



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

PROPUESTA PARA REFORMAR EN LA LEY PARA EL  
FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS  
MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL EL AVISO  
DE DECLARACIÓN DE APERTURA COMO REGISTRO  
DE FUNCIONAMIENTO

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA:

*MARTHA GABRIELA MARTÍNEZ MARÍN*

ASESORA: LIC. IRENE VÁZQUEZ VÉLEZ

MÉXICO 2006



FES Aragón



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

*Por que yo sola no podría haber llegado hasta aquí... gracias:*

*A mis padres Alfredito y Gloria. Por su esfuerzo, sus cuidados y por estar conmigo en todo momento. Los amo.*

*A mis hermanos Alfredo y Ubaldo, por ser parte de mi vida, por los momentos que pasamos juntos y por los que aún nos faltan por vivir. Mucho éxito a los dos.*

*A Ivan y Alejandra que han llegado a cambiar nuestras vidas llenándonos de felicidad.*

*A mi familia, por que saben que todos y cada uno de ustedes son importantes en mi vida, los quiero mucho.*

*A la Lic. Alma Regina García ya que sin su apoyo jamás hubiera sido posible este logro.*

*A las amigas incondicionales: Gaby por el ánimo que me diste para seguir adelante con esto y Liza por estar siempre presente. Las quiero.*

*A todos aquellos que de alguna manera han sido parte de esto, muchas gracias.*

*Y un agradecimiento especial:*

*A la Lic. Irene Vázquez Vélez por su asesoría en la realización de esta tesis.*

*Al sínodo por la revisión del presente trabajo.*

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>I</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SU UBICACIÓN EN LAS RAMAS DEL DERECHO Y LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 La administración pública y su relación con el Derecho Administrativo.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1.1 Concepto de Derecho Administrativo.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1.2 El Derecho Administrativo como rama del Derecho Público.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1.3 Fuentes del Derecho Administrativo.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1.4 Relación del Derecho Administrativo con otras ramas del Derecho.....</b>	<b>8</b>
<b>1.1.5 La Administración Pública.....</b>	<b>10</b>
<b>1.1.6 Formas de Organización Administrativa en México.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1.6.1 Centralización Administrativa.....</b>	<b>14</b>
<b>1.1.6.2 Descentralización Administrativa.....</b>	<b>16</b>
<b>1.1.6.3 Desconcentración Administrativa.....</b>	<b>19</b>
<b>1.2 Teoría General del Acto Administrativo.....</b>	<b>20</b>
<b>1.2.1 Concepto del Acto Administrativo.....</b>	<b>21</b>
<b>1.2.2 Clasificación del Acto Administrativo.....</b>	<b>23</b>
<b>1.2.3 Elementos y requisitos del Acto Administrativo.....</b>	<b>28</b>
<b>1.2.4 Efectos del Acto Administrativo.....</b>	<b>30</b>
<b>1.2.5 Extinción del Acto Administrativo.....</b>	<b>31</b>
<b>1.2.6 Ámbito de Validez, Nulidad y Revocación del Acto Administrativo.....</b>	<b>32</b>
<b>1.2.7 El Procedimiento Administrativo.....</b>	<b>36</b>

1.2.7.1 Fases del Procedimiento Administrativo.....	39
1.2.7.2 Tipos de Procedimiento Administrativo.....	41

## **CAPÍTULO 2**

<b>LA REGULACIÓN DE LOS GIROS MERCANTILES EN LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>43</b>
2.1 Concepto de giro mercantil.....	43
2.2 Clasificación de los giros mercantiles.....	45
2.2.1 Giros de Impacto Vecinal que para su funcionamiento requieren Licencia tipo A.....	45
2.2.2 Giros de Impacto Zonal que para su funcionamiento requieren Licencia tipo B.....	49
2.2.3 Giros que para su funcionamiento requieren Aviso de Declaración de Apertura.....	51
2.2.4 Autorizaciones.....	51
2.2.5 Permisos.....	52
2.3 Naturaleza jurídica de los Avisos de Declaración de Apertura.....	52
2.3.1 Manifestación de voluntad bajo protesta de decir verdad.....	53
2.3.2 Datos y Requisitos para presentar el Aviso de Declaración de Apertura.....	56
2.3.3 Efectos que produce el Aviso de Declaración de Apertura.....	58
2.4 El Aviso de Declaración de Apertura en las diversas Leyes para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles aplicables en el Distrito Federal.....	60
2.4.1 Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal.....	60
2.4.2 Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal.....	61
2.4.3 Ley publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el	

