo de no dar trámites a una solicitud de licencia de funcionamiento de un giro reglamentado por no satisfacer el requisito de distancia, equivale a denegar la licencia; máxime si en su demanda de garantías el quejoso manifiesta haber llenado todos los demás requisitos que le indicaron las responsables, sin que esa aseveración se encuentre controvertida.

Apéndice de Jurisprudencia. 1917-1985. Novena Parte. Pág. 183.

LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO DE GIROS MERCANTILES, REVALIDACIÓN DE LAS, REQUISITO NO NECESARIO PARA ACREDITAR EL INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO. La licencia constituye el requisito en el cual, no pueden funcionar los establecimientos mercantiles reglamentados y, por ello, por regla general, es indispensable para acreditar el interés jurídico de su propietario en el amparo. Sin embargo, una vez expedida tal autorización, su cancelación solamente es dable en razón de las causas que las disposiciones reglamentarias aplicables determinen, y siguiendo los procedimientos que las mismas establezcan. Es por ello, que la validez de la autorización, no puede condicionarse al pago de los derechos de revalidación anual de su registro, toda vez que dicho pago únicamente tiene el carácter de “contribuciones diversas”, que se cubren a través de la Tesorería del Distrito Federal, y cuyo incumplimiento de ninguna manera trae como consecuencia, dejar sin efecto la licencia de funcionamiento, sino, simplemente, sanciones de tipo pecuniario y clausura del establecimiento, como puede verse de lo dispuesto por los artículos 12, fracción VIII, del anterior Reglamento de Expendios de Bebidas Alcohólicas, y 35, fracción IV, del vigente Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos del Distrito Federal. Por tanto, si la licencia no ha sido expresamente cancelada, es prueba de interés jurídico en el amparo.

Apéndice de Jurisprudencia, 1917-1985. Sexta Parte, Tribunal Colegiado, Pág. 37.

AUTOTRANSPORTES, CONCESIONARIOS O PERMISIONARIOS DE. NO SURTEN EFECTOS LOS CONTRATOS POR ELLOS CELEBRADOS EN TANTO NO SE APRUEBE LA CONCESIÓN RESPECTIVA. En los términos del artículo 52, fracción I, de la Ley de Vías Generales de Comunicación, los concesionarios o preemisarios podrán, con la previa aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, celebrar todos los contratos directamente relacionados con los objetos de la concesión o

permiso, los que no surtirán efectos mientras no se llene el requisito de la aprobación.

Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen CXVI, Tercera Parte, Febrero de 1967, Segunda Sala. Pág. 370.

IMPORTACIÓN, PERMISOS DE, NO ES NECESARIO ACOMPAÑARLOS A UN REQUERIMIENTO FISCAL DE PAGO. Los permisos de importación que otorga la Secretaría de Industria y Comercio, no se refieren al aspecto fiscal o de orden tributario, pues según se desprende de lo previsto por los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley Reglamentaria del párrafo Segundo del artículo 131 Constitucional (Diario Oficial del 5 de Enero de 1961), La Secretaría de Industria y Comercio determina las restricciones que sean necesarias, a fin de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos financieros nacionales y de regular la economía del país mediante el mantenimiento de niveles razonables de importación de artículos extranjeros, pero no señala condiciones para la causación o exención de los impuestos de importación, que se rigen por leyes fiscales, cuya aplicación, es de la competencia exclusiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En tales circunstancias, no es necesario acompañar a un requerimiento fiscal de pago, el permiso de importación del bien gravado, para justificar la existencias y exigibilidad del crédito.

Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen CXIII, Tercera Parte, Noviembre 1986, Segunda Sala, Pág. 603.

LICENCIAS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, LA NEGATIVA A DAR TRÁMITE A LA SOLICITUD, DEBE CONSIDERARSE COMO UNA DENEGACIÓN DE LA MISMA. La orden de no dar trámite a la solicitud de licencia de funcionamiento de un giro reglamentario, por no satisfacer el requisito de distancia, equivale a denegar la licencia, máxime que en su demanda de garantías, la quejosa manifestó haber llenado todos los demás requisitos establecidos, y si esa aseveración, no se encuentra controvertida en el informe con justificación, no es correcto que en segunda instancia se arguya que no se ha estudiado si el negocio de la quejosa satisface los demás requisitos.

Informe 1967, Segunda Sala, Pág. 41.

Esta facultad es también otorgada por la Ley Orgánica de la Administración pública en el D.F. y que al respecto señala:

Artículo 39 *Corresponde a los Titulares de los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial....*

....XII. Elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros sujetos a las Leyes y Reglamentos aplicables;

Como ya hemos hecho mención anteriormente, el tipo de licencias que nos inquietan en este trabajo son las que se encuentran establecidas en la Ley para el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal en su numeral 2, las Licencias de Funcionamiento tienen el concepto siguiente que reza de esta manera:

Artículo 2.-Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

XV. Licencia de Funcionamiento: *El acto administrativo que emite la Delegación, por el cual autoriza a una persona física o moral a desarrollar actividades comerciales, consideradas por la Ley como giros de impacto vecinal o impacto zonal;*

1.3 Autorizaciones

Así pues, como hemos observado una autorización, tiene mucha similitud con las licencias y los permisos, a diferencia de ellos podemos conceptualizar una autorización como el acto por medio del cual, se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta.

Respecto a la Ley para el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal señala que la vigencia de las autorizaciones de algunos eventos que tienen poca duración, y la autorización emitida por la autoridad tiene una vigencia, determinada que en la mayoría de los casos son cortas o bien, de realización de una sola ocasión, así también y en el mismo orden de ideas, como ya hemos señalado en el concepto de autorización, este precepto legal señala claramente los requisitos que el particular deberá reunir para que se le pueda ser otorgada una autorización para determinada actividad, tal y como lo disponen los numerales 15 al 18 de la multicitada ley y que a la letra dicen:

Capítulo II de las Autorizaciones

Artículo 15.- Para la operación, por una sola ocasión o por un periodo determinado, de los giros mercantiles que requieran licencia de funcionamiento, se requerirá de la autorización de la

delegación correspondiente, con excepción de la licencia tipo B para cabaret la que no podrá ser objeto de revalidación.

Artículo 17.- *Para el otorgamiento de la autorización para operar en una sola ocasión, por un periodo determinado de tiempo, o por un solo evento, un giro mercantil que requiera licencia de funcionamiento, se deberá formular solicitud por escrito con los datos que se mencionan en las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 25 del presente ordenamiento.*

El periodo de funcionamiento a que se refiere el párrafo anterior no podrá exceder de 15 días naturales y en ningún caso podrá ser objeto de prórroga, revalidación o traspaso.

Artículo 18.- *Para los efectos de la autorización para vender cerveza o pulque en envase abierto en eventos a que se refiere el artículo 16, el interesado deberá presentar, cuando menos con 5 días hábiles anteriores a la fecha de su celebración, solicitud por escrito ante la delegación, con los siguientes datos:...”.*

II. Procedimiento para obtener la licencia de funcionamiento para establecimiento Mercantil

Finalmente hemos llegado a una de las partes medulares de este trabajo, ya que el principal conflicto del tema que estamos tratando comienza desde el procedimiento para obtener una licencia de funcionamiento, en los cuales en la mayoría de los casos, los particulares nos encontramos con demasiadas trabas para poder realizar un trámite, que en realidad y de manera objetiva debería ser mucho más sencillo.

Si existiese un sistema de mejora regulatoria estas trabas, que en muchas ocasiones son impuestas por algunos servidores públicos, con fines de corrupción, estos actos que entorpecen los trámites que los particulares

pretenden realizar no tendrían razón de ser, ya que reduciría en un numero importante los actos de corrupción a los que se pueden prestar estos tramites, ya que al facilitarlos al particular no habría modo de que hubiese corruptelas ni abuso de autoridad.

Así también una de las ventajas que habría al existir el sistema de mejora regulatoria que se propone, no podrían dejarse a las autoridades encargadas de emitir las licencias de funcionamiento la discrecionalidad de que a su libe criterio puedan autorizar o bien, en casos negar alguna licencia de funcionamiento que algún particular solicite aunque haya cumplido con todos los requisitos que establece la Ley.

Dentro de lo dispuesto por la multicitada ley, el procedimiento parece un trámite aparentemente sencillo, y sin mayor problema, y pareciera que a la luz de esta ley no debería existir ningún tipo de conflicto para poder tramitar una licencia de funcionamiento.

Primero señalaremos los requisitos que la Ley requiere al particular para poder solicitar la Licencia y posteriormente nos adentraremos al procedimiento de expedición.

2.1 Requisitos para obtener las licencias de funcionamiento

De acuerdo con lo dispuesto en la ley para el Funcionamiento de establecimientos mercantiles para el Distrito Federal, los requisitos para obtener una Licencia de Funcionamiento son los establecidos en el capitulo V, en su artículo 25 y que a la letra dice:

Capítulo V de los Requisitos para Obtener Licencias de Funcionamiento

“Artículo 25.- Para la obtención de licencias de funcionamiento, los interesados deberán presentar ante la Ventanilla Única o la de Gestión, la solicitud correspondiente con los siguientes datos y documentos:...

Esta solicitud es posible conseguirla de manera gratuita en las oficinas de Ventanilla Única ubicadas en los recintos Delegacionales, para ser específicos en la Unidad de Ventanilla Única, de cada demarcación territorial que es en donde la proporcionan, y puede ser reproducida mediante copias fotostáticas y también en Internet, en la página de Internet www.df.gob.mx, para ser específicos es la solicitud numero VU-EM-01, en esta solicitud hay que introducir los siguientes datos:

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

Estos datos son para determinar el nombre del titular del establecimiento mercantil, si es una persona física o persona moral y posteriormente en el caso de ser autorizada el nombre que aparecerá como titular de la Licencia de funcionamiento, y en caso de alguna prevención o notificación, es necesario señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, aun y no sea el mismo del establecimiento mercantil.

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

Este dato es únicamente en el caso de ser extranjeros de no ser así no es necesario llenar esta parte de la solicitud.

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

Hay una parte específica de la solicitud en la que es necesario introducir los datos del representante legal, en el caso de ser persona moral.

El representante legal deberá acompañar a la solicitud como requisitos su testimonio notarial donde le confieren poder para actos de administración, situación que no esta señalada en la ley, por lo que en teoría no deberían solicitarlos en las oficinas delegacionales, pero que sin embargo piden como un

requisito fundamental, de no contener este tipo de mandato no podrán realizar el trámite ante la autoridad delegacional.

Así también se deberá acompañar el original, o bien en su caso copia certificada acta constitutiva de la persona moral, que se encuentre debidamente registrada ante el registro Público de la Propiedad y el Comercio, o bien en trámite de registro.

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

Así, las cosas en el mismo orden de ideas, en una sección específica de la solicitud en comento se deberá dibujar un croquis de ubicación en tinta negra y con regla con el fin de localizar mas fácilmente el establecimiento mercantil, así como la superficie a ocupar para el giro solicitado, este debe coincidir con el Certificado de Zonificación para uso de Suelo específico, pero este documento lo analizaremos mas adelante.

V. Giro mercantil que se pretende ejercer

Un giro mercantil es el tipo de actividad que se pretende realizar, y este debe encuadrar en alguno de los giros establecidos en dicha ley, aunque en algunos casos no coincidan literalmente con los establecidos por la ley, (que es donde encontramos los primeros problemas de esta ley), debemos encuadrarlos a lo mas parecido posible.

VI. Certificado de zonificación para uso específico, o certificado de zonificación para usos del suelo permitidos, o certificado de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, en su caso, con el que acredite que el giro mercantil que pretende operar está permitido en el lugar de que se trate. El uso del suelo que se deberá acreditar es el correspondiente al giro principal, de conformidad con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias

Para poder entender más ampliamente en que consiste un certificado ya sea de Zonificación para usos de suelo permitidos, o de acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos es necesario revisar los conceptos que existen los diversos preceptos legales que regulan al Distrito Federal, tanto en materia

e Uso de suelo como lo es la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda para el Distrito Federal y su reglamento.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 88 de la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, los Certificados se conceptualizan de la siguiente manera que a la letra dice:

“Artículo 88. El Registro de los Planes y Programas podrá expedir certificados de zonificación para uso específico, certificados de zonificación para uso de suelo permitidos, certificados de acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos y certificados únicos de zonificación de uso de suelo específico y factibilidades.

El certificado de zonificación para usos permitidos, es el documento oficial, expedido por el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, en el que se hace constar lo que los programas vigentes disponen en materia de uso del suelo y normas de ordenación, para un predio determinado en función de la zonificación correspondiente.

El certificado de zonificación para uso específico, es el documento oficial expedido por el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, en el que se hace constar lo que los programas vigentes disponen en materia de uso del suelo y normas de ordenación para un predio determinado sobre sí un uso del suelo esta permitido o prohibido; o para aquel predio al que se le haya autorizado cambio de uso de suelo.

El certificado de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, es el documento oficial expedido en los términos de los párrafos anteriores, por medio del cual se reconoce el derecho de los propietarios, poseedores o sus causahabientes de un predio en los términos del artículo 22 fracción IV de esta Ley.

El certificado único de zonificación de uso de suelo específico y factibilidades, es el documento oficial expedido en los términos de los párrafos anteriores, el cual se elabora con las opiniones técnicas de las unidades administrativas competentes, y en el que se hace constar la posibilidad de dotación de agua, servicios de drenaje y desagüe pluvial, de impacto ambiental, vialidad y uso de suelo, para la construcción de conjuntos habitacionales de hasta 200 viviendas ó 10,000 metros cuadrados de construcción para uso habitacional y hasta 5,000 metros cuadrados de construcción para uso comercial, industrial y de servicios,

excepto para los proyectos que requieran estudio de impacto urbano o urbano-ambiental, de acuerdo al Sistema de Información Geográfica.

El reglamento de esta Ley, regulará los casos en los que se requiera de estas licencias y consignará las normas conforme a las cuales se otorgarán. “

Así pues, y en el mismo orden de ideas, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 125 y 126 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal los Certificados se clasifican y definen al y como a continuación se detalla:

Certificado de zonificación para usos del suelo permitidos,

Que es el documento en el que se hacen constar todas las posibles formas de utilización que los programas vigentes disponen en materia de usos del suelo y normas de ordenación para un predio determinado en función de la zonificación correspondiente. La vigencia de este certificado es de dos años contados a partir del día siguiente a su expedición para ejercer el derecho conferido en el mismo y será expedido por el Registro dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud en la Ventanilla del Registro, previo pago de derechos;

Certificado único de zonificación de uso del suelo específico y factibilidades,

Que es el documento integrado con las opiniones técnicas de las unidades administrativas competentes y en el que se hace constar la posibilidad de dotación de agua, servicios de drenaje y desagüe de agua pluvial, de impacto ambiental, vialidad y uso del suelo, para la construcción de conjuntos habitacionales de hasta doscientas viviendas o diez mil metros cuadrados de construcción para uso habitacional y hasta cinco mil metros cuadrados de construcción para uso comercial, industrial y de servicios, excepto para los proyectos que requieran estudio de impacto urbano o urbano-ambiental, conforme al Sistema de Información Geográfica.

La vigencia de este certificado es de un año contado a partir del día siguiente de su expedición. El Registro debe expedir dicho certificado dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la solicitud, previo pago de derechos. Asimismo, será emitido a través del Sistema de Información Geográfica, en el tiempo estimado de consulta e impresión, previo pago de derechos.

Certificado de zonificación para uso del suelo específico,

Es el documento en el que se hace constar si el aprovechamiento solicitado por el usuario es permitido o prohibido, conforme a lo que disponen los Programas vigentes en materia de uso del suelo y normas de ordenación para un predio determinado, o para aquel predio al que se le hubiera autorizado modificación al Programa Delegacional vigente, cambio de uso del suelo o delimitación de zona. Este certificado tendrá una vigencia de dos años a partir del día siguiente de su expedición para ejercer el derecho conferido en el mismo y será expedido por el Registro dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud, cuando ésta se ingrese en la Ventanilla del Registro, previo pago de derechos;

Certificado de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos,

Es el documento que tiene por objeto reconocer los derechos de uso del suelo que, por el aprovechamiento de manera legítima y continua, tienen los propietarios, poseedores o causahabientes de un bien inmueble en su totalidad o en unidades identificables de éste, con anterioridad a la entrada en vigor de los planes o los Programas. La vigencia de este certificado será permanente y se expedirá por el Registro dentro de los veinte días siguientes a la presentación de la solicitud del mismo, previo pago de derechos.

Ejercido el derecho conferido en los certificados mencionados, no será necesario obtener una nueva certificación, a menos que se modifique el uso y superficie por uso solicitado del inmueble, o a través de los Programas de Desarrollo Urbano que entren en vigor.

Así pues, los requisitos para poder solicitarlos, y los pasos a seguir para su obtención, son los que a continuación se detallan de acuerdo a lo establecido por el numeral 126 de dicho reglamento:

En principio Los interesados en obtener los certificados previstos en este Reglamento, deben presentar su solicitud debidamente firmada ante la Ventanilla correspondiente.

Las solicitudes para obtener certificados de zonificación para uso de suelo específico, de zonificación para uso del suelo permitidos, y único de zonificación de uso del suelo específico y factibilidades, deben contener:

En todos los casos, los datos y documentos siguientes:

a) Nombre, denominación o razón social del o de los solicitantes y, en su caso, del representante legal, señalando su registro Federal de contribuyentes, para lo cual se agregarán los documentos que acrediten su personalidad;

b) Domicilio para oír y recibir notificaciones;

c) Domicilio del inmueble a que se refiera la solicitud;

d) Croquis de localización y superficie del predio de que se trate, detallando el nombre de las calles que circundan el predio, así como las medidas y distancias a las esquinas más próximas;

e) Comprobante de pago de los derechos correspondientes;

f) Copia de la boleta predial no anterior a 12 meses de la presentación, que indique explícitamente los datos manifestados en la solicitud, y

g) Copia de una identificación oficial.

En el caso de predios ubicados en suelo de conservación, ejidales o comunales que no cuenten con boleta predial, deben presentarse documentos públicos que acrediten la posesión y/o regularización del predio, así como ubicación y superficie del predio de que se trate.

Para inmuebles que sean propiedad de la Administración, debe presentarse constancia de exención de pago de impuesto predial vigente y documento oficial que ampare la ubicación y superficie del predio.

A. Para certificados de zonificación para uso de suelo específico, de usos de suelo permitidos, y certificado único de zonificación de uso del suelo específico y factibilidades, además, debe presentarse copia de cualquiera de los siguientes documentos debidamente autorizados y sellados que amparen los datos correspondientes al predio de que se trate:

a) Licencia de Fusión, Subdivisión o Relotificación;

b) Escritura pública inscrita en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, o

c) Constancia de alineamiento y número oficial vigente.

B. Para certificados de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, además, se debe presentar documentación oficial que haga constar el aprovechamiento de manera legítima y continua del uso del suelo, respecto del cual se pretende acreditar.

Para demostrar el origen legítimo de su derecho, el solicitante presentará cualquiera de los siguientes documentos que señalen el uso y superficie a acreditar:

a) Licencia de construcción, planos arquitectónicos, manifestación de terminación de obra y autorización de uso y ocupación;

b) Declaración de apertura con sello de recepción de la autoridad Delegacional correspondiente;

c) Licencia de funcionamiento debidamente revalidada;

d) Licencia o constancia de uso del suelo expedidas de conformidad con los planes y programas de desarrollo urbano vigentes al inicio de operaciones;

e) Cédula de micro industria; o

f) Escritura pública que ampare el uso y superficie por acreditar.