27 de mayo de 1996.....	63
2.4.4 Ley publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero de 2000.....	64
2.5 El Aviso de Declaración de Apertura en la normatividad vigente para el Distrito Federal.....	65
2.5.1 En la normatividad aplicable a los Establecimientos Mercantiles.....	66
2.5.1.1 En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.....	66
2.5.1.2 En la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.....	68
2.5.1.3 En el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.....	69
2.5.2 Tipos de Avisos en otras normas vigentes en el Distrito Federal.....	71
2.5.2.1 En el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.....	71
2.5.2.2 En el Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal.....	74
2.5.2.3 En la Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal.....	75

### **CAPÍTULO 3**

<b>LA IMPORTANCIA DE REGLAMENTAR DENTRO DE LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL EL AVISO DE DECLARACIÓN DE APERTURA COMO UN REGISTRO DE FUNCIONAMIENTO.....</b>	<b>77</b>
3.1 La necesidad de que la autoridad corrobore en un término prudente los datos y documentos relativos al Aviso de Declaración de Apertura.....	80
3.2 Las limitantes frente a las que se encuentra la autoridad	

Delegacional cuando se percata de la existencia de irregularidades susceptibles de subsanarse en la presentación del Aviso de Declaración de Apertura.....	90
<b>3.3</b> La posibilidad de prevenir al interesado a fin de que subsane las deficiencias detectadas en el Aviso de Declaración de Apertura.....	96
<b>3.4</b> La oportunidad de que el particular subsane las deficiencias detectadas previo a la visita de verificación y al inicio del procedimiento de revocación del Aviso de Declaración de Apertura.....	99
<b>3.5</b> Propuesta de reforma a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal a efecto de regular el actual Aviso de Declaración de Apertura como un Registro de Funcionamiento que implique su autorización por parte de la autoridad administrativa. ....	103
<b>CONCLUSIONES</b> .....	107
<b>ANEXOS</b> .....	114
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	118

---

---

# **INTRODUCCIÓN**

---

---

Al iniciar el estudio del Derecho Administrativo nos encontramos con que la primera particularidad de esta materia es que se sitúa en la clasificación del Derecho dentro de la rama correspondiente al Derecho Público, es decir, es una de las materias que se encarga de regular las relaciones entre los particulares y el Estado. Partiendo de esto, tenemos que los actos administrativos constituyen en esencia el actuar de la autoridad en beneficio del interés público. En este sentido, las actividades que realicen los particulares y que de alguna manera repercutan en la esfera social, deben de realizarse en apego a la norma jurídica.

Un caso concreto lo encontramos en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, la cual tiene por objeto precisamente regular la actividad de los establecimientos mercantiles que operen en el Distrito Federal. Con relación a esto, para cerciorarse del exacto cumplimiento de las normas en ella contenidas, la autoridad administrativa se encuentra facultada para realizar actos que le permitan llevar a cabo la finalidad primordial de salvaguarda del interés público.

A este respecto, es importante resaltar que no existe en la doctrina un texto que aborde temas relacionados con la operación de los giros mercantiles en el Distrito Federal, de tal forma que el único documento al que nos podemos remitir

en este sentido es la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, y tratándose de la aplicación de la norma, al criterio de cada una de las diversas autoridades encargadas de su aplicación.

La Ley en comento contempla entre otras cosas, la regulación de diversos giros mercantiles, y los clasifica según el impacto social que puedan causar derivado de la actividad principal que desarrollan. Con esto el ordenamiento en cita toma en cuenta las circunstancias particulares de cada caso y establece la necesidad de que previo a su inicio de operaciones, los establecimientos mercantiles deban contar ya sea con una licencia de funcionamiento tipo A, B o Aviso de Declaración de Apertura.