Para demostrar la continuidad y aprovechamiento del uso, se debe presentar cualquiera de los siguientes documentos que señalen el uso y domicilio:

a) Formato de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes de la persona física interesada, sociedad mercantil o asociación civil, acompañada de formatos de declaraciones anuales o pagos provisionales de impuestos Federales ininterrumpidos, que reflejen los ingresos por la actividad a acreditar o concepto de arrendamiento, con sello de recepción y/o pago de la caja receptora o institución bancaria autorizada;

b) Contratos de arrendamiento debidamente registrados ante la Tesorería del Distrito Federal;

c) Visto Bueno de Prevención de Incendios;

d) Visto Bueno de Seguridad y Operación;

e) Licencia sanitaria;

f) Formatos de liquidaciones de cuotas obrero-patronales del Instituto Mexicano del Seguro Social; o

g) Boletas prediales en las que conste el uso por acreditar, expedidas por la Tesorería del Distrito Federal.

Este documento debe tramitarse con anterioridad ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, el cual se tramitará de manera directa en sus oficinas centrales, que para ello han dispuesto, así pues, en este documento se señalará el Giro comercial para el que se pretende solicitar la Licencia de Funcionamiento, la Superficie a ocupar por dicho Uso y la Ubicación exacta del inmueble donde se establecerá el Establecimiento Mercantil.

Estos Certificados nos conllevan a uno de los principales problemas a solucionar para obtener una licencia de funcionamiento en el Distrito Federal, y el cual es origen de este trabajo, puesto que, en muchas ocasiones los Usos o giros solicitados no corresponden a los señalados por la Ley de ley para el Funcionamiento de establecimientos mercantiles para el Distrito Federal, esto se debe a que no existe una correcta coordinación entre las autoridades locales, así como la mala planeación y organización de las Leyes y reglamentos vigentes en el Distrito Federal, es decir, no hay una concordancia entre las disposiciones legales aplicables, para una sana coordinación, que beneficiaria en mucho a los usuarios que requieran de acudir a las autoridades para solicitar una Licencia de Funcionamiento, dando cabida así, a la simplificación administrativa.

Visto bueno de seguridad y operación expedido por un director responsable de obra en los casos de edificaciones construidas con anterioridad a agosto de 1993; o la autorización de ocupación otorgada por la Delegación correspondiente, en los demás casos;

Documento que acredite que el establecimiento cuenta con los cajones de estacionamiento que instruyen para cada uso los Programas Delegacionales o parciales de Desarrollo Urbano y el Reglamento de Construcciones;

Este requisito, es un tanto subjetivo, ya que como lo establece la ley debe existir un documentos que acredite el numero de cajones de estacionamiento con que debe contar un establecimiento mercantil mismos que están establecidos en el Quinto Transitorio, del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, mismo que hace referencia al reglamento de construcciones anterior al vigente, en donde especifica la información del número de cajones de estacionamiento con los que debe cumplir un particular que desee obtener una licencia de funcionamiento, aunque únicamente hace mención a las construcciones, también es tomado en cuenta para determinar el numero de cajones de estacionamiento necesarios en un establecimiento mercantil; y el cual señala:

ARTICULO QUINTO.- *En los casos en que la ley hace referencia a la licencia de construcción se entenderá la señalada en el reglamento de construcciones para el Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 2 de Agosto de 1993.*

Ahora bien, en este orden de ideas, a menos de que el establecimiento mercantil cuente con un estacionamiento público que tenga su propia licencia de funcionamiento previa, no existe como tal un documento específico que señale el número de cajones de estacionamiento con que cuenta el establecimiento mercantil.

Para lo cual al no existir dicho documento el particular puede exhibir cualquiera de los siguientes documentos:

“Manifiesto bajo protesta de decir verdad” en donde se señale el número de cajones de estacionamiento con que cuenta el establecimiento mercantil para el cual se solicita la licencia de funcionamiento.

Contrato de arrendamiento con un estacionamiento público que no se encuentre a mas de 300 mts. De distancia del establecimiento mercantil.

Contrato celebrado con un empresa prestadora del servicio de valet parking.

Pero como hemos podido notar, ninguno de ellos a excepción de una licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil expedida

previamente con giro comercial para estacionamiento público garantiza, de manera fehaciente la existencia de los cajones de estacionamiento, lo que a la larga provoca verdaderos problemas, a los vecinos del establecimiento mercantil, al ya problemático tránsito vehicular en el D.F., la proliferación del mal uso de la vía pública por “cuidadores de vehículos” entre otros.

IX. Presentar un estudio de impacto ambiental o riesgo ambiental, expedido por la autoridad competente, cuando sea necesaria su presentación de conformidad con lo establecido por la Ley Ambiental y los demás ordenamientos jurídicos aplicables;

Este estudio, se presentará siempre y cuando el giro mercantil a solicitar este encuadrado dentro de lo establecido por los numerales 76 y 77 del REGLAMENTO DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, mismos que señalan

“Artículo 76. El dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental tiene por objeto evaluar y dictaminar las posibles influencias o alteraciones negativas causadas al entorno urbano o al medio ambiente por alguna obra pública o privada en el área donde se pretenda realizar, con el fin de establecer las medidas adecuadas para la prevención, mitigación y/o compensación.

Artículo 77. Se requiere dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental para la obtención de autorización, licencia o registro de manifestación, cuando se pretendan ejecutar alguno de los siguientes proyectos:...

II De uso no habitacional de más de cinco mil metros de construcción;

III. De usos mixtos de cinco mil o más metros cuadrados de construcción;

X. Para la expedición de licencia de funcionamiento tipo B la demarcación territorial a través de notificación, dará vista al comité vecinal y demás vecinos interesados de la unidad territorial correspondiente dentro de los tres días hábiles siguientes en que recibió la solicitud, misma que deberá ser atendida y desahogada dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que se haya notificado. La notificación y el desahogo se harán a través de los mecanismos establecidos en el reglamento de esta Ley, los cuales no podrán ser excluyentes ni limitativos

2.1.1 Clasificación de Licencias de Funcionamiento según la ley para el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal

Para poder dar una clasificación concisa de los establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal es necesario conceptualizar primeramente lo que para el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, es un establecimiento y que a la letra dice:

Artículo 2. *Para los efectos de este reglamento se entiende por:...*

VI. Establecimiento: *Lugar o espacio donde se realizan las actividades reguladas sujetas a verificación;*

Así pues, para la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el D.F. establece esta clasificación de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 19 de la multicitada y que establece lo siguiente:

“Artículo 19.- *Derivado del impacto vecinal y del impacto zonal, única y exclusivamente requerirán licencia de funcionamiento los establecimientos mercantiles que desarrollen alguno de los giros a que se refieren los artículos 20 y 24 de la Ley.*

Con relación a este numeral, es menester hacer una correlación de este numeral, con respecto a los artículos 20 y 24 de la misma ley

Artículo 20.- *Son considerados de impacto vecinal y requerirán para su funcionamiento expedición de licencia tipo a los siguientes giros:*

- a) Salones de fiestas,*
- b) Restaurantes,*
- c) Establecimientos de hospedaje, y*
- d) Salas de cine, teatros y auditorios.*

Los establecimientos mercantiles señalados en los incisos anteriores, además de lo señalado en la Ley, podrán realizar eventos o actividades culturales.

De las Licencias de Funcionamiento Tipo B

Artículo 24.- *Son considerados de impacto zonal y requerirán para su funcionamiento la expedición de licencia tipo B los siguientes giros:*

- a) Cervecería,*
- b) Pulquería,*
- c) Bares,*
- d) Cantinas,*
- e) Discotecas,*
- f) Salones de baile,*
- g) Peñas,*
- h) Salas de cine con venta de bebidas alcohólicas, y*
- i) Cabarets*

Los giros señalados en los incisos a) y b) podrán prestar los servicios de venta de bebidas alcohólicas específicas de su giro, para el consumo en su interior, alimentos preparados, música viva y música grabada....”

En realidad esta es la clasificación más importante en cuanto a las licencias de funcionamiento en el D.F. es decir dividir las en Tipo A y Tipo B.

Podemos señalar que es una clasificación de acuerdo a los giros mercantiles a los que se refiere, puesto que, las Licencias de funcionamiento Tipo “A” son de mucho menor impacto que las licencias de Funcionamiento Tipo B.

Las licencias de funcionamiento clasificadas de mas impacto en cuanto al impacto vecinal y zonal son las licencias tipo B, por lo que solicitan mas requisitos, además de todos los requisitos, es necesario ser sometido a una consulta vecinal, entre otros requisitos.

2.1.2 Licencias para giros de impacto vecinal y de impacto zonal.

Artículo 19.- *Derivado del impacto vecinal y del impacto zonal, única y exclusivamente requerirán licencia de funcionamiento los establecimientos mercantiles que desarrollen alguno de los giros a que se refieren los artículos 20 y 24 de la Ley.*

La ley es muy clara al especificar cuales serán los giros que puedan tener un impacto ya sea vecinal o bien un impacto zonal, pero no establece de acuerdo a que características podemos clasificarlas de acuerdo con esta división, solamente se limita a establecer que todos aquellos giros que puedan tener un impacto zonal o vecinal deberán tener licencia de funcionamiento, siempre y cuando realicen una de las actividades que se encuentran dispuestas por los artículos 20 y 24 de la L.P.F.E.M.D.F.

Así pues podemos señalar que todos aquellos giros mercantiles que puedan tener una consecuencia, ya sea para los vecinos, o bien por la zona en la que se establezca, un giro determinado, siempre y cuando encuadre con los giros señalados por los artículos 20 y 24 de la L.P.F.E.M.D.F. deberá obtener una licencia de funcionamiento, ya sea Tipo A o Tipo B, de acuerdo al giro mercantil de que se trate.

En conclusión únicamente señala que los giros de impacto vecinal serán las licencias de funcionamiento Tipo A, y las de impacto Zonal las Licencias de funcionamiento tipo B.

2.1.3 Las licencias de funcionamiento tipo A

Estas licencias son de impacto vecinal, es decir puede tener algún efecto para con los vecinos, pero sin ser un giro de impacto para la zona en general, y encuadra a giros mercantiles que a continuación se detallan:

Artículo 20.- *Son considerados de impacto vecinal y requerirán para su funcionamiento expedición de licencia tipo a los siguientes giros:*

a) Salones de fiestas,

- b) Restaurantes,*
- c) Establecimientos de hospedaje, y*
- d) Salas de cine, teatros y auditorios.*

Los establecimientos mercantiles señalados en los incisos anteriores, además de lo señalado en la Ley, podrán realizar eventos o actividades culturales.

2.1.4 Licencias de funcionamiento tipo B

Estas licencias son de impacto zonal, es decir puede tener algún efecto para un sector mas amplio que el vecinal, como lo es una zona determinada de una comunidad, y tiene que ver con el tipo de giros mercantiles que se establecen, y deben encuadrar con los establecidos con el articulo 24 de la multicitada ley que a continuación se detallan:

Artículo 24.- *Son considerados de impacto zonal y requerirán para su funcionamiento la expedición de licencia tipo B los siguientes giros:*

- a) Cervecería,*
- b) Pulquería,*
- c) Bares,*
- d) Cantinas,*
- e) Discotecas,*
- f) Salones de baile,*
- g) Peñas,*
- h) Salas de cine con venta de bebidas alcohólicas, y*
- i) Cabarets*

Los giros señalados en los incisos a) y b) podrán prestar los servicios de venta de bebidas alcohólicas específicas de su giro, para el consumo en su interior, alimentos preparados, música viva y música grabada.

Los demás giros señalados en este artículo, podrán prestar los servicios de venta de bebidas alcohólicas para el consumo en su interior, alimentos preparados, música viva, eventos culturales, manifestaciones

artísticas de carácter escénico, cinematográfico, literario o debate, música grabada, música videograbada, espacio para bailar o espectáculos.

Queda prohibida la entrada a menores de edad a todos los establecimientos mercantiles a que se refiere este capítulo con la excepción del inciso e) cuando se celebren tardeadas en cuyo caso no se podrán vender ni distribuir bebidas alcohólicas

En el establecimiento mercantil cuyo giro se encuentre dentro de los que requieran licencia de funcionamiento tipo B, se podrá ofrecer al público, sin necesidad de tramitar una nueva licencia o declaración de apertura, el servicio o alquiler de juegos de salón, de mesa y billares.

2.1.5 Requisitos para obtener Las licencias de funcionamiento tipo A

Ahora bien, en los lineamientos señalados por la L.P.F.E.M.D.F., se establecen los requisitos para poder obtener una licencia de funcionamiento.

Como ya habíamos hecho mención anteriormente en este mismo capítulo, donde señalamos los requisitos que la solicitud requiere para poder presentarse ante las autoridades delegacionales, y que abarcan las fracciones I, II, III, IV y V, ahora en este punto vamos a señalar los documentos que deben acompañar a la solicitud y que de acuerdo a la ley consisten en:

Artículo 25.- *Para la obtención de licencias de funcionamiento, los interesados deberán presentar ante la Ventanilla Única o la de Gestión, la solicitud correspondiente con los siguientes datos y documentos:*

... VI. *Certificado de zonificación para uso específico, o certificado de zonificación para usos del suelo permitidos, o certificado de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, en su caso, con el que acredite que el giro mercantil que pretende operar esta permitido en el lugar de que se trate. El uso del suelo que se deberá acreditar es el correspondiente al giro principal, de conformidad con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias;*

VII. *Visto bueno de seguridad y operación expedido por un director responsable de obra en los casos de edificaciones construidas con anterioridad a agosto de 1993; o la autorización de ocupación otorgada por la Delegación correspondiente, en los demás casos;*

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

Presentar un estudio de impacto ambiental o riesgo ambiental, expedido por la autoridad competente, cuando sea necesaria su presentación de conformidad con lo establecido por la Ley Ambiental y los demás ordenamientos jurídicos aplicables;

Para la expedición de licencia de funcionamiento tipo B la demarcación territorial a través de notificación, dará vista al comité vecinal y demás vecinos interesados de la unidad territorial correspondiente dentro de los tres días hábiles siguientes en que recibió la solicitud, misma que deberá ser atendida y desahogada dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que se haya notificado. La notificación y el desahogo se hará a través de los mecanismos establecidos en el reglamento de esta Ley, los cuales no podrán ser excluyentes ni limitativos, y

2.1.5 Requisitos para obtener las licencias de funcionamiento tipo B

Para la obtención de una licencia de funcionamiento tipo B, los requisitos son casi los mismos que para las licencias tipo A, pero con algunas diferencias las cuales hacemos mención, y que a continuación detallaremos:

Artículo 25.- *Para la obtención de licencias de funcionamiento, los interesados deberán presentar ante la Ventanilla Única o la de Gestión, la solicitud correspondiente con los siguientes datos y documentos:*

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

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

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

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

V. Giro mercantil que se pretende ejercer;

VI. Certificado de zonificación para uso específico, o certificado de zonificación para usos del suelo permitidos, o certificado de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, en su caso, con el que acredite que el giro mercantil que pretende operar esta permitido en el lugar de que se trate. El uso del suelo que se deberá acreditar es el correspondiente al giro principal, de conformidad con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias;

VII. Visto bueno de seguridad y operación expedido por un director responsable de obra en los casos de edificaciones construidas con anterioridad a agosto de 1993; o la autorización de ocupación otorgada por la Delegación correspondiente, en los demás casos;

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

Todos estos requisitos, son exactamente los mismos que se solicitan para una licencia Tipo "A", con la diferencia de algunos documentos que a continuación se describen, y que es donde radica la diferencia con los requisitos de la Licencia tipo "A" y que ya hemos destacado.

IX. Presentar un estudio de impacto ambiental o riesgo ambiental, expedido por la autoridad competente, cuando sea necesaria su presentación de conformidad con lo establecido por la Ley Ambiental y los demás ordenamientos jurídicos aplicables;

X. Para la expedición de licencia de funcionamiento tipo B la demarcación territorial a través de notificación, dará vista al comité vecinal y demás vecinos interesados de la unidad territorial correspondiente dentro de los tres días hábiles siguientes en que recibió la solicitud, misma que deberá ser atendida y desahogada dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que se haya notificado. La notificación y el desahogo se hará a través de los mecanismos establecidos en el reglamento de esta Ley, los cuales no podrán ser excluyentes ni limitativos,

En este requisito, daremos un breve lineamiento de lo que es una consulta vecinal para poder establecer un giro mercantil con licencia de funcionamiento tipo B.

En primer lugar, después de haber ingresado toda la documentación ante la Ventanilla Única de la delegación, pasara a la Unidad e Giros mercantiles de la delegación, y ahí después de un estudio previo de toda la documentación ingresada, si no hay ninguna prevención que hacer al solicitante sobre alguna deficiencia de su tramite se procederá a realizar una convocatoria.

Esta se realizará ya sea por medio del comité vecinal o bien mediante la publicación hecha a los vecinos principalmente a los más cercanos al domicilio donde se pretende establecer el giro mercantil, donde dará aviso del giro mercantil que se pretende establecer en esa comunidad, para que en este momento procesal, hagan saber sobre las inconformidades que puedan existir sobre el establecimiento mercantil en comento.

2.2 Ingreso ante Ventanilla Única

2.2.1 Ventanilla única

La ventanilla única de las delegaciones son un órgano creado mediante acuerdo delegatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 23 de Mayo de 1994, con el objetivo de implementar un sistema de simplificación administrativa y atención ciudadana, la cual está facultada para orientar, integrar, recibir, gestionar, entregar la documentación y dar respuesta a los asuntos que tramite la ciudadanía.

Precisar en el ámbito de las atribuciones de las Ventanillas Únicas Delegacionales, con base en el Acuerdo por el que se modifican y precisan las atribuciones de dichas Unidades, los mecanismos y procedimientos administrativos para la atención y desahogo de los trámites que la ciudadanía gestiona ante los Órganos Político Administrativos de la Administración Pública del Distrito Federal, a fin de que los servidores públicos adscritos a las mismas desempeñen sus funciones de orientación, recepción, registro,

seguimiento y entrega de documentos en apego a la legalidad, garantizando la observancia de los principios de simplificación y transparencia que permitan homologar los criterios de atención al público.

2.2.2 Creación

El Gobierno del Distrito Federal consciente de la enorme importancia de brindar a la ciudadanía un servicio eficaz y eficiente en la atención de sus solicitudes de trámites, crea las Ventanillas Únicas Delegacionales, con el propósito de mejorar las acciones en materia de simplificación administrativa.

Un primer antecedente con respecto a la sistematización de la atención ciudadana se da el 23 de mayo de 1994, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo delegatorio en materia de simplificación administrativa y atención ciudadana y por el que se instala como prueba piloto una Ventanilla Única en la Delegación Benito Juárez, la cual está facultada para orientar, integrar, recibir, gestionar, entregar la documentación y dar respuesta a los asuntos que tramite la ciudadanía.

El 23 de septiembre de 1994, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se crean en las 16 Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, Ventanillas Únicas Delegacionales para la recepción y entrega de documentos que permitieran agilizar los trámites solicitados por el público usuario.

El 15 de enero de 1997, se emite la circular 03, con la finalidad de hacer del conocimiento de los CC. Delegados del Departamento del Distrito Federal, la obligación de cumplir con la Guía de Identidad Corporativa de la Ventanilla Única Delegacional; asimismo, el 17 de noviembre de 1997 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Acuerdo por el que se modifican y precisan las atribuciones de las Ventanillas Únicas Delegacionales.

El proceso de modernización que experimenta la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, hizo necesario actualizar el fundamento jurídico de las Ventanillas, por tal motivo el 19 de mayo de 2004 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Acuerdo por el que se Modifican y Precisan las Atribuciones de las Ventanillas Únicas Delegacionales.