La licencia de funcionamiento tipo A corresponde a los casos que generen Impacto Vecinal el cual se traduce en provocar, lo que la ley señala como transformaciones, alteraciones o modificaciones en la armonía de la comunidad. La licencia de funcionamiento tipo B procede en los casos en que se genere Impacto Zonal que se traduce en las actividades que inciden en las condiciones viales y por los niveles de ruido en la tranquilidad de las áreas cercanas. Asimismo, contempla que sólo en los casos en que el funcionamiento de un establecimiento mercantil no genere impacto alguno, se permite la presentación de un Aviso de Declaración de Apertura el cual constituye en esencia, la mera manifestación que debe realizar el particular ante la Autoridad Delegacional señalando que inicia actividades mercantiles relativas a algún giro que no causará en forma alguna impacto en la comunidad. Entre sus principales características se encuentra el hecho de ser gratuito, inmediato, y de buena fe.

El interés por la presente investigación deviene cuando en la práctica el particular, al presentar su Aviso de Declaración de Apertura, da por hecho que la Delegación ya *autorizó* la apertura de su establecimiento, razón por la cual, procede a realizar todos los arreglos necesarios al local y la compra de enseres propios de su actividad. Lo que implica inversión no sólo económica sino de

tiempo y esfuerzo, lo cual se puede ver totalmente perjudicado al aparecer una visita de verificación que en su momento conlleve a un procedimiento de revocación del Aviso de Declaración de Apertura, la imposición del estado de clausura y de severas multas económicas porque sin actuar de mala fe, o por desconocimiento de la ley (lo que no le exime de su cumplimiento) la autoridad encontró errores u omisiones insubsanables que imposibilitan al particular realizar sus actividades mercantiles.

Lo que se pretende es proponer que en la Ley para el Funcionamiento de Establecimiento Mercantiles del Distrito Federal se regule el Aviso de Declaración de Apertura no como una mera manifestación realizada por el particular al iniciar con el funcionamiento de un nuevo establecimiento mercantil, sino como un registro que implique la aprobación de la propia autoridad al haberse cubierto los requisitos legales que garanticen que, con su funcionamiento, no se altera el interés social y el orden público y sobre todo se eviten perjuicios a los particulares.

El desarrollo de la presente investigación se ha realizado en tres capítulos. En el primero de ellos se hace referencia a las generalidades del Derecho Administrativo, la Administración Pública y el Acto Administrativo.

En el segundo capítulo se abordará lo relativo a los Giros Mercantiles, Licencias, Permisos, Autorizaciones y Avisos de Declaración de Apertura; su regulación en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal y su desarrollo en las diversas Leyes y Reglamentos que en su momento fueron vigentes en el Distrito Federal y que ahora han sido derogadas hasta llegar a la actual; la ingerencia que tienen las diversas legislaciones aplicables a los establecimientos mercantiles que funcionan en el Distrito Federal, realizando además un comparativo con otros tipos de avisos análogos al de Declaración de Apertura que regulan diversas normas locales.

Finalmente en el tercer capítulo analizaremos la forma en que puede regularse el Aviso de Declaración de Apertura como un Registro de Funcionamiento, el cual estará sujeto a la aprobación que otorgue la autoridad administrativa para su legal funcionamiento una vez que hayan sido cubiertos y revisados los requisitos que la propia ley señala.

# **CAPÍTULO 1**

---

---

## **ANTECEDENTES. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SU UBICACIÓN EN LAS RAMAS DEL DERECHO Y LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

---

---

## **1.1. La Administración Pública y su Relación con el Derecho Administrativo.**

A efecto de iniciar con el desarrollo del presente capítulo, se considera pertinente establecer los conceptos jurídicos fundamentales de la materia que nos ocupa, por lo cual se iniciará por definir el Derecho Administrativo.

### **1.1.1. Concepto de Derecho Administrativo.**

Existen diversos elementos y criterios que los doctrinarios han tomado en consideración para generar un concepto de Derecho Administrativo que resulte adecuado y sobre todo completo.

Así tenemos que el maestro Miguel Acosta Romero señala la existencia de cuatro criterios diferentes para precisar el concepto del Derecho Administrativo, a saber:

- 1. *El criterio legalista.*** *Que lo concibe como un conjunto de leyes administrativas que tiene por objeto la organización y la materia propia de la administración.* Este criterio no es completo porque se considera

una tendencia que comprende el término de lo definido en la definición, sin involucrar el contenido de las normas, ni su naturaleza o el de las organizaciones y su funcionamiento.

2. **Criterio del Poder Ejecutivo.** *La mayoría de los autores considera que es el derecho referente a la organización, funciones y procedimientos del Poder Ejecutivo.* Es importante destacar que aunque el Estado sirve a los fines que constituyen el objeto del Derecho Administrativo, su actividad no agota sus atribuciones, porque también ejerce actividades políticas.
3. **Criterio de las relaciones jurídicas.** *Para algunos autores es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares.* Sin embargo este criterio no expresa la diferencia de las otras ramas del Derecho, limitando su ámbito a la regulación jurídica de esa relación entre el Estado y los gobernados, sin delimitarlas y sin tomar en cuenta que el derecho administrativo no se restringe a regular esas relaciones.
4. **Criterio de los servicios públicos.** *Es el conjunto de normas que regulan los servicios públicos.* Consideración incompleta porque existen necesidades colectivas que no son satisfechas mediante los servicios públicos, así el derecho administrativo regula la creación funcionamiento y organización de los servicios públicos, pero no es todo el derecho administrativo<sup>1</sup>.

Por su parte Rogelio Martínez Vera conceptualiza al Derecho Administrativo señalando que dicha disciplina se ocupa de cuatro puntos fundamentales:

---

<sup>1</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Acto Administrativo, Primer Curso, 17<sup>a</sup> ed., Edit. Porrúa, México 2004, p. 11.

- a) De la organización y estructura del Poder Administrativo.
- b) Del régimen patrimonial y financiero del Estado.
- c) Del funcionamiento de los órganos de la Administración y,
- d) De las relaciones que existen entre la Administración y los Administrados<sup>2</sup>.

De esta forma y tomando en consideración tales características, genera el siguiente concepto de Derecho Administrativo diciendo que: "...es la rama del derecho público interno que se encarga del estudio de la estructura, organización y funcionamiento del Poder Administrativo, sistematizando todas las actuaciones derivadas del régimen a que quedan sujeta las actividades patrimonial y financiera del Estado, regulando al mismo tiempo las relaciones entre la Administración y los administrados"<sup>3</sup>.

En otro sentido, tenemos la existencia del criterio formal y material, que surgen cuando se toma en consideración por una parte, conforme a la división de poderes, el órgano que habrá de intervenir en la emisión de los actos y por la otra, la naturaleza del propio acto.

A este respecto Andrés Serra Rojas señala ambos conceptos de la siguiente manera:

***“Criterio Formal: El derecho administrativo es la rama del derecho público interno, que determina la organización y funcionamiento de la Administración pública, tanto centralizada como paraestatal.***

---

<sup>2</sup> Cfr. Martínez Vera, Rogelio, Nociones de Derecho Administrativo, 5<sup>a</sup> ed., Edit. Banca y Comercio S. A., México 1978, p. 122

<sup>3</sup> *Ibidem.*, p. 123.

***Criterio Material:*** *El derecho administrativo es la rama del derecho público interno, que se propone la realización de actos subjetivos, creadores de situaciones jurídicas concretas o particulares*<sup>4</sup>.

Así mismo, dicho autor señala su propio concepto de Derecho Administrativo en el siguiente sentido:

“El derecho administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano de Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales”<sup>5</sup>.

### **1.1.2. El Derecho Administrativo como rama del Derecho Público.**

Toda vez que Derecho Público es el “...conjunto de normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines, cuando interviene en relaciones con los particulares, con el carácter de autoridad...”<sup>6</sup>, tenemos que el Derecho Administrativo es una rama del Derecho Público, ello, porque las normas que lo constituyen tienen esa atribución, porque se refieren al Estado como ente público, y porque regulan su actividad; sin embargo, cabe destacar que en ocasiones el Estado busca la colaboración voluntaria de los particulares, celebrando contratos y actos que forman parte de las instituciones del Derecho Privado sin privarse de su carácter de Poder Público, por lo que también las normas que rigen al Derecho Privado, se aplican a determinadas relaciones donde interviene el Estado.

---

<sup>4</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, Décimo primera ed., Edit. Porrúa, México, 1998. p. 138.

<sup>5</sup> *Ibidem.*, p. 140.

<sup>6</sup> Acosta Romero, Miguel, *Op.Cit.*, p. 47.

### 1.1.3. Fuentes del Derecho Administrativo.

Los autores coinciden en señalar que la palabra fuente es usada cuando se hace referencia a aquello de donde emana o procede algo; esta palabra “se deriva del vocablo latino *Fons, Fontis*, y éste a su vez del verbo *funndo, fundare* que significa crear, producir o derramar”<sup>7</sup>.