A continuación observaremos algunos cuadros referenciales para una mejor exposición del tema:

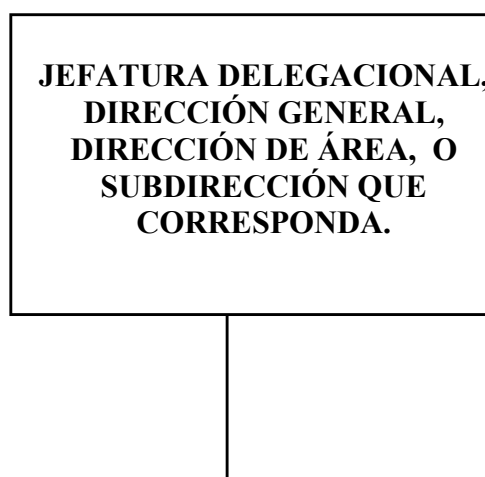
ESTRUCTURA ORGÁNICA

**JEFATURA DELEGACIONAL, DIRECCIÓN GENERAL, DIRECCIÓN DE
ÁREA, SUBDIRECCIÓN.**

RESPONSABLE DE VENTANILLA ÚNICA DELEGACIONAL

OPERADOR DE VENTANILLA ÚNICA DELEGACIONAL

ORGANOGRAMA





OPERADOR DE VENTANILLA ÚNICA DELEGACIONAL

Definición:

Se define como Operador de Ventanilla Única a todos los puestos que realizan actividades directas de atención al público, y que tienen un grado de subordinación con la figura del Responsable de la Ventanilla Única.

2.2.3. Funciones

Las atribuciones que tiene la Ventanilla Unica son aquellas facultades que le fueron encomendadas por el Acuerdo de Creación de las Ventanillas Únicas

Se modifican y precisan las atribuciones de las Ventanillas Únicas Delegacionales conferidas a través del “Acuerdo por el que se crea en las dieciséis Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, Ventanillas Únicas Delegacionales para la recepción y entrega de documentos”

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 1994, así como las otorgadas por el “Acuerdo por el que se modifican y precisan las atribuciones de las Ventanillas Únicas Delegacionales”, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de noviembre de 1997 y en el Diario Oficial de la Federación el día 25 del mismo mes y año, conforme al presente Acuerdo.

Las Ventanillas Únicas Delegacionales están facultadas para orientar, informar, recibir, integrar, registrar, gestionar y entregar documentos, en el ámbito de sus respectivas demarcaciones territoriales, que se relacionen con solicitudes, avisos y manifestaciones que presente la ciudadanía

La ventanilla Única es la encargada de recibir todas las solicitudes debidamente requisitadas, con la documentación adicional solicitada por la ley para poder enviarla a la Unidad correspondiente, que en este caso será la Unidad de Giros Mercantiles.

En materia de Establecimientos Mercantiles las atribuciones de la ventanilla Única Delegacional son los que a continuación se detalla:

- a) Autorización para la venta de cerveza en envase abierto o pulque sin envasar en el interior de ferias, romerías, kermesses, festejos populares u otros lugares en que se presenten eventos similares;
- b) Autorización para operar por una sola ocasión o por un periodo determinado, o por un sólo evento, un giro mercantil que requiera licencia de funcionamiento, con excepción del giro de cabaret;
- c) Aviso de cambio de giro mercantil de los establecimientos que operan con declaración de apertura;
- d) Aviso de Declaración de Apertura para Establecimiento Mercantil;
- e) Aviso de Declaración de Apertura para Establecimiento Mercantil vía Internet;

- f) Aviso de Modificación de domicilio de establecimiento mercantil que opera con declaración de apertura por cambio de nomenclatura del lugar en que se ubica;
- g) Aviso de renovación de permiso para la colocación de enseres o instalaciones desmontables en la vía pública, contiguos a restaurantes y cafeterías;
- h) Aviso de Revalidación de Licencia de Funcionamiento para Establecimiento Mercantil;
- i) Aviso de Suspensión o Cese de Actividades de Establecimiento Mercantil;
- j) Aviso de traspaso de derechos de declaración de apertura de un Establecimiento Mercantil;
- k) Expedición de Licencia de funcionamiento para Establecimiento Mercantil;
- l) Expedición de nueva licencia de funcionamiento por traspaso de Establecimiento Mercantil; y
- m) Expedición de permiso para la colocación de enseres o instalaciones desmontables en la vía pública contiguos a restaurantes y cafeterías.

USO DE SUELO

- a) Cambio de uso del suelo, artículo 74 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- b) Licencia de relotificación en superficies mayores a 10 veces lote tipo;
- c) Licencia de subdivisión, fusión y relotificación de predios en superficies menores a 10 veces lote tipo; y
- d) Modificación a los Programas de Desarrollo Urbano artículo 26, fracción III apartado C, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Para la Ley de Funcionamiento para Establecimientos Mercantiles, las funciones de la ventanilla Unica son las que dispone como a continuación se detalla:

Artículo 6. *Son facultades de los titulares de las Ventanillas Únicas y la de gestión, orientar, recibir, integrar, gestionar y entregar la documentación y respuesta correspondiente, de los siguientes trámites:*

I. Autorización y revalidación de las licencias de funcionamiento, así como la tramitación de los traspasos;

II. Recepción de la declaración de apertura y tramitación de los traspasos;

III. Recepción del aviso de suspensión y cese de actividades de los establecimientos mercantiles;

IV. Entrega de permisos y autorizaciones;

V. Entrega de la negativa a la solicitud de una licencia de funcionamiento, y

VI. Las demás que establezca la Ley.

Artículo 7. *El Titular de la Ventanilla de Gestión deberá informar y remitir diariamente a la Delegación, vía la Ventanilla Única, la documentación que reciba sobre los trámites materia de sus facultades.*

Artículo 8. *Los Titulares de las Ventanillas Únicas y las de gestión proporcionarán, gratuitamente a los interesados, la solicitud de expedición de licencia de funcionamiento, autorización, permisos y el formato de declaración de apertura.....*

..... En ningún caso se podrá negar la recepción de documentos o solicitudes que cumplan con los requisitos del trámite solicitado, mismos que serán canalizados al área correspondiente para que se determine lo conducente. Su recepción no implica la autorización del trámite.

A continuación observaremos algunos cuadros referenciales para una mejor exposición del tema:

Nombre del Procedimiento: General de Operación Interna de la Ventanilla Única Delegacional

Unidad Administrativa	No.	Descripción de la Actividad	Tiempo
-----------------------	-----	-----------------------------	--------

Operador de Ventanilla Única	1	▯ Recibe del usuario solicitud de información sobre el trámite a realizar, requisitos a cubrir y formato que deberá utilizar y llenar.	
	2	▯ Proporciona información sobre el trámite a realizar, requisitos a cubrir, formatos a llenar, costo en su caso, y tiempo de respuesta.	
	3	▯ Recibe del usuario el formato y revisa que este llenado correctamente y que la documentación anexa este completa.	
		NO CUMPLE CON LOS REQUISITOS	
	4	▯ Informa al interesado sobre las causas por las que no procede su trámite, lo orienta para que sean subsanadas (pasa a la actividad No. 2).	
	5	▯ Registra en el Libro de Gobierno y en el Sistema de Cómputo y estampa sello de recibido en formato de solicitud y documentos anexos de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley de Procedimiento Administrativo. (Solo en caso de que el usuario se empeñe en ingresar el trámite).	
		SI CUMPLE CON LOS REQUISITOS	
Responsable de la Ventanilla Única	6	▯ Registra en el Libro de Gobierno y en el Sistema de Cómputo, emite acuse y anota fecha de respuesta.	
	7	Recaba y elabora relación del total de trámites ingresados en el día y turna al Responsable de la Ventanilla Única para Vo.Bo.	
Responsable de la Ventanilla Única	8	▯ Recibe y revisa relación y expedientes de los trámites ingresados, firma de Vo.Bo. y turna a la Unidad Administrativa Correspondiente.	
Unidad Administrativa Responsable del Trámite	9	▯ Recibe y revisa los expedientes de los trámites ingresados	

Nombre del Procedimiento: General de Operación Interna de la Ventanilla Única Delegacional

Unidad Administrativa	No.	Descripción de la Actividad	Tiempo
Operador de Ventanilla Única	13	▯ Recibe prevención registra en Libro de Gobierno y Sistema de Cómputo.	
	14	▯ Recibe del usuario la documentación con la que desahoga la prevención, registra en el Libro de Gobierno y en el Sistema de Cómputo y turna al Responsable de la Ventanilla Única.	
Responsable de Ventanilla Única	15	▯ Recibe, revisa y turna la documentación con la que desahoga la prevención a la Unidad Administrativa Responsable.	
Unidad Administrativa Responsable del Trámite.	16	▯ Recibe la documentación con la que desahoga la prevención, revisa, analiza y dictamina lo procedente.	
SI CUMPLE CON LOS REQUISITOS			
Responsable de Ventanilla Única	17	▯ Emite resolución y turna al Responsable de la Ventanilla Única.	
	18	▯ Recibe, revisa y turna resolución al operador de Ventanilla Única para su registro y seguimiento.	
Operador de Ventanilla Única	19	▯ Recibe y registra resolución en Libro de Gobierno y Sistema de Cómputo.	
	20	▯ Recibe y verifica del usuario lo siguiente:	
		▯ Acuse de Recepción del Trámite	
		▯ Identificación, carta poder y/o carta de autorización	
		▯ Pago de derechos (En caso de existir).	
Responsable de Ventanilla Única	21	▯ Entrega resolución del trámite al usuario y solicita su firma en el acuse de recibo y en el Libro de Gobierno.	
	22	▯ Recibe acuse de recibo, descarga en el Sistema de Cómputo y turna documentación al Responsable de la Ventanilla Única.	
Responsable de Ventanilla Única	23	▯ Recibe, revisa e integra documentación del trámite efectuado y turna a la Unidad Responsable.	
Unidad Administrativa Responsable del Trámite.	24	▯ Recibe documentación y archiva,	
Dándose por concluido este procedimiento.			

2.3. Envío a la unidad de Giros Mercantiles Delegacional

Posterior al ingreso de la solicitud ante la ventanilla única, esta la canalizara a la unidad de Giros Mercantiles, la cual determinará si procede dicha solicitud, y en su caso el tipo de licencia a otorgar, además de que si se tratara de una Licencia tipo “B”, el dar vista al comité de vecinos, determinar al pago de derechos, en esta parte es donde se encuentra el principal problema que estamos estudiando, toda vez que en esta área se determinara la procedencia de la solicitud para una licencia de funcionamiento.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles el procedimiento a seguir en la Unidad de Giros Mercantiles es el que a continuación se detalla y que a la letra dice:

Artículo 26.- Recibida la solicitud acompañada de todos los documentos y cumplidos todos los requisitos a que se refiere el artículo anterior, la Delegación deberá expedir, previo pago de derechos, la licencia de funcionamiento correspondiente, en los siguientes plazos:

- I Para las Licencias de Funcionamiento tipo A, el plazo máximo para la expedición será de 10 días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente en que se presente la solicitud,*
- II Para las Licencias de Funcionamiento tipo B, el plazo máximo para la expedición será de 20 días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente en que se presente la solicitud.*

La Delegación, dentro de los plazos señalados, podrá realizar visitas o cotejos para verificar que las manifestaciones y documentos de las solicitudes respectivas sean verídicos, de conformidad con lo que establezca la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias.

En la licencia de funcionamiento se hará constar en forma clara el giro mercantil que se autorice ejercer, de acuerdo con la actividad permitida en el uso de suelo.

En teoría, si la solicitud esta debidamente integrada con la documentación requerida como lo ingresó el particular ante el operador de ventanilla única delegacional, debería ser autorizada la Licencia de funcionamiento, de acuerdo con el plazo establecido por la multicitada Ley, puesto que cumplió con todos los requisitos previstos por la Ley, mismos que

ya hemos señalado con anterioridad, pero en muchas ocasiones esto no sucede así.

Después de que una solicitud es canalizada a la Unidad de Giros Mercantiles, de ser estudiada, además de no cumplir en muchos casos con el plazo señalado por la ley, puede que sea negada por la discrepancia de criterios entre las autoridades, y la mala aplicación de los ordenamientos legales aplicables.

Por ello es que propongo en este trabajo la creación de un sistema de mejora regulatoria, que podrá solucionar de raíz, el eterno problema de la mala aplicación de las leyes, en el caso muy particular de la ley para el funcionamiento de establecimientos mercantiles, ya que no quedará a discreción de la autoridad de la unidad de giros mercantiles el poder autorizar o negar una licencia de funcionamiento, es decir si el particular cumple con lo establecido por la ley, se le deberá otorgar dicha licencia, y no dejándolo el mejor arbitrio de la autoridad, dejando al particular en total estado de indefensión.

2.3.1 Unidad de giros mercantiles

En este rubro, es donde se encuentra uno de los principales problemas existentes en la Administración pública del D.F., mismos que son dignos de analizarse, puesto que, al adentrarnos al estudio de la naturaleza de esta Unidad de Gobierno, en específico nos percatamos de que estas unidades no se encuentran establecidas en ningún ordenamiento legal de la Administración del Distrito Federal, ni en el estatuto de gobierno del D.F., ni en otro ordenamiento legal que le pudiera dar sustento jurídico.

Dentro de la diversa problemática que existe en la Administración Pública del D.F., se encuentra la falta de los ordenamientos legales que les den sustento a las diversas unidades que se encuentran dentro de la estructura orgánica de las delegaciones, ya que estas unidades se encuentran

establecidas mediante Manuales Internos de cada Demarcación Territorial, mismos que son firmados por los Jefes Delegacionales, los que a su vez derivan estas funciones a las distintas Direcciones Generales de cada Demarcación Territorial, lo que podemos considerar que quizá no tengan en muchas ocasiones las facultades necesarias para poder emitir determinados Actos.

2.3.2 Funciones

Como parte de las funciones que realizan estas unidades, estas pueden variar conforme a lo establecido en cada Manual Interno que elabora cada Delegación, o bien, en los acuerdos internos que suscriba el jefe Delegacional y los Directores de cada área.

Dentro de las principales funciones de la Unidad de Giros Mercantiles de las diversas demarcaciones territoriales, se encuentran las siguientes:

- ❑ Realizar el Estudio y aprobación, o en su caso la negación de Licencias de Funcionamiento para Establecimiento Mercantil.
- ❑ La emisión de acuerdos administrativos respecto a establecimientos mercantiles
- ❑ La aprobación ó negación de autorizaciones para Espectáculos Públicos
- ❑ La aprobación ó negación de autorizaciones para degustación en vía Pública.
- ❑ La aprobación ó negación de autorizaciones para la colocación de enseres menores en vía pública.
- ❑ La aprobación ó negación de autorizaciones para la colocación de Ferias y verbenas populares.
- ❑ Revalidación de Licencias de funcionamiento para establecimientos mercantiles.
- ❑ Cambio de nombre comercial o razón social para establecimiento mercantil.

- ❑ Traspaso de derechos de Licencias de Funcionamiento y declaración de Apertura.
- ❑ Aviso de Declaración de Apertura de Establecimiento Mercantil.

Por otra parte, esta Unidad también se encarga de la atención de quejas vecinales con respecto a establecimientos mercantiles.

Es en este punto donde encontramos, uno de los puntos medulares que sustenta la realización de este trabajo, ya que los servidores públicos adscritos a estas unidades de gobierno, en la mayoría de los casos no cuentan con la debida preparación para poder fundar y motivar las diversas resoluciones de autorización o negación de una Licencia de Funcionamiento, ya que es común encontrarse que si bien, por ignorancia o desconocimiento de la ley, o bien por presiones políticas de diversos niveles, amistades o intereses diversos, se emiten resoluciones arbitrarias con total desapego a la ley y al derecho logrando así beneficiar un sector minoritario de la población y perjudicando también a la mayoría de la misma, al resultar totalmente ineficiente la administración de los servidores públicos en comento, en cuanto al procedimiento de emisión o negación de Licencias de Funcionamiento, que es el tema primordial que atañe a este trabajo.

2.4 Verificaciones y cotejos

2.4.1.Verificación

La verificación es el acto administrativo, en el cual la autoridad comprobará la veracidad de los datos y documentos presentados por el particular ante la autoridad delegacional para poder obtener una licencia, autorización o permiso de la misma autoridad.

2.4.2. Concepto

Para la ley de Funcionamiento para Establecimientos Mercantiles del D.F., el procedimiento de verificación no se establece, ya que solamente se

limita señalar que dichas verificaciones se realizarán de acuerdo con lo dispuesto por la ley de Procedimiento administrativo para el D.F., y únicamente establece respecto a las notificaciones tal y como lo establece el artículo 94 de la L.P.F.E.M.D.F., y que a la letra dice:

Artículo 94.- Las notificaciones a las que alude la Ley, se realizaran conforme lo establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal,

También podemos conceptualizar a la Visita de verificación en concordancia con lo señalado por la fracción XIII del artículo 2 del Reglamento de verificaciones del D.F. que establece al respecto lo siguiente:

Artículo 2. Para los efectos de este reglamento se entiende por:...

XIII. Visita de verificación: Diligencia de carácter administrativo que ordena la autoridad competente con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias respecto de las actividades reguladas que se realicen en establecimientos.

Así las cosas, el procedimiento de verificación será conforme a lo dispuesto por la L.P.A.D.F., mismo que establece en el Capítulo VIII, lo siguiente

CAPITULO OCTAVO DE LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN

Artículo 97.- Las autoridades competentes del Distrito Federal, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de carácter local podrán llevar a cabo visitas de verificación. Dichas visitas se sujetarán a los principios de unidad, funcionalidad, coordinación, profesionalización, simplificación, agilidad, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y autocontrol de los particulares.

Artículo 98.- Toda visita de verificación deberá ajustarse a los procedimientos y formalidades que establezca esta Ley, el Reglamento que al efecto se expida y a las demás disposiciones aplicables.

Artículo 105.- Las dependencias podrán, de conformidad con las disposiciones aplicables, verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo cual se deberán cumplir, en lo conducente, las formalidades previstas para las visitas de verificación.

Como podemos apuntar, en esta Ley, se encuentran descritos todos los requisitos que se deben cumplir para llevar a cabo una visita de verificación en

el D.F. mismos que también son requisitos para que un acto administrativo tenga validez como lo señalamos en el primer capítulo de este trabajo.

Así pues la autoridad debe cumplir estrictamente con estos requisitos para poder tener validez y surta eficacia dicha verificación, de lo contrario la verificación que no sea debidamente apegada a la ley no tendrá validez y podrá solicitar desde la reposición total de dicha verificación hasta su nulidad.

Para el Reglamento de verificaciones del D.F.

Artículo 68.- Para los efectos de este título se observará la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal y los Reglamentos correspondientes.

Artículo 69.- La Delegación vigilará que los establecimientos mercantiles cumplan con las obligaciones contenidas en la presente Ley, para lo cual realizará verificaciones conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo, Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal y aplicará las sanciones que se establecen en este ordenamiento, sin perjuicio de las demás sanciones que resulten aplicables.

Para efectos del artículo 72 de la Ley, las dependencias o entidades de la administración pública del Distrito Federal podrán efectuar diligencias y actuaciones relativas a las visitas de verificación las veinticuatro horas del día; esto es, de las 00.00.01 horas a las 24:00 horas.

Para efectos del primer párrafo del artículo 75 de la Ley, la autoridad competente habilitará como días hábiles para realizar diligencias y actuaciones relacionadas con las visitas de verificación, los días en que estén funcionando los establecimientos o realizándose las actividades reguladas a verificar.

2.4.3 De los procedimientos de las visitas de verificación

Toda Visita de Verificación tiene un procedimiento a seguir y una serie de requisitos a cumplir que sin ellos estos actos no tendrían la validez, para poder surtir sus efectos, como ya hicimos mención en capítulos anteriores.

Dentro del Capítulo VIII de la Ley para el Procedimiento Administrativo para el D.F., se encuentra previsto el procedimiento a seguir para realizar una visita de verificación, y que al respecto señala:

Artículo 99.- *Los verificadores, para practicar una visita, deberán estar provistos de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que la fundamenten.*

Artículo 100.- *Los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos objeto de verificación estarán obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor.*

Artículo 101.- *Al iniciar la visita, el verificador deberá exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad competente que lo acredite para desempeñar dicha función, así como la orden expresa a la que se refiere el artículo 99 de la presente Ley, de la que deberá dejar copia al propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento.*

Artículo 102.- *De toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique si aquélla se hubiere negado a proponerlos.*

De toda acta se dejará copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aunque se hubiere negado a firmar, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del documento de que se trate, siempre y cuando el verificador haga constar la circunstancia en la propia acta.

2.4.3.1 Requisitos

Los requisitos de una visita de verificación, son absolutamente necesarios para que dicha visita tenga eficacia y cumpla con los parámetros legales establecidos para que surtan efectos, y que el visitado, tenga certeza jurídica, respecto al acto que esta realizando la autoridad, y busca salvaguardar la esfera jurídica del particular.

Artículo 4. *Toda visita de verificación debe practicarse, a más tardar, el día hábil siguiente en que el verificador reciba la orden respectiva. Este*

término será improrrogable, salvo los casos de excepción a que se refiere este Reglamento.

Artículo 26. *Toda visita de verificación únicamente podrá ser realizada mediante orden escrita de la autoridad competente. Esta orden deberá contener como mínimo lo siguiente:*

- I. Lugar y fecha de expedición;*
- II. Número de expediente que le corresponda;*
- III. Domicilio o ubicación del establecimiento en el que se desahogará la visita de verificación;*
- IV. Objeto y alcance de la visita de verificación;*
- V. Cita de las disposiciones legales que la fundamenten;*
- VI. Nombre del verificador que habrá de realizar la visita y número de su credencial;*
- VII. Cargo, nombre y firma autógrafa de la autoridad que expida la orden de visita de verificación;*
- VIII. El número telefónico del Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL) y de la Contraloría General del Distrito Federal para efectos de las fracciones III y IV del artículo 24 de este Reglamento;*
- IX. Autoridad a la que se debe dirigir el visitado para presentar el escrito de observaciones a que se refiere el artículo 41 de este reglamento;*
- X. La leyenda de que el verificador tiene prohibido solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos o servicios provenientes del visitado, y que dichos actos constituyen un delito cuando, además, impliquen hacer u omitir alguna de sus obligaciones, señalando los preceptos y sanciones aplicables.*

La leyenda podrá sustituirse por la transcripción literal de los preceptos que imponen las sanciones administrativas o penales correspondientes;

XI. La leyenda de que constituye un delito ofrecer dinero, dádiva o hacer promesas al verificador o a interpósita persona para que éste o cualquier servidor público haga u omita alguna de sus obligaciones, señalando los preceptos y sanciones aplicables.

La leyenda podrá sustituirse por la transcripción literal de los preceptos que imponen las sanciones penales correspondientes;

_XII. Apercibimiento de que impedir la visita de verificación constituye una infracción administrativa, señalando los preceptos y sanciones aplicables.

_El apercibimiento podrá contener la transcripción literal de los preceptos que imponen las sanciones correspondientes, y

XIII. Los demás que señalen los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables.

Artículo 32. *Reunidos los requisitos a que se refiere el artículo que antecede, el acta tendrá plena validez. Los hechos y circunstancias en ella contenidos, se tendrán por ciertos, salvo prueba en contrario.*

2.4.4 Tipos de verificaciones

El reglamento de Verificaciones del Distrito Federal, no es muy específico en cuanto a los diferentes tipos de visitas de verificación que se pueden realizar.

Sin embargo, y después de hacer un minucioso análisis de este reglamento en concordancia con otros ordenamientos legales, como la ley para el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el D.F., podemos llegar a la conclusión de que existen dos principales tipos de Visitas de Verificación, las cuales son:

1.- Verificación Aleatoria: esta es la que se realiza al azar, es decir no hay ningún precedente que motive a la autoridad para llevarla a cabo, y puede realizarse tanto a establecimientos mercantiles como a obras de construcción.

2.- Verificación Voluntaria.- Este tipo de Verificación la solicita el particular para que la autoridad verificadora, acuda a su establecimiento mercantil u obra de construcción, para que la lleve a cabo y constate que ha cumplido con los ordenamientos legales aplicables, y si es el caso haga el levantamiento de sellos de clausura, o bien le pueda emitir resolución favorable por alguna solicitud formulada con anterioridad.

También, en algunas ocasiones la autoridad verificadora podrá realizar visitas de verificación, motivadas por alguna Queja vecinal que haya sido instaurada ante las autoridades delegacionales, surgidas de alguna molestia de

vecinos por la colocación de algún establecimiento mercantil, la realización de alguna obra, o bien por la omisión del cumplimiento de algún ordenamiento legal que derive en molestia a los vecinos.

2.4.4.1 De las visitas de verificación voluntaria

Como ya dijimos, este tipo de Verificación es aquella que solicita el particular para que la autoridad verificadora, acuda a su establecimiento mercantil u obra de construcción, para que la lleve a cabo y constate que ha cumplido con los ordenamientos legales aplicables, y si es el caso haga el levantamiento de sellos de clausura, o bien le pueda emitir resolución favorable por alguna solicitud formulada con anterioridad.

Artículo 38. *Para efectos del artículo 6 del presente Reglamento, la autoridad competente establecerá en los programas que al efecto se publiquen, los mecanismos, periodos y condiciones en que serán aplicadas las visitas de verificación voluntaria.*

En las materias y plazos que determine el Programa, los titulares, propietarios, poseedores, responsables o encargados de un establecimiento, podrán solicitar a la autoridad competente la realización de visitas de verificación voluntaria por única ocasión, con el objeto de conocer si existen irregularidades administrativas en el desarrollo de sus actividades.

La autoridad competente ordenará la visita, que se realizará conforme a las formalidades del presente Reglamento y dentro de los siguientes 10 días hábiles, informará por escrito al particular las irregularidades encontradas así como las sanciones que les habrían correspondido.

El interesado tendrá un plazo de 30 días para informar a la autoridad que ha subsanado las irregularidades encontradas.

Una vez recibido el informe o concluido el plazo, la autoridad, sin realizar diligencia alguna, archivará el expediente como asunto concluido.

Artículo 6. *Con el fin de fomentar el autocontrol de los particulares en las actividades reguladas que desarrollen, podrán solicitar a la autoridad competente la realización de visitas de verificación voluntaria en términos del presente reglamento y de acuerdo con los programas.*

2.4.4.2 Requisitos

Para que surta efectos una visita de verificación voluntaria, es necesario que cumpla con determinados requisitos para su validez, entre los que se encuentran los siguientes que han sido establecidos por el reglamento de Verificaciones del D.F.:

La autoridad ordenará la visita, que se realizará conforme a las formalidades del presente Reglamento

Dentro de los siguientes 10 días hábiles, informará por escrito al particular las irregularidades encontradas así como las sanciones que les habrían correspondido

El interesado tendrá un plazo de 30 días para informar a la autoridad que ha subsanado las irregularidades encontradas.

Una vez recibido el informe o concluido el plazo, la autoridad, sin realizar diligencia alguna, archivará el expediente como asunto concluido.

Además de los requisitos establecidos por los demás ordenamientos legales para la realización de una visita de verificación además de los señalados por el reglamento de Verificaciones para el D.F., establecidos en el numeral 39, que a la letra dice:

De acuerdo con la el reglamento de verificaciones para el D.F. se establece que:

Artículo 39. *No procede la realización de visitas de verificación voluntaria en establecimientos:*

a) *Seleccionados por procedimiento aleatorio para ser verificados;*

b) *En los que la autoridad tenga conocimiento de un hecho u omisión que pudiera constituir algún delito relacionado con su actividad;*

c) *En los que hayan ocurrido accidentes o siniestros;*

d) *Cuya actividad represente inminente peligro para la integridad física de las personas, la salud, la seguridad pública o el medio ambiente;*

e) Respecto de los cuales se haya presentado denuncia escrita que contenga, por lo menos, el nombre y firma del denunciante, su domicilio, la ubicación y la descripción de hechos que constituyan probables omisiones o irregularidades;

f) A los que se les haya revocado o declarado la nulidad de la autorización, permiso o licencia, declaración de apertura o registro de manifestación, o

g) En los que su funcionamiento contravenga disposiciones legales o reglamentarias expresas o implique irregularidades insubsanables.

La autoridad informará por escrito al particular las causas por las cuales no procede la realización de la visita de verificación voluntaria y enviará de inmediato la visita de verificación correspondiente.

De la misma forma se procederá, cuando haya tenido conocimiento de cualquiera de los supuestos establecidos en el presente artículo con posterioridad a la realización de la visita de verificación voluntaria.

Artículo 40. *Si de la realización de visita de verificación voluntaria se desprende peligro para la salud, la integridad de las personas y sus bienes o la seguridad pública, se aplicarán las medidas de seguridad correspondientes.*

2.4.5 De la calificación de las visitas de verificación

Posterior a la visita de verificación, y después de levantada el acta circunstanciada, de la misma los verificadores procederán a canalizarla a la Unidad calificadora de Verificaciones y clausuras de la delegación a la que pertenezcan, en donde se realizará un minucioso estudio de dicha acta circunstanciada, y verificará que el particular que fue verificado cumpla con todas las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, es decir calificará la visita de verificación, lo citará a que comparezca a la audiencia de ley para que ofrezca las pruebas que considere pertinentes que en su caso desvirtúen o bien que refirмен lo estipulado en el Acta Circunstanciada de verificación.

Y si a su consideración el particular no cumple con todo lo dispuesto, calificará dicha visita imponiendo una sanción ya sea pecuniaria, o bien puede ordenar la clausura del establecimiento visitado.

En caso de que el visitado cumpla con todo lo establecido por los ordenamientos legales aplicables, emitirá resolución al respecto y ordenara que se concluya definitivamente con ese asunto.

Todo este procedimiento de calificación lo establece el reglamento de verificaciones para el D.F. y que al respecto señala:

Artículo 41. *Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la conclusión de la visita de verificación, los visitados podrán formular por escrito, ante la autoridad competente, observaciones respecto de los hechos contenidos en el acta de visita de verificación y ofrecer pruebas en relación con éstos.*

2.5. Plazos establecidos para otorgar una licencia de funcionamiento

Los plazos establecidos para otorgar una licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil se encuentran establecidos por la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el D.F., de acuerdo con lo dispuesto por su artículo 26, y que a la letra señala:

Artículo 26.- *Recibida la solicitud acompañada de todos los documentos y cumplidos todos los requisitos a que se refiere el artículo anterior, la Delegación deberá expedir, previo pago de derechos, la licencia de funcionamiento correspondiente, en los siguientes plazos:*

I Para las Licencias de Funcionamiento tipo A, el plazo máximo para la expedición será de 10 días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente en que se presente la solicitud,

II Para las Licencias de Funcionamiento tipo B, el plazo máximo para la expedición será de 20 días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente en que se presente la solicitud.

La Delegación, dentro de los plazos señalados, podrá realizar visitas o cotejos para verificar que las manifestaciones y documentos de las solicitudes respectivas sean verídicos, de conformidad con lo que establezca la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias.

Según con lo que establecen estos numerales de la ley, una licencia de funcionamiento tipo “A” debe ser emitida en un plazo de 10 días hábiles y una Licencia Tipo “B” en 20 días hábiles, previo pago de derechos, pero lo que se ha omitido en este artículo, es el tiempo en que la autoridad deberá señalarle al particular el monto de derechos a pagar por la licencia, es decir establece el plazo para la emisión de la licencia después de el pago, pero si el particular no sabe cual es el monto a pagar por la licencia de funcionamiento, mismo que la autoridad calcula e indica, debemos preguntarnos forzosamente ¿Cómo podrá el particular hacer el pago correspondiente, y en consecuencia como comenzará a correr dicho plazo si el pago no se efectúa?.

Toda vez que la autoridad puede tardar mas de los 10 o 20 días hábiles establecidos por la ley dejando al particular en total estado de indefensión, ya que en la practica estos términos pueden tardar incluso meses, por lo que anulan los lineamientos legales existentes incumpliendo a todas luces lo dispuesto por la ley.

Al no haber congruencia entre lo que establece la ley y la practica, es menester la creación de lineamientos que provean al particular de certeza jurídica ante las lagunas existentes en la actualidad.

Desde mi punto de vista estamos ante uno de los tantos problemas que son motivo de la elaboración de este trabajo, y es por ello que mi propuesta sobre el mismo, es la existencia de un sistema de mejora regulatoria, que subsane las deficiencias y lagunas de los procedimientos, para la obtención de una licencia de funcionamiento para establecimientos mercantiles.

2.6 Afirmativa ficta

Para el caso de que la autoridad no resuelva en el plazo señalado por la L.P.F.E.M.D.F., existe la figura de la Afirmativa ficta, misma que se encuentra establecida por el artículo 27 de la misma ley y que reza de la siguiente manera:

Artículo 27.- *En caso de que transcurrido el plazo a que se refiere el artículo anterior no exista respuesta de la autoridad competente a la*

solicitud, operará la afirmativa ficta, en términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal

Con relación a lo anterior la Ley de Procedimiento Administrativo establece lo siguiente:

Artículo 89.- *Cuando se trate de autorizaciones, licencias o permisos las autoridades competentes deberán resolver el procedimiento administrativo correspondiente, en los términos previstos por los ordenamientos jurídicos o el Manual; y sólo que éstos no contemplen un término específico, deberá resolverse en 40 días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud. En estos casos, si la autoridad competente no emite su resolución, dentro de los plazos establecidos, habiendo el interesado cumplido los requisitos que prescriben las normas aplicables, se entenderá que la resolución es en sentido afirmativo, en todo lo que lo favorezca, salvo en los siguientes casos:*

I. Tratándose de las materias relativas a la salubridad general, concesiones y las actividades riesgosas que se definan en los diferentes ordenamientos jurídicos o en el Manual; y a falta de definición se considerarán como tales aquellas que en forma directa o inminente pongan en peligro la seguridad y tranquilidad públicas, o alteren o afecten el orden público;

II. Tratándose del derecho de petición formulado por los particulares con fundamento en los artículos 8º y 35 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que la autoridad emita resolución expresa; o

III. En todos aquellos en que los ordenamientos jurídicos establezcan que la falta de resolución tendrá efectos de negativa ficta.

En los casos previstos en las fracciones I y II de este artículo el interesado podrá considerar que su solicitud ha sido negada e interponer los medios de defensa que en derecho correspondan.

En el caso de que se interponga el recurso de inconformidad, contra la negativa ficta; y este recurso a su vez no sea resuelto expresamente, se estará a lo previsto en el artículo 124 de esta Ley.

Es decir, ambos ordenamientos legales contienen la figura de la afirmativa ficta, al no existir respuesta de la autoridad sobre una solicitud, salvo los casos que ya se mencionaron el numeral antes, mencionado.

2.6.1 Tramite

De acuerdo con lo determinado por el artículo 90 de la L.P.A.D.F., cuando se presume que opera la afirmativa ficta, la deberá tramitar para solicitar que la autoridad realice el acto al que se entiende que ha operado la afirmativa ficta, en un término de diez días hábiles, tramitando lo que se denomina la Certificación de que sí, en efecto ha operado la afirmativa Ficta.

Esta certificación se tramita ante Módulos de Atención Ciudadana de la Contraloría General, la Contraloría Interna o en su caso ante la propia Contraloría General del Distrito Federal, tal y como lo establece el artículo 90 y que a la letra dispone:

Artículo 90.- Cuando por el silencio de la autoridad en los términos señalados en el artículo anterior, el interesado presume que ha operado en su favor la afirmativa ficta, deberá solicitar para la plena eficacia del acto presunto, en un término de hasta diez días hábiles, la certificación de que ha operado esta resolución ficta.

Para la certificación de afirmativa ficta, el interesado deberá recabar y presentar el formato correspondiente en los Módulos de Atención Ciudadana de la Contraloría General, la Contraloría Interna o en su caso ante la propia Contraloría General del Distrito Federal, al que necesariamente deberá acompañar, el acuse de recibo de la solicitud no resuelta. Dentro de las 48 horas siguientes a que el órgano de control reciba la solicitud de certificación, deberá remitirla al superior jerárquico de la autoridad omisa, quien en un término no mayor de cinco días hábiles, contados a partir de que reciba el formato correspondiente, deberá proveer lo que corresponda, debiendo enviar en todos los casos, copia de lo proveído, al órgano de control respectivo.

La certificación que se expida hará una relación sucinta de la solicitud presentada y del procedimiento seguido, de la fecha de iniciación y de vencimiento del plazo con que contó la autoridad competente para dictar su resolución y la manifestación de que ha operado la afirmativa ficta.

Cuando el superior jerárquico niegue la expedición de la certificación solicitada, tendrá que fundar y motivar dicha negativa en su resolución.

Cuando se expida al interesado una certificación relativa a licencia, permiso, o autorización, que genere el pago de contribuciones o derechos de conformidad con el Código Financiero, el superior jerárquico deberá señalar al interesado el pago de los mismos, tomando en consideración para su determinación, los datos manifestados en la solicitud respectiva, así como la naturaleza del acto.

La certificación de afirmativa ficta, producirá todos los efectos legales de la resolución favorable que se pidió; y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así. Para la revalidación de una resolución afirmativa ficta, en caso de que sea necesaria, por así establecerlo la Ley o el Manual, la misma se efectuará en los términos y condiciones que señala el artículo 35 de esta Ley.

Si la certificación no fuese emitida en el plazo que señala este artículo, la afirmativa ficta será eficaz; y se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante el superior jerárquico. Dicha omisión será considerada como una falta grave que deberá ser sancionada por la Contraloría, en los términos de la Ley de Responsabilidades

2.6.2 Efectos legales que produce

La tramitación de la certificación de afirmativa ficta, producirá todos los efectos legales de la resolución favorable que se pidió; es decir si se solicitó un licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil, y la autoridad no brinda respuesta en el plazo señalado el resultado que obtendrá el particular, será la obtención de la licencia de funcionamiento solicitada. La certificación de la afirmativa tendrá como efecto y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así. Para la revalidación de una resolución afirmativa ficta, en caso de que sea necesaria, por así establecerlo la Ley o el Manual, la misma se efectuará en los términos y condiciones que señala el artículo 35 de esta Ley.

2.7 Resolución Negativa o Silencio de la Autoridad Administrativa

Podemos concluir que al hecho de que una autoridad que no emita ningún tipo de respuesta a la solicitud formulada por un particular se le denomina Silencio de la autoridad administrativa, además de ser reconocida plenamente por la ley y en consecuencia tiene efectos jurídicos

En consecuencia de una abstención de la autoridad, a la que llamamos Silencio de la autoridad como ya se señaló con anterioridad le persisten diversos efectos jurídicos, como los que a continuación se describen:

1. Que el silencio de la Administración equivalga a una resolución favorable al particular, en el caso que estamos estudiando sería la obtención favorable de una licencia de funcionamiento.
2. Que el silencio de la Administración, exclusivamente dentro del ámbito de los órganos de ésta, sobre todo en aquellos que tienen jerarquía de órganos respecto de los inferiores, tenga el efecto de que el superior apruebe o confirme las resoluciones o los procedimientos adoptados por el inferior.
3. Que el Silencio Administrativo tenga los efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga al particular.
4. Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba caer una resolución a la petición del particular.