Para Eduardo García Máynez, la palabra fuente tiene tres acepciones al referirse a fuentes formales, reales e históricas:

**Fuentes formales.** Son los procesos de creación de las normas jurídicas.

**Fuentes reales.** Son los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas.

**Fuentes históricas.** Son los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc.), que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes<sup>8</sup>.

Como consecuencia lógica de lo anterior tenemos que fuente del derecho sería todo aquello que puede crear o producir el derecho y en específico, para la materia de nuestro estudio, derecho administrativo.

Evidentemente la fuente principal del derecho administrativo, como la de todas las ramas del derecho es la Ley; sin embargo, también encontraremos entre tales fuentes a los reglamentos, la jurisprudencia, la costumbre, la doctrina, los principios generales del derecho, los decretos, los acuerdos, las circulares y la analogía.

---

<sup>7</sup> Del Río González, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1981, p. 59.

<sup>8</sup> Cfr. García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 44<sup>a</sup> ed., Edit. Porrúa, México, 1992, p. 51.

- **La ley.** Que atendiendo al criterio formal, es una disposición que emana del Poder Legislativo Federal y que materialmente constituye una norma abstracta, general, imperativa, creadora de situaciones jurídicas generales, de mandatos obligatorios y en ningún caso de situaciones jurídicas completas. De ella deriva el principio de legalidad que ha sido reconocido en la siguiente tesis jurisprudencial:

Quinta Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XV, Página: 250, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

**AUTORIDADES.** -Es un principio general de derecho constitucional, universalmente admitido, **que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.**

Amparo administrativo en revisión. Cárdenas Francisco V. 23 de julio de 1924. Mayoría de ocho votos, respecto del sobreseimiento y por unanimidad de once votos, por lo que hace al fondo del negocio. Disidentes: Manuel Padilla, Salvador Urbina y Jesús Guzmán Vaca. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Cabe destacar que nuestra Carta Magna, en su artículo 133 señala que la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

- **El Reglamento.** Subordinado a la ley, es el conjunto de normas jurídicas generales, obligatorias e impersonales que emite el Presidente de la República en uso de las facultades que le confiere la propia Constitución y que son creados con el objeto de facilitar la aplicación de la ley, y que por supuesto, su existencia está condicionada a la ley que reglamentan ya que en caso de ser abrogada o derogada, cesa la vigencia de dicho reglamento.

- **La jurisprudencia.** Es la interpretación que realizan los tribunales al aplicar la ley al caso concreto respecto de las controversias que se someten a su jurisdicción y que para el caso que nos ocupa es la emitida en materia administrativa. El artículo 192 de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

**Artículo 192.-** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las salas.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

- **La costumbre.** Es la práctica reiterada de cierta conducta bajo la idea de que ésta constituye una norma jurídicamente obligatoria. Sin embargo, esta fuente de derecho no resulta aplicable a la materia administrativa, ello en virtud de que como ya se ha señalado, la autoridad únicamente puede hacer lo que la ley le permite; y por lo que hace a los particulares, cuándo realizan trámites administrativos podrán invocar la costumbre sólo excepcionalmente ya que el artículo 10 del Código Civil Federal señala que: *“Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario”*.
- **La doctrina.** Son las opiniones que los juristas realizan sobre los preceptos jurídico administrativos, que no constituye fuente directa del derecho ya que no está dotada de obligatoriedad, únicamente sirve para facilitar la comprensión de la norma jurídica.

- **Los principios generales del derecho.** Contemplados en materia civil por la propia Constitución en la parte final del artículo 14 al señalar que: *“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”*. En materia administrativa, esta fuente, al igual que la costumbre puede ser aplicada siempre y cuándo no contravenga la propia ley.
- **El decreto.** Es una decisión administrativa que crea una situación jurídica concreta o individual<sup>9</sup>.
- **El acuerdo.** Es una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo, unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria<sup>10</sup>.
- **La analogía.** Es un procedimiento mediante el cual, un caso no previsto en la ley, puede ser resuelto por la aplicación de las mismas normas que han sido instituidas para una cuestión semejante o análoga<sup>11</sup>.
- **Las circulares.** Es un comunicado emitido por una autoridad superior y dirigido a varias inferiores para ponerlas en conocimiento de alguna instrucción o determinación relacionada con la acción gubernamental.