Sin embargo, el sistema mexicano y específicamente en lo dispuesto por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, señala que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales, deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique, los medios de defensa podrán interponerse en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperen a que ésta se dicte.⁴

La negativa de la autoridad es aquella, en que la autoridad al no dar respuesta a una solicitud en un plazo determinado, se entenderá que dicha solicitud ha sido negada, siempre y cuando se encuentre establecida por la ley expresamente para estos efectos, un ejemplo de lo que hemos señalado es lo

⁴ Castrejón García, Gabino Eduardo. Op. Cit. pp. 369 y 370

dispuesto por el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, regula lo relativo al Silencio Administrativo, en relación con la actuación de la Administración Pública Federal, ordenamiento en concordancia con el Código Fiscal de la Federación, señala que:

Salvo que en otras disposiciones legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses, el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado, resuelva lo que corresponda.

Transcurrido el plazo aplicable, se entenderá las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos de que en otra disposición legal o administrativa de carácter general, se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva, ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse, cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable, la resolución deba entenderse en sentido positivo.

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez, no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.

2.8 Disposiciones complementarias

Las disposiciones complementarias establecidas por la L.P.F.E.M.D.F., son aquellas que añadirán algunas disposiciones a lo ya establecido por dicha ley, es decir complementaran lo ya señalado, en estas disposiciones se encuentran por ejemplo,

De acuerdo con la ley de giros mercantiles señalan las Disposiciones complementarias, que serán las que determinaran las que la ley en los artículos que anteceden no establecen y que son de suma importancia para el funcionamiento de determinados giros de establecimientos mercantiles. Como por ejemplo en primer lugar se encuentran los giros de restaurante y los

establecimientos de hospedaje los cuales deberán cumplir con algunas disposiciones como son el *proporcionar a los clientes la lista de precios* correspondientes a las bebidas y alimentos que se ofrecen en la carta o menú.

Para evitar algunas practicas discriminatorias, que en muchos establecimientos todavía se siguen realizando, esta ley ha establecido que deberán contar con carta o menú en escritura tipo Braille, así como permitir el acceso a personas invidentes acompañadas de sus perros guía.

Así también estas disposiciones complementarias señalan que estos giros mercantiles serán responsables de que la asignación de una mesa o el ingreso del público asistente no se condicione al pago de un consumo mínimo, y no se exija el consumo constante de alimentos y/o bebidas, para poder permanecer en el establecimiento, es decir busca desaparecer lo que durante mucho tiempo conocimos como el derecho de Admisión.

En cuanto a los servicios de hospedaje, también estipula que deberán exhibir en lugar visible para el público, la tarifa de hospedaje, horario de vencimiento del servicio, la tarifa de los giros autorizados y el aviso de que cuenta con caja de seguridad para la guarda de valores; así como que debe Llevar el control de llegadas y salidas de huéspedes con anotación en libros, tarjetas de registro o sistema computarizado, en los que incluya nombre, ocupación, origen, procedencia y lugar de residencia;

También señala que deberán colocar en cada una de las habitaciones, en un lugar visible, un ejemplar del reglamento interno del establecimiento mercantil sobre la prestación de los servicios;

En cuanto a los denominados clubes privados, esta ley tiene previsto en sus disposiciones complementarias que estos establecimientos deberán mostrar en la entrada, en un lugar objetivamente visible, la especificación de que se trata de un club privado. El número de invitados asistentes con relación al número de socios o miembros en ningún caso podrá ser mayor al 30% del total de asistentes.

En todos los giros en los que se vendan bebidas alcohólicas, queda prohibido la modalidad de barra libre o cualquier promoción similar. Asimismo, en los lugares donde exista cuota de admisión general o se cobre el pago por derecho de admisión o entrada no se podrá exentar el pago del mismo ni hacer distinción en el precio, en atención al género.

Donde se realice la venta de bebidas alcohólicas al copeo, deberán colocarse a la vista del público las marcas genéricas y los distintos tipos de bebidas alcohólicas que se ofrezcan.

En los establecimientos mercantiles donde se sirvan bebidas alcohólicas en envase abierto deberán acatar lo establecido en esta Ley y su Reglamento, así como lo establecido en la Ley General de Salud y la Ley de Salud para el Distrito Federal, con el fin de combatir la venta, distribución y consumo de bebidas adulteradas, de baja calidad o origen desconocido.

Los establecimientos mercantiles con licencia de funcionamiento tipo b no podrán ubicarse a menos de trescientos metros de algún centro de educación.

En conclusión podemos decir que estas disposiciones buscan la protección a los consumidores en general.

CAPITULO IV DISCRECIONALIDAD DE LA AUTORIDAD PARA OTORGAR O NEGAR UNA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

En este capitulo analizaremos lo que a mi punto de vista es la discrecionalidad que una autoridad tiene para poder negar o autorizar una licencia de funcionamiento, ya que de acuerdo con lo establecido en estricto derecho por la ley, este seria un acto administrativo que no diera lugar a la discrecionalidad de la autoridad.

Pero en la realidad la discrecionalidad es una practica comun entre las autoridades delegacionales del Distrito Federal, ya sea por intereses políticos, mala apreciación de la ley, o bien la falta de experiencia y poca preparación de algunos servidores públicos encargados de analizar y otorgar las solicitudes de expedición de licencia de funcionamiento.

Esto puede traer como consecuencia un perjuicio económico, daño a la esfera jurídica del particular que procura realizar todo lo que conlleve a la apertura legal y de acuerdo a la ley de un establecimiento mercantil, encontrándose en muchas ocasiones con la situación antes mencionada por lo que trae consigo que muchos particulares prefieran evitarse lentos, caros, tediosos tramites burocráticos y que a final de cuentas la autoridad negara dichas solicitudes, lo que los obligara a ejercer el comercio informal provocando corrupción, falta de higiene, basura y el no pago de impuestos, etc.

Comencemos por los principios básicos del acto administrativo.

I. Principio de Legalidad

Para poder adentrarnos al la discrecionalidad de la autoridad para autorizar o negar una licencia de funcionamiento debemos tener presentes los principios de legalidad y juridicidad del acto administrativo ya que son los principios básicos para que un acto administrativo sea válido.

Al hablar del principio de juridicidad nos estamos refiriendo a uno de los principios mas importantes del quehacer administrativo. En efecto, referirnos a este principio nos remite no únicamente a un mero término, sino al respeto de nuestras garantías individuales, consagradas en nuestro máximo cuerpo de leyes.

Los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal contiene las garantías de audiencia y legalidad del procedimiento que deben ser respetadas por cualquier autoridad; son el control constitucional de la actuación administrativa.

Al hablar de juridicidad tenemos que establecer dos elementos fundamentales en la actuación administrativa: El primero que consiste en la norma jurídica y, el segundo que consiste en un poder jurídico o de competencia derivado de la norma.

El principio de juridicidad puede definirse como la actuación que tenga una autoridad administrativa, deberá ser revestida de competencia para dicha actuación, emanando la misma norma de una norma jurídica. La autoridad administrativa no puede realizar actuaciones fuera de su competencia.¹

El principio de legalidad o juridicidad es el principio básico de actuación administrativa, ya que del mismo deriva el control constitucional que tienen los Poderes Legislativo y Judicial sobre el Ejecutivo. Dicho control consiste fundamentalmente en que todo Acto Administrativo debe de estar debidamente fundado o motivado, consistiendo su fundamentación en la existencia de una norma jurídica previa al acto, que debe ser general, heterónoma y abstracta y emanada del poder legalmente competente para dictarla; por lo que hace a la motivación consiste en todos aquellos elementos o argumentos de hecho o de Derecho en que se base la autoridad administrativa para dictar su resolución, debiendo adecuar dicha motivación a la norma jurídica de la que se derive el acto.

¹ Castrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho Administrativo Mexicano*. Cárdenas Editor y Distribuidor. México 2000. 1ª Edición. T. I. pp. 298

De acuerdo con el Dr. Castrejón, el principio de legalidad consiste en que para que un acto administrativo este debidamente fundado, deber existir una norma anterior a la realización del acto administrativo, es decir la autoridad no puede emitir un acto administrativo que no se derive de una ley que cumpla con sus características de generalidad, heteronomía y abstracción, emanada por autoridad competente para dictarla.²

La motivación consiste en que la autoridad debe emitir un acto administrativo de acuerdo a la situación concreta a la que esta siendo dirigida siempre y cuando proporcione los suficientes argumentos válidos, apoyándose ya sea en el derecho o en hechos para demostrar que la hipótesis que se presenta se adecua al marco jurídico o a la norma concreta.

Tal y como lo señala el Doctor Castrejón, y que a la letra dice:

El principio de legalidad o juridicidad es el principio básico de actuación administrativa, ya que del mismo deriva el control constitucional que tienen los Poderes Legislativo y Judicial sobre el Ejecutivo. Dicho control consiste fundamentalmente en que todo Acto Administrativo debe de estar debidamente fundado o motivado, consistiendo su fundamentación en la existencia de una norma jurídica previa al acto, que debe ser general, heterónoma y abstracta y emanada del poder legalmente competente para dictarla; por lo que hace a la motivación consiste en todos aquellos elementos o argumentos de hecho o de Derecho en que se base la autoridad administrativa para dictar su resolución, debiendo adecuar dicha motivación a la norma jurídica de la que se derive el acto.³

Por lo anterior podemos concluir que toda vez que un acto administrativo debe ser emitido por una autoridad competente debe tener características de fundamentación y motivación siendo estas que el acto administrativo debe ser emitido de acuerdo con lo dispuesto en una ley legalmente dictada por autoridad competente, y ser anterior a este acto administrativo;

² Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2003. pp. 85

³ Castrejon García, Gabino Eduardo. Op. Cit. Pp. 85

Así también deben encuadrar las características de este acto administrativo con la norma jurídica de la que se ha derivado el acto.

II. Principio de Juridicidad

El principio de Juridicidad, considero que es uno de los más trascendentales que existen no solamente en el derecho administrativo, sino en todas y cada una de las ramas del derecho.

Este principio lleva principalmente a pensar en la Constitución Política, fielmente a los artículos 14 y 16 respectivamente de, ya que además de ser un precedente fundamental de control constitucional que tiene la autoridad emisora de un acto administrativo, es nuestra carta magna la principal protectora de los derechos humanos que nos guardan.

El Doctor Castrejón nos indica en su obra llamada Derecho Procesal Administrativo la importancia que la juridicidad tiene para el derecho administrativo tal y como lo señala:

Al hablar del principio de juridicidad nos estamos refiriendo a uno de los principios más importantes del quehacer administrativo. En efecto, referirnos a este principio nos remite no únicamente a un mero término, sino al respeto de nuestras garantías individuales, consagradas en nuestro máximo cuerpo de leyes.⁴

Los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal contiene las garantías de audiencia y legalidad del procedimiento que deben ser respetadas por cualquier autoridad; son el control constitucional de la actuación administrativa.

Al hablar de juridicidad tenemos que establecer dos elementos fundamentales en la actuación administrativa: El primero que consiste en la

⁴ Ibidem. Pp. 84

norma jurídica y, el segundo que consiste en un poder jurídico o de competencia derivado de la norma.

El principio de juridicidad puede definirse como la actuación que tenga una autoridad administrativa, deberá ser revestida de competencia para dicha actuación, emanando la misma norma de una norma jurídica. La autoridad administrativa no puede realizar actuaciones fuera de su competencia.⁵

Así pues, podemos señalar que este principio es el que va a exigir que una autoridad que emita determinados actos tenga la competencia que provenga de una norma jurídica para poder emitir estos actos, en conclusión una autoridad no puede emitir actos de los cuales no tenga la competencia debida otorgada por una norma.

III. Facultades discrecionales

El acto discrecional, se da no sólo en la rama administrativa, sino también en la jurisdiccional y la legislativa; es pertinente, por lo tanto, señalar que en este capítulo, se concretará el estudio del acto discrecional, exclusivamente en materia administrativa⁶

Las facultades discrecionales son principalmente en donde determinaremos si las autoridades encargadas de emitir una licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil o bien el negarla, cuenta con esta facultad, si bien esta establecida como posible también encontramos que tiene sus limitaciones derivadas de lo dispuesto por la ley. Como lo indicamos en los puntos precedentes, uno de los requisitos fundamentales que debe de contener el acto administrativo es la facultad o competencia que la ley le otorga a la autoridad que realice dicho acto. Sin embargo, y como en todo principio jurídico existen excepciones a la regla general, tal es el caso de la facultad discrecional.

⁵ Castrejón García Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Mexicano. Cárdena Editor y Distribuidor. México 2000. primera Edición. T.I. pp. 298

⁶ Autor citado por Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S. A. p.p. 939

Siguiendo en la misma dirección que nos señala el Doctor Castrejón podemos apuntar que la facultad discrecional que tienen los órganos del Estado para determinar, su actuación o abstención y, si decide actuar, qué límite le dará a su actuación, y cual será el contenido de la misma, es la libre apreciación que se le da al órgano de la Administración Pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad, o razones determinadas que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello, con los límites consignados en la ley.⁷

Sus elementos son:

- Como parte de la competencia del órgano administrativo, la ley (tanto desde el punto de vista formal, como material), debe ser siempre la que la otorgue;

Es decir la ley siempre determinara si existe o no un facultad discrecional de la autoridad para poder actuar, de otro modo no puede haber tal facultad.

- Su objeto es que, dentro de esos límites se puede apreciar por parte del funcionario, una serie de características que van desde el decidir si se actúa o no hasta señalar el límite de esa actuación.

Podemos señalar en este punto que la autoridad puede realizar una función o no las funciones que la ley le otorga pero debe tener la precaución de que al ejercerla o no, se contraponga esta disposición a otra, ni cometa un abuso de su autoridad.

Se clasifican en:

- a). Libres.**
- b). Obligatorias.**

⁷ Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2003. pp. 80

c). Técnicas.

a. Facultad Discrecional libre

FACULTAD DISCRECIONAL LIBRE. Deja el órgano administrativo el ejercer la voluntad, dentro de los más amplios márgenes, es decir, que no la ciñe más que en la propia prevención contenida en la ley; y puede ejercitarse, o no ejercitarse parcialmente, en forma continua (nombramiento de funcionarios de la Administración Pública).

b. Facultad Discrecional Obligatoria

FACULTAD DISCRECIONAL OBLIGATORIA. Por ejemplo: La aplicación de multas que, dado el supuesto jurídico, debe invariablemente aplicarse la exención dentro de los márgenes que la ley da.

c. Facultad Discrecional técnica

FACULTAD DISCRECIONAL TÉCNICA. Se da cuando en la propia ley se señala que deben apreciarse determinados datos técnicos, ya sea, de la realidad o del conocimiento científico, para ejercitar dicha facultad. Por ejemplo: Exenciones de impuestos.

Es importante señalar y establecer que por una parte existe la discrecionalidad de la autoridad, la cual no puede ni debe confundirse con la arbitrariedad. La primera parte de una norma jurídica y persigue el interés general, mientras que la segunda se genera de un deseo meramente individual y persigue única y exclusivamente intereses propios.

Como cualquier facultad que tiene la autoridad y que emana de la norma jurídica, la facultad discrecional tiene sus límites, los cuales se conforman con los principios de legalidad, fundamentación, motivación y forma (escrita), es decir, que al ejercitar dicha facultad la autoridad debe respetar las garantías constitucionales del gobernado.

IV. Facultades regladas

Por lo que hace a la facultad reglada, ésta consiste en la facultad que la ley otorga y exige imperativamente al órgano administrativo su cumplimiento, es decir, es una obligación imperativa e ineludible. El ejemplo más advertible es la obligación que tiene el Presidente de la República en rendir un informe anual sobre el Estado que guarda la Administración Pública, teniendo la facultad de rendirlo en forma verbal o por escrito.

Es decir, la ley otorga una facultad discrecional a la autoridad para realizar determinado acto, pero toda vez que es una facultad que la propia ley otorga y a su vez exige, es también una obligación, a la que no puede negarse.

I. El acto administrativo como Obligatorio o Vinculado

La facultad reglada, vinculada u obligatoria, es aquella que la ley otorga y exige imperativamente al órgano administrativo, su cumplimiento, es una obligación ineludible.⁸

Acto reglado es aquel que consiste en el cumplimiento exacto de la obligación que impone la ley al órgano administrativo.

Por ejemplo, el Jefe de Estado mexicano, no puede dejar de cumplir con la obligación de informar anualmente del estado que guarda la Administración Pública del país, en la apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión (Artículo 69 constitucional).

Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, rendirá la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan (Artículo 128, de la Constitución).

⁸ Autor citado por Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S. A. p.p. 941

La distinción entre actos reglados y actos discrecionales, fue aceptada casi como absoluta, por los teóricos del siglo XIX. Tal fue la fuerza de ese criterio, que fue incluido en numerosas legislaciones (Argentina, España, etc.) con la consecuencia de que sólo procedían los recursos en contra de los actos reglados, no así, para los discrecionales.

Actualmente, la ciencia jurídica acepta la distinción, pero no como radical y absoluta.⁹ “Los actos administrativos son más o menos reglados y más o menos discrecionales”.¹⁰

Debemos decir, que en todas las facultades discrecionales, por libres que las supongamos, se ejercita una autoridad más o menos reglada.

Sin embargo, aunque el campo de cada uno de estos actos, en ocasiones resulta difícil de delimitar, existen algunos actos que resultan típicamente reglados, por ejemplo, la obligación de recibir los documentos en la oficialía de partes, si éstos reúnen los requisitos legales, o la obligación del Presidente de la República, de rendir el informe presidencial, anualmente (a que ya se aludió), y actos típicamente discrecionales, como la facultad del Presidente de la República consignada en el Artículo 89, fracción I, de la constitución, para emitir reglamentos.¹¹

También creemos pertinente hacer notar que los actos administrativos ya reglados, ya discrecionales, producen, con respecto al administrado, efectos similares de crear, modificar, transmitir o extinguir situaciones jurídicas particulares, salvo el caso de algunas legislaciones, como las de Argentina y España, que no conceden recursos para combatir los actos discrecionales.¹²

Algunos autores, estimas que es más propio hablar de facultad discrecional, que de acto discrecional; por ejemplo Fiorini; sin embargo, creemos que esta

⁹Autor citado por Acosta Romero Miguel, Ob.Cit, p.p. 941

¹⁰ Garrido Falla, Tena, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, 1958, p. 395

¹¹ Gordillo, Agustín A., *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1960, p. 309

¹² Autor citado por Acosta Romero Miguel, Ob.Cit, p.p. 942

posición, podría ser radical, tomando en cuenta que, desde un punto de vista lógico, el acto discrecional es consecuencia del ejercicio de la facultad discrecional, y que, desde un punto de vista teórico, se puede hablar de esa categoría de actos, para distinguirlos de otros actos.

II. El acto administrativo como acto discrecional

Como lo indicamos en los puntos precedentes, uno de los requisitos fundamentales que debe de contener el acto administrativo es la facultad o competencia que la ley le otorga a la autoridad que realice dicho acto. Sin embargo, y como en todo principio jurídico existen excepciones a la regla general, tal es el caso de la facultad discrecional.

La facultad discrecional que tienen los órganos del Estado para determinar, su actuación o abstención y, si decide actuar, qué límite le dará a su actuación, y cual será el contenido de la misma, es la libre apreciación que se le da al órgano de la Administración Pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad, o razones determinadas que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello, con los límites consignados en la ley.

VII. Autoridades facultadas para otorgar o negar una licencia de funcionamiento

Como ya hemos observado el hecho de que una autoridad este debidamente facultada por una norma para poder realizar determinados actos administrativos es un principio básico para la validez de dicho acto, en este punto podremos señalar quien o quienes son las autoridades facultadas para otorgar, o bien en su caso negar una licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil en el D.F., y así determinar que tan legales son los actos emitidos por las autoridades delegacionales en el Distrito Federal.

De acuerdo con lo establecido por los artículos 105 y la fracción V del artículo 117 del ESTATUTO DEL GOBIERNO DEL D.F. las autoridades competentes para poder otorgar licencias son.

Artículo 105.- *Cada Delegación se integrará con un Titular, al que se le denominará genéricamente Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, según lo determine la Ley, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que determinen la ley orgánica y el reglamento respectivos.*

Artículo 117.- *Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes.*

El ejercicio de tales atribuciones se realizará siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales.

Los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones:

.....V. Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables;....

De acuerdo con la fracción VI del artículo 2º de la Ley de Procedimiento Administrativo del D.F. quienes también cuentan con la facultad que ya hemos señalado y que al respecto dice:

Artículo 2º.- *Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por...*

VI. Autoridad competente: Dependencia o entidad de la Administración Pública del Distrito Federal facultada por los ordenamientos jurídicos, para dictar, ordenar o ejecutar un acto administrativo;

VIII. Aplicación antijurídica de criterios a valorar para otorgar o negar una licencia de funcionamiento

Es de señalar, que en la mayoría de las ocasiones en que una licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil, es analizada para su

autorización o negación, los criterios con que son valorados carecen de el principio de juricidad o estricto apego a derecho, ya que dichos criterios no siempre son los legal y jurídicamente apropiados o adecuados. Lo que se desea dejar en claro sobre este punto en este trabajo es que dichas autoridades encargadas de analizar la solicitudes antes mencionada y emitir una resolución positiva, o bien, negativa aplican criterios desde su muy personal punto de vista, los cuales en la mayoría de las ocasiones carecen de los principios básicos de legalidad juricidad, y estricto apego a la ley con que deberían ser emitidos.

Dicho lo anterior, es de señalarse como se ha expuesto a lo largo de este trabajo la inminente necesidad de creación de un sistema de mejora regulatoria con respecto al procedimiento de obtención de las licencias de funcionamiento para establecimiento mercantil, para que la autorización o negación de las mismas no quede al libre arbitrio de autoridades cuyo criterio de aplicación no siempre es el adecuado, es decir este sistema de mejora regulatoria buscaría dar una base sólida a dichas autoridades para que, conforme a la ley, la resolución que esta autoridad emita sea la jurídicamente correcta para no afectar en ningún momento ni de ninguna forma la esfera jurídica del particular que busca estar en apego a la ley para emprender una actividad económica que no funcione en la irregularidad provocando así un desorden de índole social, económico, y legal.

VI. Discrecionalidad de los criterios para otorgar o negar una licencia de funcionamiento.

Como ya hemos señalado previamente, la facultad discrecional tiene sus limitaciones en la propia ley, misma que determina las características y para poder otorgar a una autoridad dicha facultad.

De acuerdo con lo estudiado en este trabajo, en mi punto de vista a la autoridad delegacional en el D.F. no se le ha conferido ningún tipo de facultad discrecional para poder otorgar o negar una licencia de funcionamiento para

establecimiento mercantil. Esto, debido a que la ley ha sido muy clara y determinante en cuanto a los requisitos que es necesario que el particular presente ante las autoridades delegacionales para solicitar la expedición de una licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil, en la inteligencia de que al presentar dichos requisitos de manera completa, debidamente ante los órganos que para ello han sido establecidos por la autoridad, ésta en los términos establecidos por la ley otorgara sin lugar a dudas una licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil.

Así pues nos encontramos en la practica que esto no sucede de esta manera, pues en muchos casos la determinación de otorgar, o bien de negar estas licencias de funcionamiento se encuentran bajo una discrecionalidad por parte de la autoridad, que en algunos casos se convierte en abuso de autoridad, pues no solamente infringe las leyes y las disposiciones legales aplicables, sino que también daña en algunos casos severamente la esfera jurídica del particular, su patrimonio y al final de la cadena, se daña a la sociedad en general.

VII. Abuso de autoridad

La definición legal de la figura del delito de abuso de autoridad, no se encuentra contemplada en ningún ordenamiento legal como tal, sin embargo hay figuras que podrían equipararse a esta las cuales serán comentadas en breve.

Desde mi punto de vista, cuando un servidor publico emite una resolución a una solicitud de licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil en particular, debe hacerlo con estricto apego a las normas que para ello se han dispuesto. Pero, en la mayoría de las ocasiones, lo hace aplicando su propio criterio, el cual puede verse fuertemente influenciado por factores de índole anímico, económico, político o laboral convirtiéndolo en un ejercicio indebido de sus atribuciones como autoridad.

Dicha conducta puede en un momento dado, tornarse delictiva, puesto que encuadran las características del delito denominado de uso ilegal de atribuciones y facultades, mismo que violenta la esfera jurídica del particular por estar en total desapego a lo que marca la ley.

Como lo señala el código Penal para Distrito Federal, en su numeral 256, es servidor público del Distrito Federal toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

Por ello podemos continuar apuntando que de acuerdo con lo establecido por los artículos 267, 268 y 270 del Código Penal para el D.F., los Servidores públicos que no realicen de manera diligente las tareas que se les ha encomendado, pueden incurrir en el delito de uso ilegal de atribuciones y facultades, y que los define como a la letra dice:

Artículo 267. *Comete el delito de uso ilegal de atribuciones y facultades:*

b) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;

Artículo 268. *Cuando las conductas previstas en el artículo anterior produzcan beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, concubina o concubinario, pareja permanente, adoptante o adoptado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte, se le aumentarán las penas en una tercera parte.*

Artículo 270. *Se impondrá prisión de dos a ocho años, al servidor público que:*

I. Indebidamente niegue o retarde a los particulares la protección, el auxilio o el servicio que tenga obligación de otorgarles; o

VIII. Responsabilidad de los servidores públicos

Los servidores públicos de la Administración pública del D.F. se encuentran regulados, bajo el régimen de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos, tal y como lo establece el primer párrafo del artículo 108 Constitucional, en donde señala:

De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...

Es decir, la Constitución Política, plantea las bases que regirán a todos y cada uno de los servidores públicos ya sea en el ámbito Federal o en el Distrito Federal, sujetándolos a un régimen distinto al de los demás ciudadanos por pertenecer a la administración pública o percibir una retribución proveniente del erario público, teniendo las características que supone este ordenamiento constitucional.

La ley Federal de responsabilidades Públicos y la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos, son las encargadas de tutelar las conductas de los servidores que

En la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos establece en su numeral 2º, los servidores públicos que se regirán dentro de este ordenamiento legal los servidores públicos del Distrito Federal, y que a la letra establece:

ARTICULO 2.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos Federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos Federales.

Así también dispone las obligaciones que los servidores públicos tendrán para ejercer de manera eficaz el cargo público que se les ha conferido, tal y como lo dispone el artículo 8º de la multicitada Ley, principalmente en las fracciones I, XIII y XXII, mismas que tienen relación con el tema expuesto en el presente trabajo, y que a la letra dice:

ARTICULO 8.- *Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:*

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

XIII.-Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

Esta misma ley será quien regule el procedimiento de sanción en contra de los servidores públicos que incurran en alguna responsabilidad, y en donde se establezcan las sanciones aplicables a estas responsabilidades.

Respecto a la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ésta establece lineamientos similares a la de responsabilidades Administrativas, con la diferencia que esta ley contempla la figura de la Declaración de Procedencia y de Juicio político para sancionar a los servidores públicos en caso de responsabilidades penales en las que puedan incurrir los mismos.

Artículo 2.- *Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos Federales.*

Artículo 47.- *Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:*

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

IX. Recurso administrativo

El particular, goza de diversos derechos que le confiere el orden administrativo en cuanto a la legalidad de los actos administrativos que la autoridad emite, para poder exigir de ella que se sujete a los ordenamientos legales y a las normas legales que para ello existan.

Estos derechos se transforman en medios de defensa para proteger al particular de actos administrativos que sean lesivos, dañen su esfera jurídica, su patrimonio, etc., para lograr revocar o en su caso anular dichos actos.

Recurrir es, en sentido general, acudir ante un juez o autoridad, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta; es también, acogerse al favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad.

En el lenguaje forense, recurrir es entablar recurso contra alguna resolución, significando la expresión “recurso”, derivada del latín *recursus*, la acción o efecto de recurrir, o más precisamente la acción por medio de la cual se reclama de las resoluciones dictadas por la autoridad.

En el Derecho Romano, y hasta el fin de la República, no se conocieron los recursos, ya que siendo la sentencia dictada por el juez que las partes habían elegido libremente, su acatamiento era obligatorio, admitiéndose únicamente,

en casos excepcionales, articulaciones tales como la *revocatio in duplum* o la *in integro restitutio*.¹³

En el orden procesal, en efecto, incumbe a las partes la atribución de controlar la actuación del juez, impugnando las resoluciones que éste dictare, cuando no se ajusten a las normas legales y prescritas para cada caso.¹⁴

Así, el recurso es el medio que la ley concede a las partes, para obtener que una resolución o sentencia judicial sea modificada o dejada sin efecto. El fundamento del recurso que el principio de inmutabilidad de la cosa juzgada ceda ante la posibilidad de la existencia de una sentencia injusta, contraria al Derecho.¹⁵

En conclusión, pues, puede afirmarse que el recurso es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente les corresponde.¹⁶

El recurso, es un medio de defensa, que tienen los particulares en contra de los actos de autoridad, con el objeto de revocar o modificar las resoluciones que sean consideradas violatorias de los intereses legítimos de los mismos. Tales violaciones, pueden ser de carácter sustantivo o adjetivo, es decir, de fondo o de procedimiento, permitiendo que las resoluciones que se dicten en los recursos restablezcan al particular afectado de sus derechos transgredidos.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

¹³ Petit. *Tratado Elemental del Derecho Romano*. Tomo II. p. 441. No. 757. Buenos Aires, 1903.

¹⁴ Autor citado por Castrejon García, Gabino Eduardo. *Derecho Procesal Administrativo*. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2003. pp. 404

¹⁵ *Idem*

¹⁶ Corte Suprema de Justicia Nacional. *Revista Jurídica Argentina "la Ley"* Tomo 76. pp. 650

La Administración Pública y los órganos que la integran, están subordinados a la ley.

El funcionario y empleado tienen como punto de partida y límite de su actividad, el circunscribirse a la ley que determina su competencia. Todo Acto Administrativo, debe de emanar del cumplimiento de una ley. Los particulares, tienen derecho a que los órganos administrativos, se sujeten a la ley y se cumplan cada uno de los elementos propios del Acto Administrativo,¹⁷ como son la competencia, motivo, objeto, finalidades y forma.

En la legislación que en la actualidad nos rige, el particular lesionado en su interés legítimo, al utilizar los recursos administrativos, cuenta con garantía para impugnar los actos ilegales de la Administración. Correlativamente, es una obligación de los órganos administrativos, mantener el principio de legalidad por medio de la revisión de oficio. Estamos en presencia de una materia que corresponde al Derecho Administrativo y no al Derecho Procesal.

La Administración Pública, tiene el control de todas sus dependencias y es la más interesada en que los agentes públicos se subordinen a las prescripciones legales. El recurso administrativo, permite al Poder Público, revisar y modificar sus actos a instancia de un particular que se sienta agraviado con una resolución administrativa ilegítima. Héctor Fix Zamudio sostiene que “dentro del Procedimiento Administrativo, deben quedar incluidos los relativos a la producción, ejecución, autocontrol, impugnación y de todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa”.¹⁸

Los recursos administrativos, se fundan en el derecho, que tiene la Administración, para mantener el control de la jerarquía administrativa, a través del incumplimiento de la ley. El recurso administrativo, es un medio en la

¹⁷ Autor citado por Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2003. pp. 405

¹⁸ Autor citado por Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2003. pp. 406

propia Administración, de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales o de controles legislativos. La idea de este recurso, se basa en la falibilidad humana, pues es propio de los seres humanos cometer errores y éstos obedecen a causas diversas que ocasionan perjuicios, tanto al particular agraviado, como al interés general en los casos que señalaremos.

La Administración Pública, es compleja y consta de un personal administrativo numeroso, no siempre idóneo o técnicamente preparado. Incontables son los casos de agentes del Poder Público, que ignoran la ley, la aplican mal o intencionalmente. Como ya lo hemos señalado en el tema que nos ocupa en el presente trabajo.

En ocasiones, falta una Ley Administrativa adecuada, o es de difícil interpretación o su sentido se desvía con frecuencia. Son necesarios medios jurídicos efectivos para poder resolver esta problemática.

El recurso administrativo, es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un Acto Administrativo, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto. Los recursos administrativos forman parte del Procedimiento Administrativo, su resolución es administrativa.

ELEMENTOS ESENCIALES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Los elementos necesarios o constitutivos del recurso administrativo, son los siguientes, los cuales deben de estar contenidos en la ley:

Una resolución administrativa base para la impugnación por medio del recurso que puede o no agotar la vía administrativa.

En materia fiscal y de acuerdo con el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, los juicios deben iniciarse en contra de

resoluciones definitivas, agregando que para estos efectos, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste, sea optativa para el afectado;

Ella debe afectar o lesionar un interés o un derecho del particular, con este recurso, se colabora con la Administración Pública a mantener la legitimidad;

La propia autoridad administrativa o el superior jerárquico, ante el cual se interpone el recurso.

Un plazo para la interposición del recurso;

Determinados requisitos de forma para proteger principalmente el interés general; la expresión de agravios no se precisa, salvo que lo ordene la ley;

Un procedimiento con señalamientos adecuados con señalamiento de pruebas, para sustanciarlo como garantía lógica, necesaria para estimar la legalidad del acto, y

La obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo. Esta resolución, puede comprender la revocación o confirmación del acto impugnado, así como su ratificación o confirmación a la eliminación del recurso intentado.

A los elementos que la ley debe regular para el establecimiento de un recurso, se agregan aquellos elementos que sean necesarios para proteger el interés del Fisco, u otros de interés general, sociales o del Estado.

Los reglamentos administrativos pueden impugnarse cuando la autoridad les hubiese dado o comenzado a dar aplicación.¹⁹

Desde el punto de vista del Doctor Gabino Castrejón²⁰, al ser los recursos administrativos, tanto un medio de defensa, como un procedimiento de control de legalidad, consideramos que los elementos indispensables para que tal recurso administrativo, cumpla con ambos cometidos son:

¹⁹ Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tercera Época. Ed. Porrúa, S. A. Pp. 345-350

²⁰ Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. T.I. Ed. Cárdenas Editores. México 2003. pp. 412

a). Invariablemente, deben de consistir en una actividad de control, es decir, determinar por dicho medio, si los actos de la autoridad administrativa son legítimos y ajustados a Derecho:

b). Los recursos administrativos, constituyen una actividad de control administrativo, es decir, que dicho control se ejerce entre órganos de la misma Administración, ya sean de igual o superior jerarquía o ante órganos jurisdiccionales administrativos;

c). Los recursos administrativos entrañan un control correctivo, esto es, que sus determinaciones pueden modificar o revocar el acto impugnado;

d). El recurso administrativo, sólo nacerá, a instancia de parte interesada, o lo que es lo mismo, el recurso podrá ser utilizado por aquella parte que acredite tener interés jurídico;

e). La actividad de control, es de carácter jurisdiccional, es decir, son verdaderos procedimientos en los que se deben de respetar los elementos esenciales del mismo, como es la de haber sido oído y vencido en juicio, esto es, tener la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas;

f). Los recursos administrativos, siempre tendrán como objeto, el crear un nuevo Acto Administrativo que modifique o revoque el que ha sido impugnado, y

g). Tienen como finalidad primordial, el mantenimiento del principio de juridicidad administrativa, así como la protección y garantía de la esfera jurídica de los administrados.

CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

El recurso administrativo, es la defensa legal que antecede a cualquier intervención judicial o contencioso-administrativa. Los recursos administrativos, se plantean ante y se resuelven por la Administración.

Los principales recursos administrativos en la realidad de nuestras leyes administrativas son:

I. Recursos ordinarios, que pueden interponerse en lo general, contra cualquier acto o motivo ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravia al particular. Estos recursos agotan la vía administrativa y abren el procedimiento judicial o el proceso contencioso-administrativo. A ellos, hacen referencia los artículos 104 y 107, fracción IV, de la Constitución.

II. Recursos de alzada, que pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, pero no agotan la vía administrativa. Se le llama también recurso de revisión jerárquica;

III. Recursos especiales, que pueden interponerse ante un organismo administrativo especial o distinto de los organismos que han dictado la resolución y pueden afectar o no la vía administrativa. Tal es el caso del recurso de inconformidad.

LA RECONSIDERACIÓN ADMINISTRATIVA.

Llamada en otros países de oposición, revocación o reclamación.

Los recursos ordinarios que agotan la vía administrativa, pueden interponerse ante la misma autoridad, que dictó la resolución que agrava o perjudica al particular. Tenemos en primer término, la reconsideración administrativa, llamada también, recurso de reposición o recurso gracioso.

La doctrina española llama a este recurso, recurso de reposición, previo al contencioso administrativo.

El recurso de reconsideración administrativa, se da frente a los actos que agotan la vía administrativa y constituye un derecho que tiene el particular agraviado, para solicitar de la autoridad que dictó una resolución administrativa, la modifique o reconsidere por afectar un derecho subjetivo.

El recurso de reconsideración, tiene dos vertientes:

- A).** Cuando se encuentra contemplado en un ordenamiento legal, y
- B).** Cuando no se encuentra establecido en la ley.

LA REVOCACIÓN ADMINISTRATIVA

Revocar, es dejar sin efecto un acto jurídico, en particular un Acto Administrativo. La voz procede de *revocatio*, nuevo llamamiento. En términos generales es dejar sin efecto una decisión. Comprende también la anulación, situación de una orden o fallo por una autoridad administrativa.

En algunas ocasiones, ha sido empleada como reconsideración, recurso jerárquico, oposición o inconformidad.

Los artículos 116, 117, 120, 121, 122, 123 y 125 del Código Fiscal de la Federación, son uno de los ejemplos que podemos señalar en lo referente al recurso de revocación.

EL RECURSO DE REVISIÓN.

Entre los recursos de alzada que se dan frente a los actos que se agotan la vía administrativa, que pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, tenemos la revisión jerárquica.

En la teoría del Derecho Administrativo, el recurso jerárquico que con más frecuencia se emplea, porque resulta más cómodo dirigirse a un funcionario superior para que modifique el acto lesivo. Es un principio del Derecho Administrativo, que el recurso jerárquico, debe concederse expresamente por una ley o un reglamento.

A estos medios de defensa que hemos analizado y que denominamos recursos, al respecto el maestro y autor Gabino Fraga señala que.

El Recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo

revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.²¹

10.1 RECURSO DE INCONFORMIDAD

Este recurso, es un medio de defensa en contra de actos administrativos emitidos por autoridades, administrativas habitualmente por autoridades delegacionales, en el caso del D.F., y que buscan que la autoridad reforme o bien anule un acto administrativo, que provoca algun perjuicio al particular.

En el caso de las licencias de funcionamiento para establecimientos mercantiles, cuando una autoridad delegacional las niega, el particular puede acudir a presentar el recurso de inconformidad que es el establecido por la ley para el Funcionamiento de establecimientos mercantiles para el D.F. o bien tal y como lo señala esta ley pueden acudir promover un juicio de nulidad ante el Tribunal contencioso Administrativo del D.F.; en este caso primero haremos un estudio a lo que se refiere el recurso de Inconformidad.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS CONTENIDOS EN LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

LA IMPUGNACIÓN DE NOTIFICACIONES.

Como se ha desarrollado a través de la presente obra, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, es uno de los ordenamientos que sirven de base para los diferentes Procedimientos Administrativos que se contienen en nuestro sistema jurídico mexicano. También como lo hemos señalado, uno de los requisitos esenciales del procedimiento, es el de la notificación del Acto Administrativo.