#### 1.1.4. Relación del Derecho Administrativo con otras ramas del Derecho.

El Derecho Administrativo es una rama del derecho que se encuentra íntimamente relacionada con otras ramas del derecho:

---

<sup>9</sup> Cfr. Serra Rojas, Andrés, Op.Cit., p. 217.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Ibidem., p. 227.

- **Con el Derecho Constitucional.** Porque comprende las normas referidas a la estructura del Estado, su organización y relación entre los poderes públicos y los derechos fundamentales de los individuos.
- **Con el Derecho Procesal.** Porque cuando faltan las regulaciones específicas de procedimientos típicos, se utilizan los abrigados por el Derecho Procesal cuando no contravienen el interés público; como ejemplo tenemos la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal que en su artículo 4° párrafo segundo, contempla la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
- **Con el Derecho Civil.** Que regula algunas actividades que desarrollan las autoridades administrativas como los contratos por citar algún ejemplo, pero sin perder de vista, que al Derecho Administrativo interesa el bien público por encima de los intereses privados tutelados por el Derecho Civil.
- **Con el Derecho Penal.** Su relación es de colaboración toda vez que corresponde la averiguación y persecución del delito corresponde al Ministerio Público que forma parte de la organización administrativa centralizada. Ello sin perder de vista por ejemplo el régimen penitenciario y la ejecución de las sentencias que corresponden al Poder Ejecutivo.
- **Con el Derecho Internacional.** Porque los convenios y tratados internacionales comprenden compromisos de los Estados soberanos para aplicar disposiciones dentro de sus respectivas administraciones públicas, además que corresponde al Jefe del Estado directamente o

a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, llevar a cabo las negociaciones para la realización de dichos convenios o tratados.

- **Con el Derecho Mercantil.** Sobre todo por lo que hace a la influencia del derecho mercantil en el desarrollo de las empresas de participación estatal y a los servicios públicos comerciales.

### 1.1.5. La Administración Pública.

Para Roberto Ríos Elizondo la Administración Pública es: "...aquella actividad coordinada, permanente y continua, que realiza el Poder Ejecutivo, tendiente al logro oportuno y cabal de los fines del Estado, mediante la prestación directa de servicios públicos, materiales y culturales, para lo cual dicho poder establece la organización y los métodos mas adecuados; todo ello con arreglo a la constitución, al derecho administrativo y a criterios eminentemente prácticos"<sup>12</sup>.

El Maestro Andrés Serra Rojas da una definición de Administración Pública, con la cual podemos iniciar el estudio de este concepto: "La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación"<sup>13</sup>.

Por su parte, Miguel Acosta Romero, al referirse al concepto de Administración Pública señala que: "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros Poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una

---

<sup>12</sup> Ríos Elizondo, Roberto, El acto de gobierno. El poder y el derecho administrativo, Edit. Porrúa, México, 1975, p. 363.

<sup>13</sup> Serra Rojas, Andrés, Op.Cit., p. 87.

forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”<sup>14</sup>.

Ahora bien, existen dos criterios doctrinales para entender el concepto de Administración Pública:

El **Sentido Material**. El cual se refiere a la actividad propia de administrar.

El **Sentido Orgánico**. Que se refiere al órgano u órganos que ejercen dicha actividad de administrar.

Por tanto, Administración se refiere a la gestión o al servicio subordinado, mientras que Pública a la condición de proporcionar un servicio a favor del pueblo.

Al hablar de Administración Pública se tiene inmediatamente una connotación a un conjunto de órganos encargados precisamente de la *administración*, es decir, de los actos cuyo fin es ejecutar las tareas públicas.

Para Jean Rivero surge la Administración como: “la actividad por la cual las autoridades públicas, proveen, utilizando si se presenta el caso, las prerrogativas del poder público, en la satisfacción de las necesidades del interés público”<sup>15</sup>.

Ahora bien, tenemos que el Estado tiene tres funciones primordiales, una Legislativa, otra Jurisdiccional y por último la Administrativa, que es precisamente la que más se identifica con la figura del Gobierno y se deja de lado a las dos primeras. Esta función Administrativa se puede estudiar desde dos puntos de vista: el formal y el material.

---

<sup>14</sup> Acosta Romero, Miguel, Op.Cit., p. 263.