Cuando existen irregularidades en la notificación de los mismos, es indudable que se violentan los derechos elementales del gobernado, ya que una notificación irregular, puede conculcar un estado de indefensión.

²¹ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, edit. Porrúa, México 1998 p.p. 435

Los artículos 40 y 41 de la Ley Adjetiva Administrativa, establece los medios de impugnación y el procedimiento a seguir en contra de las notificaciones irregulares. Tales preceptos nos señalan:

Artículo 40.- *Las notificaciones irregularmente practicadas surtirán efectos a partir de la fecha en que se haga la manifestación expresa por el interesado o su representante legal, de conocer su contenido o se interponga el recurso correspondiente.*

Artículo 41.- *El afectado podrá impugnar los Actos Administrativos recurribles que no hayan sido notificados o no se hubieren apegado a lo dispuesto en esta ley, conforme a las siguientes reglas:*

I. Si el particular afirma conocer el Acto Administrativo materia de la notificación, la impugnación contra la misma se hará valer mediante la interposición del recurso administrativo correspondiente, en el que manifestará la fecha en que lo conoció.

En caso de que también impugna el Acto Administrativo, los agravios se expresarán en el citado recurso, conjuntamente con los que se acumulen contra la notificación.

II. Si el particular niega conocer el acto, manifestará tal desconocimiento interponiendo el recurso administrativo correspondiente ante la autoridad competente para notificar dicho acto. La citada autoridad le dará a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere participado para lo cual el particular, señalará en el escrito del propio recurso, el domicilio en el que se le deba dar a conocer y el nombre de la persona autorizada para recibirlo, en su caso. Si no se señalare domicilio, la autoridad dará a conocer el acto mediante notificación por edictos; si no se señalare persona autorizada, se hará mediante notificación personal.

El particular tendrá un plazo de quince días a partir del día siguiente a aquel en que la autoridad se los haya dado a conocer, para ampliar el recurso administrativo, impugnando el acto y su notificación, o cualquiera de ellos, según sea el caso.

III. La autoridad competente para resolver el recurso administrativo estudiará los agravios expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación que, en su caso, se haya hecho del Acto Administrativo, y

IV. Si se resuelve que no hubo notificación o que ésta no fue efectuada conforme a lo dispuesto por la presente Ley, se tendrá

al recurrente como sabedor del Acto Administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo o en que se le dio a conocer en los términos de la fracción II del presente artículo, quedando sin efectos todo lo actuado con base en aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, hubiese formulado en contra de dicho acto.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello, la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente, desechará dicho recurso.

Como se puede apreciar el recurso que se interpone en contra de las notificaciones irregulares, se substanciará previamente a resolver el fondo del asunto. Los supuestos que establece el ordenamiento legal, son fundamentalmente dos: cuando se manifiesta conocer o no el Acto Administrativo, objeto de la notificación, por lo que el trámite de ambas hipótesis, es distinto como se desprende de la normatividad transcrita.

EL RECURSO DE REVISIÓN.

En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, prácticamente se regula además de la impugnación de las notificaciones, el denominado recurso de revisión, ya que aunque en su artículo 84 habla que “la oposición a los actos de trámite en un Procedimiento Administrativo, deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para su consideración, en la resolución que ponga fin al mismo”; y agrega: “la oposición a tales actos de trámite, se hará valer en todo caso, al impugnar la resolución definitiva”. Esto es, que el multicitado procedimiento de oposición, en todo caso, se hará valer al interponer el recurso de revisión.

PROCEDENCIA DEL RECURSO.

Al respecto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 83, establece: “Los interesados afectados por los actos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada que pongan fin al Procedimiento Administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes”.

En los casos de los actos de autoridad de los organismos descentralizados Federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquellos, que no se refieran a las materias excluidas en esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior, también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al Procedimiento Administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

PLAZO EN EL RECURSO DE REVISIÓN.

Dicho ordenamiento jurídico, en su artículo 85, manifiesta el plazo en el que deberá de interponerse el recurso de revisión: “El plazo para interponer el recurso de revisión, será de quince días contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiera surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra”.

REQUISITOS DEL RECURSO.

El artículo 86, del multicitado ordenamiento, nos señala los requisitos que debe contener el escrito del recurso de revisión, estableciendo que: “El recurso de interposición del recurso de revisión, deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado, provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo”.

Dicho escrito deberá expresar:

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;
- II. El nombre del recurrente y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificación;
- III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- IV. Los agravios que se le causen;

V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo, se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna, y

VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado, debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.

De igual manera, y sobre este tema, el artículo 87 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, establece las causales por las que la interposición del recurso de revocación suspenderá la ejecución del acto impugnado, siendo las siguientes:

- I.** Lo solicite expresamente el recurrente;
- II.** Sea procedente el recurso;
- III.** No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;
- IV.** No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable, y
- V.** Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión, dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

Sobre este punto, existen dos detalles relevantes que son: por una parte, se aplica el Código Fiscal de la Federación, en forma supletoria, para el caso de otorgamiento de garantías, para la suspensión del procedimiento, y, por otra

parte, también se habla de la afirmativa ficta en caso de suspensión de procedimiento, cuando del término legal la autoridad omite dictar resolución.

CAUSALES POR LAS QUE EL RECURSO SE TENDRÁ POR NO INTERPUESTO.

En la mayoría de los casos, los recursos administrativos se tienen por no interpuestos por extemporaneidad o falta de requisitos de forma como lo señala el artículo 88 de la Ley Adjetiva Administrativa:

- I. Se presente fuera de plazo;
- II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente, y
- III. No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

Dentro de los recursos administrativos, es factor importante lo conducente a las causas de improcedencia, ya que la adecuación del asunto a las mismas, deja inerte al gobernado frente a la autoridad administrativa, razón por la cual es de vital importancia establecerlas. El artículo 89 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, señala que son causas de improcedencia del recurso las siguientes:

- I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;
- II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;
- III. Contra actos consumados de un modo irreparable;
- IV. Contra actos consentidos expresamente, y
- V. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

En resumen, podemos afirmar que las causas de improcedencia, se derivan básicamente de falta de interés jurídico, actos consumados (ya ejecutados por la autoridad y cuyos efectos son irreparables) o consentidos (no impugnados por los medios de defensa establecidos por la ley) y por último, cuando el acto se haya impugnado por vía diversa, es decir, por recurso administrativo o por juicio de nulidad.

CAUSAS DE SOBRESEIMIENTO.

Las causas de sobreseimiento regularmente, se dan en el trámite del recurso, y se encuentran reguladas por el artículo 90 de la Ley Procesal en comento:

- I. El promovente se desista expresamente del recurso;
- II. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona;
- III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior (causas de improcedencia);
- IV. Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;
- V. Por falta de objeto o materia del acto respectivo, y
- VI. No se probare la existencia del acto respectivo.

Fundamentalmente el sobreseimiento se da por desistimiento del actor o por falta de acto o de objeto del mismo.

EFFECTOS Y REQUISITOS DE LA RESOLUCIÓN.

La resolución que dicte la autoridad administrativa en el recurso, podrá tener los siguientes efectos:

- I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;
- II. Confirmar el acto impugnado;

III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente, y

IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente. (Art. 91 LFPA).

Sin embargo, para llegar a dicha resolución, la autoridad administrativa, debe cumplir en forma ineludible con el principio de legalidad que rige a los actos de la autoridad. En efecto, el artículo 92 de la multicitada ley procesal, señala: “La resolución del recurso se fundará en Derecho y examinará todo y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto, los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos en el recurso.

Igualmente, deberá dejar sin efectos legales los Actos Administrativos, cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, “deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses”.

De este precepto se desprenden desde mi punto de vista, los siguientes aspectos que considero trascendentales:

A). Las resoluciones deben de estar debidamente fundadas y motivadas;

- B).** Existencia de suplencia en la deficiencia de la queja;
- C).** Cumplimiento de la resolución en un plazo de cuatro meses. Sin embargo, en este punto, queda la pregunta ¿y si no se cumple en tal plazo? No existe sanción a tal incumplimiento, por lo que considero que en el caso concreto procedería juicio de garantías por actos por omisión cometidos por la autoridad al no dar cumplimiento a la resolución en el término legal correspondiente.

Por otra parte, el artículo 93 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece que: “No se podrán revocar o modificar los Actos Administrativos en la parte no impugnada por el recurrente. La resolución, expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta”.

Este precepto nos conlleva al principio de claridad de las resoluciones administrativas para evitar posibles interpretaciones erróneas o subjetivas.

SILENCIO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE RECURSOS.

Aspecto importante es el relativo al silencio administrativo en materia de recursos, ya que como lo establece el artículo 94 de la Ley Procesal Administrativa, su consecuencia es la negativa ficta o la presunta confirmación del acto impugnado. En efecto, tal precepto señala: “El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado”.

Interpretando tal precepto y relacionándolo con el artículo 17 del propio ordenamiento legal, la resolución de los recursos, debe darse en el lapso de tres meses, y en caso contrario, se configurará la negativa ficta, cuya consecuencia será que el gobernado se allegue a los recursos legales que le permita la ley para combatir el Acto Administrativo.

Como una breve introducción a lo que establece la ley podemos señalar puntos básicos para promover un recurso de inconformidad ante una autoridad delegacional:

El recurso de inconformidad tendrá por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido.

El término para interponer el recurso de inconformidad será de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurra.

El interesado podrá solicitar la suspensión del acto administrativo recurrido en cualquier momento, hasta antes de que El superior jerárquico deberá emitir la resolución al recurso, al término de la audiencia de Ley o dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de ésta.

La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente resuelva la inconformidad.

Ahora bien, de acuerdo con lo señalado por la ley de giros mercantiles el recurso de inconformidad esta establecido de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 95 de dicha ley y que a la letra dice

Artículo 95.- Los afectados por actos y/o resoluciones de la autoridad, podrán a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, o intentar el Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Así pues esta ley, solo establece quienes podrán interponer este recurso, o bien acudir al Juicio de nulidad ante el tribunal contenciosos Administrativo del D.F., pero no señala los requisitos ni las formalidades que debe contener este recurso, sino que nos remite a la Ley de Procedimiento administrativo del D.F., en donde se establece todos los requisitos necesarios, las formalidades y términos para presentar un recurso de inconformidad en contra de un acto

administrativo, incluso contiene un Capítulo completo relacionado con el recurso de inconformidad.

La Ley de Procedimiento administrativo del D.F. establece en sus numerales los requisitos necesarios referentes al recurso de inconformidad, mismos que se encuentran establecidos en los numerales 96, 108 al 128.

Artículo 96.- *Contra la resolución que declare la caducidad del procedimiento administrativo procederá el recurso de inconformidad previsto en el Título Cuarto de esta Ley.*

Artículo 108.- *Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en esta Ley o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal. El recurso de inconformidad tendrá por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido.*

Artículo 109.- *El término para interponer el recurso de inconformidad será de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurra, o de que el recurrente tenga conocimiento de dicha resolución.*

Artículo 110.- *El recurso de inconformidad deberá presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución. Será competente para conocer y resolver este recurso dicho superior jerárquico. En caso de que la resolución que origine la inconformidad la hubiese emitido el Jefe del Distrito Federal, el recurso se tramitará y resolverá por el mismo servidor público.*

Artículo 111.- *En el escrito de interposición del recurso de inconformidad, el interesado deberá cumplir con los siguientes requisitos:*

I. El órgano administrativo a quien se dirige;

II. El nombre del recurrente; y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para oír y recibir notificaciones y documentos;

III. Precisar el acto o resolución administrativa que impugna, así como la fecha en que fue notificado de la misma o bien tuvo conocimiento de ésta;

IV. Señalar a la autoridad emisora de la resolución que recurre;

V. La descripción de los hechos, antecedentes de la resolución que se recurre;

VI. Los agravios que le causan y los argumentos de derecho en contra de la resolución que se recurre; y

VII. Las pruebas que se ofrezcan, relacionándolas con los hechos que se mencionen.

Artículo 112.- *Con el recurso de inconformidad se deberán acompañar los siguientes documentos:*

I. Los documentos que acrediten la personalidad del promovente, cuando actúe a nombre de otro o de persona moral;

II. El documento en que conste el acto o la resolución recurrida, cuando dicha actuación haya sido por escrito; o tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna;

III. La constancia de notificación del acto impugnado; si la notificación fue por edictos se deberá acompañar la última publicación; o la manifestación bajo protesta de decir verdad de la fecha en que tuvo conocimiento de la resolución; y

IV. Las pruebas que se acompañen.

XIII Propuesta para la creación de un sistema de mejora regulatoria

Finalmente, en este apartado después de un extensivo análisis del tema, se plasma la parte medular del presente trabajo, ya que es aquí donde sustentaremos el por qué es necesaria la creación de un sistema de mejora regulatoria.

Como ya se ha hecho mención en los capítulos que nos preceden, existe la problemática de que nuestros ordenamientos legales (en el Distrito Federal) carecen de eficiencia, y si a eso le agregamos la poca capacidad y criterio de algunas autoridades para realizar su tarea cotidiana consistente en la aplicación y emisión de manera correcta y legal de diversos actos administrativos en beneficio de los particulares, así como de un correcto ejercicio del servicio público, es imperiosa la necesidad de crear de un sistema

de mejora regulatoria en el D.F que auxilie a dichas autoridades a llevar acabo las funciones conferidas como debe ser.

El procedimientos al que hemos hecho mención en reiteradas ocasiones existe y es aplicado en la actualidad en diversas áreas del ámbito Federal, y es por ello que no es irracional la idea de proponer su existencia y aplicación en el ámbito local.

Todo lo anterior sería en beneficio de nosotros los gobernados al no permitir que la autoridad administrativa tenga una discrecionalidad incongruente para realizar determinados actos, en especifico el tema principal de este trabajo que es el otorgar o negar una licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil, existiendo así una correcta aplicación de la ley y una simplificación en los diversos trámites administrativos que hoy por hoy, se tornan altamente complicados, tediosos y costosos lo cual solo lleva a que se recurra a practicas ilegales para conseguir llevar a buen término dichos trámites.

Para ello primeramente haremos una revisión de lo que establece la ley Federal de Procedimiento Administrativo, sobre lo que es el procedimiento de mejora regulatoria y que al respecto establece:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE MEJORA REGULATORIA.

Artículo 69-A. Las disposiciones del Título Tercero A, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se aplicará, a los actos, procedimientos, y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal en términos del segundo párrafo del artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a excepción de los actos, procedimientos o resoluciones de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

Este apartado del articulo 69, nos determina que disposición legal será aplicable al sistema de mejora regulatoria, el cual al aplicarlo a la ley de Procedimiento Administrativo para el D.F., trasladándolo al ámbito local de manera similar.

Como parte de la propuesta del presente trabajo, considero que hay que adecuarlo únicamente al entorno legal del D.F., mismo que es muy similar al Federal.

Artículo 69-B. *Cada dependencia y organismo descentralizado, creará un Registro de Personas Acreditadas para realizar trámites ante éstas; asignando al efecto un número de identificación al interesado, quien, al citar dicho número en los trámites subsecuentes que presente, no requerirá asentar los datos ni acompañar los documentos mencionados en el artículo 15 de la ley antes mencionada, salvo al órgano a quien se dirige el trámite, la petición que se formula, los hechos y razones que dan motivo a la petición y el lugar y fecha de emisión del escrito. El número de identificación, se conformará en los términos que establezca la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, con base en la clave del Registro Federal de Contribuyentes del interesado, en caso de estar inscrito en el mismo.*

Los registros de personas acreditadas deberá estar interconectados informativamente y el número de identificación, asignado por una dependencia u organismo descentralizado, será obligatorio para las demás.

Para efectos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por trámite se entiende, cualquier solicitud o entrega de información, que las personas físicas o morales, del sector privado, hagan en una dependencia y organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado.

Considero que este precepto legal, se ha creado para facilitar los trámites de los particulares, acortando los tiempos para realizar tramites, así como que establece la definición de trámite, lo que lo hace más sencillo.

Al trasladarlo al entorno del Distrito Federal, considero que este tipo de preceptos legales, ayudaría a que todas las instituciones gubernamentales que pertenezcan a la administración del D.F., tendrían incluso un mayor control sobre los tramites a realizar por los particulares, y así también facilitaría, esta

actividad a estos, evitando así, lo que pudiera derivar en posibles actos de corrupción.

Artículo 69-C. *Los titulares de las dependencias u órganos administrativos descentralizados y directores generales de los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, podrán, mediante acuerdos generales publicados en el Diario Oficial de la Federación, establecer plazos de respuesta menores dentro de los máximos previstos en leyes o reglamentos y no exigir la presentación de datos y documentos previstos en las disposiciones mencionadas, cuando pueda obtener por otra vía la información correspondiente.*

Con la implantación de este numeral a la ley de procedimiento administrativo del D.F., podrían reducirse considerablemente los plazos para emitir determinada resolución, además de ser mucho más eficiente, en cuanto a la solicitud de los documentos requeridos, puesto que en el caso particular de las solicitudes de licencias de funcionamiento, existen expedientes con todos los antecedentes de acuerdo con el domicilio del establecimiento mercantil del que se hace referencia, simplificando el procedimiento tanto para el particular que lo solicita como la autoridad que lo emite.

Artículo 69-D. *Los titulares de las dependencias y los directores generales de los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, designarán a un servidor público con el nivel de subsecretario u oficial mayor, como responsable de:*

I. Coordinar el proceso de mejora regulatoria en el seno de la dependencia u organismo descentralizado correspondiente, y supervisar su cumplimiento;

II. Someter a la opinión de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, al menos cada dos años, de acuerdo con el calendario que éste establezca, un programa de mejora regulatoria en relación con la normatividad y trámites que aplica la dependencia u organismo descentralizado de que se trate, así como reportes periódicos sobre los avances correspondientes, y

III. Suscribir y enviar a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los anteproyectos de leyes, decreto legislativos y actos a que se refiere el artículo 4º de la ley antes mencionada y las manifestaciones respectivas que formulen la dependencia u organismo descentralizado correspondiente, así como la información a inscribirse en el Registro Federal de Trámites y Servicios.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria hará públicos los programas y reportes a que se refiere la fracción II antes mencionada, así como las opiniones que emita al respecto.

Artículo 69-E. *La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo descentralizado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Para ello, la Comisión contará con autonomía técnica y operativa, y tendrá las siguientes atribuciones:*

I. Revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos;

II. Dictaminar los anteproyectos a que se refiere el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y las manifestaciones de impago regulatorio correspondientes;

III. Llevar el Registro Federal de Trámites y Servicios;

IV. Opinar sobre los programas de mejora regulatoria de las dependencias y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal;

V. Brindar asesoría técnica en materia de mejora regulatoria, a las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, así como a los Estados y municipios que lo soliciten y celebrar convenios para tal efecto;

VI. Celebrar acuerdos interinstitucionales en materia de mejora regulatoria, en los términos de la Ley sobre Celebración de Tratados;

VII. Expedir, publicar y presentar ante el Congreso de la Unión, un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y los avances de las dependencias y organismos descentralizados en sus programas de mejora regulatoria, y

VIII. Las demás que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y otras disposiciones.

Así las cosas, podemos observar que en los preceptos que anteceden disponen que los titulares de las dependencias podrán acortar, los plazos máximos establecidos para la realización de algún trámite, lo que representaría

si este sistema se implementara en el D.F. una verdadera prerrogativa, para los particulares y para las autoridades, ya que al acortar plazos de respuesta, la carga de trabajo de la autoridad será mas ligera, y los particulares obtendrían sus tramites de manera eficaz, habiendo una satisfacción inmediata que derivaría en menos actos de corrupción y mucho mas regulación eficaz de dichos tramites.

Al trasladar estas ideas de la materia Federal a la del Distrito Federal, podríamos obtener como prerrogativa, la importante garantía de que existirá un órgano que se encargará de vigilar y regular que este sistema de mejora regulatoria sea dirigido por buen camino en beneficio de los gobernados.

Artículo 69-F. *La Comisión contará con un consejo que tendrá las siguientes facultades:*

I. Ser enlace entre los sectores público, social y privado para recabar las opiniones de dichos sectores en materia de mejora regulatoria;

II. Conocer los programas de la Comisión, así como los informes que presente el director general, y

III. Acordar los asuntos que se sometan a su consideración.

El consejo estará integrado por los titulares de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, quien lo presidirá, de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Trabajo y Previsión Social, así como de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Serán invitados permanentes del consejo del Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión Federal de Competencia, el Procurador Federal del Consumidor, los demás servidores públicos que establezca el Titular del Ejecutivo Federal, y al menos cinco representantes del sector empresarial y uno de cada uno de los sectores académico, laboral y agropecuario a nivel nacional.

El consejo operará en los términos del reglamento interno que al efecto expida.

Artículo 69-M. *La Comisión llevará el Registro Federal de Trámites y Servicios, que será público, para cuyo efecto las dependencias y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal,*

deberán proporcionarle información, para su inscripción, en relación con cada trámite que aplican:

I. Nombre del trámite;

II. Fundamentación Jurídica;

III. Casos en los que debe o puede realizarse el trámite;

IV. Si el trámite debe presentarse mediante escrito libre o formato o puede realizarse de otra manera;

V. El formato correspondiente, en su caso, y su fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación;

VI. Datos y documentos específicos, que debe contener o se deben adjuntar al trámite, salvo los datos y documentos a que se refiere el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

VII. Plazo máximo que tiene la dependencia u organismo descentralizado, para resolver el trámite, en su caso, y se aplica la afirmativa o negativa ficta;

VIII. Las excepciones a lo previsto en el artículo 15-A, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su caso;

IX. Monto de los derechos o aprovechamiento aplicables, en su caso, o la forma de determinar dicho monto;

X. Vigencia de los permisos, licencias autorizadas, registros y demás resoluciones que se emitan;

XI. Criterios de resolución del trámite, en su caso;

XII. Unidades administrativas ante las que se puede presentar el trámite;

XIII. Horarios de atención al público;

XIV. Números de teléfono, fax y correo electrónico, así como la dirección y demás datos relativos a cualquier otro medio que permita el envío de consultas, documentos y quejas, y,

XV. La demás información que se prevea en el Reglamento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o que la dependencia u organismo descentralizado, considere que puede ser de utilidad para los interesados.

La Comisión podrá eximir, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, la obligación de proporcionar la información a que se refiere el artículo 69-M de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, respecto de trámites específicos que se realizan exclusivamente por personas físicas, cuando éstos no se relacionen con el establecimiento o desarrollo de una actividad empresarial.

No será obligatorio proporcionar la información relativa a los trámites que se realicen en los procedimientos de contratación que lleven a cabo las dependencias.

Artículo 69-N. *La información a que se refiere el artículo 69-M de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, deberá entregarse a la Comisión en la forma en que dicho órgano lo determine, y la Comisión, deberá inscribirla en el Registro, sin cambio alguno, dentro de los cinco días hábiles siguientes.*

Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, deberán notificar a la Comisión, cualquier modificación a la información inscrita en el Registro, dentro de los diez días hábiles siguientes a que entre en vigor la disposición que fundamente dicha modificación.

Las unidades administrativas que apliquen trámites, deberán tener a disposición del público, la información que al respecto esté inscrita en el Registro.

Artículo 69-O. *La información a que se refiere el artículo 69-M, fracciones III a X de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, deberá estar prevista en leyes, reglamentos, decretos o acuerdos presidenciales o cuando proceda, en normas oficiales mexicanas o acuerdos generales expedidos por las dependencias o los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, que aplican los trámites.*

Al establecerse el registro de trámites existentes en los diversos órganos del Distrito Federal, se facilitaría al gobernado la consulta del trámite que le es necesario realizar, los requisitos, y los plazos en que va a obtener la respuesta de su trámite, sin duda alguna de que no le exigirán mas requisitos que los señalados por la ley, así como que no dependerá de diversos factores externos, para una correcta aplicación de los ordenamientos legales aplicables, que resultarán en una resolución apegada a estricto derecho.

Artículo 69-P. *La legalidad y el contenido de la información que se inscriba en el Registro, será de estricta responsabilidad de las dependencias y los organismos descentralizados de la Administración*

Pública, que proporcionen dicha información y la comisión, sólo podrá opinar al respecto.

En caso de discrepancia entre la Comisión y de la dependencia u organismo descentralizado correspondiente, decidirá en definitiva la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y se modificará, en su caso, la información inscrita.

De acuerdo con lo establecido en los preceptos legales, que anteceden, si este existiera en el ámbito administrativo del D.F., y existiendo a su vez un registro de tramites y servicios, que fuera público, haría menos tortuosa la tramitología para los particulares en la administración del Distrito Federal, que quisieran realizar algún tramite, teniendo la información clara y precisa, para que a su vez, no haya ningún tipo de abuso para con ellos, y que al mismo tiempo los malos servidores públicos, no los quisieran sorprender.

Artículo 69-Q. *Las dependencias y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, no podrá aplicar trámites adicionales a los inscritos en el Registro, ni aplicarlos en forma distinta a como se establezcan en el mismo, a menos que se trate de trámites:*

I. Previstos en la ley o reglamentos emitidos por el Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución. En este caso, salvo por lo dispuesto en la fracción II, sólo será exigibles a los interesados aquellos datos y documentos específicos que, no estando inscritos en el Registro, estén previstos en ley o en los reglamentos citados;

II. Que las dependencias y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, apliquen dentro de los sesenta días hábiles siguientes a que haya entrado en vigor la disposición en la que tenga su fundamento o que modifique su aplicación;

III. Respecto de los cuales, se pueda causar perjuicio a terceros con interés jurídico;

IV. Cuya no-aplicación pueda causar un grave perjuicio. En este supuesto, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente, requerirá la previa aprobación de la Comisión, y podrá ordenar la suspensión de la actividad a que esté sujeta el trámite a que hubiere lugar, o

V. Que los interesados presenten para obtener una facilidad o un servicio. En estos supuestos, sólo serán exigibles a los interesados aquellos datos y documentos específicos que, no

estando inscritos en el Registro, estén previstos en las disposiciones en que se fundamenten.

En los casos a que se refieren las fracciones I, III, IV y V anteriores, las dependencias y organismos descentralizados, deberán notificar a la Comisión, simultáneamente a la aplicación de los trámites correspondientes, la información a inscribirse o modificarse en el Registro.

Como se puede observar el Procedimiento Administrativo denominado de la mejora regulatoria, contenido en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, es del todo novedoso, toda vez que el mismo se aplica específicamente a las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, conforme al penúltimo párrafo del artículo 1º de la Ley en comento, así como a los actos procedimientos y resoluciones emanados de los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, prestadora de servicios y por último, a lo relativo a los contratos que celebren los particulares con los mismos.

Esto es sumamente importante, ya que era evidente que en nuestro Derecho Procesal Administrativo, existía una considerable laguna legal, ya que no había un procedimiento específico para regular los actos y resoluciones emanados de los organismos descentralizados. Con esta importante inclusión, queda subsanada dicha circunstancia.

Finalmente, es importante recalcar, que es evidente el deseo del legislador de unificar y codificar el Procedimiento Administrativo, por lo que hace a los principios esenciales del procedimiento; sin embargo, insisto, que cada materia del Derecho Administrativo, tiene sus propias características, las cuales, desde mi punto de vista, no permiten establecer un solo Procedimiento Administrativo, único y exclusivo, sino que, éste va a variar en función precisamente del acto o procedimiento de que se trate, así como a la autoridad competente que lo emita.

Por ello, son en estos numerales, donde se encuentra la mayor y más viable solución al problema expuesto en el presente trabajo, debido a que como ya hemos apuntado con anterioridad, en muchas ocasiones las autoridades abusando de esta potestad que le ha sido conferida, le requieren y solicitan a los particulares, requisitos que no son los establecidos por la ley, haciendo verdaderamente espinoso, el realizar cualquier tramite ante las autoridades de la Administración del D.F., ya que cada quien toma a su mejor criterio que documentos si y cuales no deben requerir al particular; siendo en la mayoría de los casos el requerir demasiados demás, lo que provoca que el particular se desanime y no siga con dicho tramite derivando en dos posibles salidas:

1.- Que cometiendo un acto de corrupción, soborne a algún servidor público, o bien en otro caso sea extorsionado por algún servidor público, que se valga de algún tipo de influencia para poder realizar el tramite que ha solicitado el particular, o bien

2.- Que decida no realizarlo debido a la dificultad, y estar así fuera del marco de la ley, y en caso de que exista algún tipo de requerimiento por parte de la autoridad para que se regularice, acuda las nocivas “mordidas”, para que lo dejen con tal impunidad por otro lapso de tiempo.

En fin, en cualquiera de las dos salidas, podemos apuntar, que son parte de un circulo vicioso de corrupción y de ilegalidad, siendo que en lugar de que las autoridades administrativas, faciliten a los particulares, la regularización en el caso del presente trabajo, de una licencia de funcionamiento, al contrario lo único que pasa es que los particulares prefieren no realizarlo por la dificultad que ello representa.

Otra de las terribles consecuencias, que tienen como efecto estas malas aplicaciones de la ley, es que a pesar de que la situación económica del país, es bastante mala, y que el gobierno Federal ha apostado al auto empleo, otorgando créditos y programas de apoyo, por el creciente desempleo, que

vivimos en la actualidad, es que un particular no va a invertir ese capital que se la ha concedido, en un negocio, por ejemplo, que a la larga con los pesados tramites que tendrá que realizar le resulte mas costoso, además de tardado, y que en el peor de los casos no le sea proporcionado.

Por ello considero que es menester, implementar un sistema de mejora regulatoria en la Ley de Procedimiento Administrativo para el D.F., para que acorte los tiempos de respuesta de un tramite, sea mas eficaz la respuesta de la autoridad, para no dejar a los particulares en un total estado de indefensión, por el cambiante criterio de las autoridades para poder resolver sobre una solicitud.

CONCLUSIONES

1.- Primeramente, considero que es el reafirmar que existe una grave problemática en cuanto al procedimiento para obtener una licencia de funcionamiento debido a que persisten lagunas severas en la ley de funcionamiento mismas que habría que reformar para poder subsanar algunas de las mas graves omisiones que hay en esta ley

2.- Es el hecho de que derivado de la conclusión que antecede a este punto, nos encontramos que derivan en actos de corrupción, y abusos de autoridad que además de restarle eficacia a las instituciones encargadas de la emisión y control de licencias de funcionamiento, crean un estado de incertidumbre al particular, fortificando a todos aquellos malos servidores públicos,

3.- El actual procedimiento para la obtención de una licencia de funcionamiento en el D.F., es obsoleta, ya que no denota eficacia, rapidez, y economía para los particulares, ni para la propia autoridad ya que un tramite que en teoría debería ser resuelto en diez días hábiles, por mucho llega a tardar hasta seis meses, lo que resta prontitud, además de que es un excesivo gasto de los recursos otorgados a la autoridad.

4.- Las autoridades facultadas para emitir las licencias de funcionamiento en el D.F. no deben tener a su libre criterio la autorización o negación de las mismas, si no que toda vez que la ley es muy clara y especifica en cuanto a requisitos y plazos para otorgarla, debe sin mayor excusa, autorizarla al particular que reúna los requisitos que para ello ha establecido la ley, y en su caso negarla a quien no cumpla con dichos requisitos.

5.- Es menester la implementación pronta de un sistema de mejora regulatoria en la ley de procedimiento administrativo para el D.F., ya que con ello se crearía un sistema mucho más efectivo de trámites, no solo con respecto a las licencias de funcionamiento, que es el tema que nos ocupa, sino que haría más eficientes a todas las demás instituciones que realicen cualquier tipo de trámites con servicio a los particulares,

6.- Así las cosas, no podemos dejar de referirnos a las ventajas de implementar un sistema de mejora regulatoria, que para no complicar a los legisladores, sería idóneo a mi punto de vista adecuar el sistema ya existente en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al del Distrito Federal, creando todas las disposiciones señaladas en el Federal, creando un registro, facilitando la realización de los trámites a los particulares, sin tener el temor de que su trámite sea demasiado tardado, costoso, o simplemente no pueda realizarlo por tantas trabas burocráticas que existen en la actualidad.

7.- Desde mi punto de vista considero que como resultado de la conclusión que nos antecede, tendría como efecto positivo, que dadas las circunstancias económicas que existen en el D.F., habría mucho más inversión de capital encaminado a la creación nuevas fuentes de trabajos, mayor recaudación de impuestos, favoreciendo a miles de familias con la apertura legal de establecimientos mercantiles, aprovechando los recursos que en muchos casos son el patrimonio familiar, o bien son obtenidos mediante los créditos o programas de apoyo que el gobierno ha implementado, debido a la escasez de oportunidades de trabajo.

8.- Y finalmente, creo que además de las ya antes expuestas favorecería a las autoridades encargadas de la emisión de licencias de funcionamiento, y de todos los tramites en el D.F., ya que seria un sistema de mejora que favorecería a todas las autoridades del D.F.; y es el hecho de que aminorarían en gran parte la grave problemática de los vendedores informales, que invaden nuestras calles, no cumplen con sus obligaciones fiscales, además de que fomentan los círculos de corrupción que los mantienen en la calle con toda la impunidad posible, sin que las autoridades puedan darle una solución factible.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO Miguel. Teoría General del derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. México 1988.
2. ARCARONS SIMÓN, Ramón. Manual de Derecho Administrativo Turístico. Editorial Síntesis, S. A. Villahermoso 34. 28015. Madrid.
3. BÁEZ MARTÍNEZ Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Trillas
4. BARRAGÁN José, “Las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, editorial Porrúa, 1984,
5. BECERRA BAUTISTA José. El Proceso Civil en México. Editorial Porrúa. 1990.
6. BEJARANO SÁNCHEZ Manuel. Obligaciones Civiles. Ed. Harla. 3ª Edición, México 1984
7. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las garantías Individuales, Editorial Porrúa, México 1998
8. BRISEÑO SIERRA, Humberto, El proceso Administrativo en Iberoamérica. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie B, estudios Comparativos b) estudios Especiales No. 8 Serie G, estudios doctrinales No. 106, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987
9. CARRILLO FLORES, Antonio. Estudios de derecho Administrativo y Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, serie G, estudios Doctrinales No. 106 Universidad Nacional Autónoma de México, 1987
10. CARRILLO FLORES, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública. Editorial Porrúa, Hnos. y Cía. México, 1939. 2ª Edición 1973.
11. CASTILLO VELASCO, José Maria del, Ensayos sobre derecho Administrativo mexicano Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, serie C, estudios Históricos No. 45 Universidad Nacional Autónoma de México, 1994
12. CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Mexicano. T. I Cárdenas Editor y Distribuidor. México 2002. 2ª Edición.

13. CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Mexicano. T. II Cárdenas Editor y Distribuidor. México 2002. 2ª Edición.
14. CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Constitucional. T. II Cárdenas Editor y Distribuidor. México 2004. 1ª Edición.
15. CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. T. II Cárdenas Editor y Distribuidor. México 2003. 1ª Edición.
16. CUESTA entrena, Curso de Derechos Administrativo. Editorial Tecnos, Madrid 1982.
17. CHIOVENDA. Instituciones de derecho Procesal Civil. Vol. II.
18. D'J., LOZANO Antonio. Diccionario razonado y Jurisprudencia Mexicana, Edición Facsimilar, México, 1991.
19. DE PINA Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S. A. México, 1865.
20. DíEZ Manuel María, Actos Administrativos, en Enciclopedia Jurídica Omega, Editorial Bibliográfica Argentina, tomo I,
21. FERNÁNDEZ RUIZ Jorge, Perspectivas del derecho Administrativo en el Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, serie G, Doctrina Jurídica No. 104 Universidad Nacional Autónoma de México, 2002
22. FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1998
23. GALINDO GARFIAS Ignacio, "Derecho Civil", Editorial Porrúa, México 1976.
24. GARCIA MAYNEZ Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México 1960.
25. GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, tomo I, Rev. Ad. Púb. Est. Pol. Madrid 1958
26. GARRIDO FALLA, Fernando La llamada doctrina del silencio administrativo. Rev. Ad. Púb. Est. Pol. Madrid, Núm. 16, enero-abril, 1955,
27. GOLDSCHMIDT. Derecho Procesal Civil. Traducción de L. Prieto Castro. Barcelona. Principios de Derecho Procesal Civil. Vol. II.
28. GONZALES PEREZ Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. Editorial Porrúa S.A.

29. GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo Tomo I, Parte General, Buenos Aires, 2002, 6ª Edición.
30. GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo Tomo III, Parte General, Buenos Aires, 2002, 6ª Edición.
31. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, México 1988.
32. NAVA NEGRETE Alfonso, Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, serie A, Fuente B, Textos y estudios legislativos No. 79 Universidad Nacional Autónoma de México, 1991
33. ORLANDO SANTOFIMIO Jaime, Acto Administrativo (procedimiento, eficacia y validez), Universidad Nacional Autónoma de México, México 1998.
34. OVALLE FAVELA José. Derecho Procesal Civil. 4ª Edición. Editorial Harla.
35. PALLARES Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S. A.
36. PETIT. Tratado Elemental del Derecho Romano. Tomo II. No. 757. Buenos Aires, 1903.
37. ROQUE FOURCADE Elisa, Derecho Constitucional y Administrativo, Porrúa, México 1998.
38. SÁNCHEZ Román, Estudios de Derecho Civil, Editorial Porrúa.
39. SAVIGNY. Sistema de Derecho Romano Actual. Tomo I. Segunda Edición
40. SAVIGNY. Sistema de Derecho Romano Actual. Tomo II. Segunda Edición
41. SEPÚLVEDA, César. Curso de Derecho Internacional. Editorial Porrúa, S.A. México 1973.
42. SÁNCHEZ BRINGAS Enrique, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa México 1998.
43. SERRA ROJAS Andrés. Derecho Administrativo. Tercera Época. Editorial Porrúa, S. A, 1999, 20ª Edición.
44. SOTO ALVAREZ Clemente. Selección de términos Jurídicos, políticos, económicos y sociológicos. 1ª edición, editorial Limusa, México 1996.
45. VILLORO TORANZO, Miguel, “Introducción al Estudio del Derecho”, Editorial Porrúa, 10ª Edición, México 1993.

LEGISLACIÓN UTILIZADA

1. Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos
2. Ley Federal de Procedimiento Administrativo
3. Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal
4. Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal
5. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
6. Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal
7. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
8. Reglamento de Verificaciones del Distrito Federal
9. Reglamento de Construcciones del Distrito Federal
10. Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal
11. Código penal para el Distrito Federal
12. Código Fiscal de la Federación
13. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

PAGINAS DE INTERNET

1. www.asambleadf.gob.mx
2. www.bibliojuridica.org
3. www.cddhcu.gob.mx
4. www.df.gob.mx
5. www.gordillo.com
6. www.scjn.gob.mx

PUBLICACIONES

1. Diario Oficial de la Federación. Decreto del 3 de abril de 1979, por el que se modifica el decreto de fecha 18 de abril de 1975. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. p. 14
2. Diario Oficial de la Federación. Derecho del 25 de marzo de 1976, por el que se modifica parcialmente el decreto del 21 de abril de 1975. Secretaría del Patrimonio Nacional
3. Boletín de Inf. Jud. Agosto de 1957. Suprema Corte de Justicia.
4. Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Jurisprudencia de 1917 a 1965*. Tercera Sala. Tomo II. Tesis Jurisprudencia Núm. 238. p. 751