<sup>15</sup> Rivero, Jean. Introducción a la Administración Pública, Edit. F.C.E., México, 1992, p. 35.

**A) Función Administrativa Desde el punto de Vista Formal:** Se refiere al conjunto de órganos encargados de cumplir precisamente las funciones administrativas, realizando actividades o prestando servicios conforme a lo señalado por los ordenamientos jurídicos aplicables.

**B) Función Administrativa Desde el Punto de Vista Material:** Se consideran los medios que el Estado emplea para cumplir precisamente con su cometido; en este caso el Poder Ejecutivo deberá emplear todos los recursos a su alcance para lograr la ejecución de las leyes, siempre y cuando se apegue al marco jurídico existente.

Una vez mencionados estos dos aspectos, podemos dar un concepto de Administración Pública, la cual se puede entender, en términos generales, como: **la función del Estado en su más puro sentido, como ente regulador y depositario de la soberanía del pueblo, quien le confía el organizar los recursos económicos y sociales en beneficio general de éste.**

Esta función encomendada al Estado sólo se puede lograr a través de los órganos establecidos para tal efecto, los cuales constituyen al Gobierno, el cual actúa según la esfera de su competencia, es decir, como Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder judicial.

#### **1.1.6. Formas de Organización Administrativa en México.**

El ejercicio de la función administrativa que el Estado realiza para la consecución de sus fines, requiere la organización de los elementos humanos y materiales, a fin de lograr su mejor utilización. De esta manera, las actividades y

los medios se ordenan de acuerdo con diferentes criterios de eficiencia para dar lugar a la organización<sup>16</sup>.

La organización del Gobierno por funciones parte principalmente desde que se logra la codificación de las normas, es decir, surge con las Constituciones, las cuales regulan una parte esencial del estado, sobre todo a nivel superior, lo cual se traduce en la correcta regulación de las relaciones entre los órganos supremos del poder político, sentando las bases de su estructura, competencia y cooperación.

Ahora bien, es necesario que la organización de la Administración Pública cuente con un fundamento jurídico, siempre que las consecuencias de sus actuaciones tengan relevancia para terceros, es decir, sus efectos se reflejen en la esfera jurídica de los gobernados, mientras no sea así, es posible que la Administración Pública trabaje con base en Reglas Técnicas o Reglamentos Internos, los cuales no pueden, bajo ningún caso, estar por encima de las disposiciones legales, antes bien pueden completar o interpretarlas.

Estos tipos de organización se refieren única y exclusivamente a la función del gobierno representada por el Poder Ejecutivo, el cual actúa a través de sus órganos y unidades administrativas, ya sean de dependencia directa o indirecta; su fundamento jurídico se ubica en la Constitución Federal:

**“Artículo 90:** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

---

<sup>16</sup> Cfr. Delgadillo, Gutiérrez, Luis Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, 6ª ed., Edit. Porrúa, México, 2003, p. 90.

Conforme al precepto Constitucional invocado tenemos que las formas de organización administrativa en nuestro país son la centralización administrativa, descentralización administrativa y desconcentración administrativa, mismas que a continuación se estudian.

#### **1.1.6.1. Centralización Administrativa.**

Se presenta cuando los órganos que integran la Administración Pública se encuentran colocados en diversos niveles, pero en una misma situación de dependencia de la máxima jerarquía de su propia administración, en nuestro caso del Ejecutivo Federal.

La jerarquía existente en este tipo de organización implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores.

1. ***Poder de decisión.*** Consiste en tomar determinaciones en la forma de realizar las actividades administrativas y poder ejecutarlas.
2. ***Poder de nombramiento.*** Es la facultad de poder designar libremente por medio de nombramientos, a aquellos funcionarios que habrán de ocupar los cargos públicos a partir del segundo nivel de jerarquía.
3. ***Poder de mando.*** Constituye la facultad que tienen los órganos superiores de dar órdenes e instrucciones a los inferiores.
4. ***Poder de vigilancia.*** Que consiste en que las autoridades superiores cuentan con la facultad de exigir la rendición de cuentas a las inferiores sobre las actividades que estas últimas realizan en el ejercicio de sus funciones.

5. **Poder de revisión.** Propiamente consiste en que materialmente, una vez que se han solicitado los informes a los superiores, se procede a revisar las actividades realizadas por los inferiores.
6. **Poder disciplinario.** Una vez ejercidas las funciones de vigilancia y revisión, en caso de detectarse faltas o cumplimientos cometidos por servidores públicos, el superior puede sancionar tales irregularidades mediante penas que pueden ir desde una simple amonestación, hasta el cese del nombramiento, dependiendo de la gravedad de la falta.
7. **Poder para la resolución de conflictos de competencia.** Que consiste en decidir quién habrá de conocer sobre un asunto determinado cuándo existe duda sobre quién de dos o mas subordinados debe atenderlo<sup>17</sup>.

Estas facultades son ejercidas por los titulares de las propias dependencias, Jefes de Unidades o Departamentos, en virtud de los propios ordenamientos y reglamentos interiores. La actuación de la Administración Pública, bajo la figura de la centralización, sería difícil de entender si se hiciera de manera separada, ya que es necesario analizar la relación jurídica que existe entre los diferentes órganos, la cual establece la jerarquía administrativa, de cuya cúspide se derivan las diferentes ramas en que se divide la Estructura Centralizada.

Según criterio doctrinario la Centralización Administrativa se enfoca únicamente a la organización del Ejecutivo, estableciendo una serie de órganos superiores que mandan y otros inferiores que obedecen las órdenes e instrucciones dadas por los primeros. Así mismo, enumera una serie de supuestos que la Centralización debe cumplir, siendo estos:

---

<sup>17</sup> Cfr. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 41<sup>a</sup> ed., Edit. Porrúa, México, 2001, p. 166.

- a) El Estado es la única persona titular de derechos que se desenvuelven en poderes públicos y estos a su vez en una serie de órganos de mayor o menor importancia.
- b) Es un régimen administrativo que coordina y vincula a los demás órganos públicos. Hay un régimen jurídico encargado de fijar los caracteres de sus elementos.
- c) Las facultades de mando y decisión se concentran en el Poder Ejecutivo. Las autoridades inferiores obran en su nombre y por instrucciones recibidas de los órganos superiores.
- d) Existe un régimen jerárquico, como conjunto de órganos que se suceden de arriba a abajo, formando una estructura unitaria. Se le imagina como una pirámide, que tiene en su vértice superior al Presidente de la República y en la base a los órganos inferiores de la administración<sup>18</sup>.

#### **1.1.6.2. Descentralización Administrativa.**

La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central<sup>19</sup>.

Tiene como finalidad descargar de tareas a la Administración pública, principalmente de la Centralizada; se pretende la conveniente distribución de ciertas funciones administrativas, mediante un equilibrio adecuado de funciones entre la organización Centralizada y la Descentralizada.

---

<sup>18</sup> Cfr. Serra Rojas, Andrés. Op.Cit., p. 537.

<sup>19</sup> Cfr. Rivero, Jean, Op.Cit., p. 165.

Por otra parte “La creación de organismos por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos con fines de asistencia o seguridad social, recibe el nombre de descentralización”<sup>20</sup>.

Se puede señalar, como distinción fundamental entre la organización Centralizada y la Descentralizada, al régimen legal al que se ven sujetos ambos sistemas. Los órganos descentralizados se encuentran en gran medida fuera del ámbito de competencia de los órganos centrales, con funciones más precisas y actividades más determinadas.

Así tenemos que la Administración Pública descentralizada se puede dividir a su vez por región, por servicio y por colaboración<sup>21</sup>.

De lo anterior se desprende que la Descentralización no tiene características iguales o semejantes en cada uno de los órganos que la integran, ya que cada uno responde a las diferentes necesidades que tiene el Estado, al prestar los diversos servicios a que está obligado por mandato de Ley.

Ahora bien, las principales características de los organismos descentralizados son las siguientes:

1. Invariablemente son creados por Ley o por un decreto del Ejecutivo.
2. Cuentan con régimen jurídico propio que regula su personalidad, constituido generalmente por su Ley Orgánica.

---

<sup>20</sup> Delgadillo, Gutiérrez, Luis Humberto, Op.Cit., p. 92.

<sup>21</sup> Fraga, Gabino, Op.Cit., p. 200.

3. Tiene personalidad jurídica propia que les otorga el propio acto que los creó.
4. Denominación que no es otra cosa que el nombre que se le dará al organismo.
5. La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial que constituye el domicilio.
6. Tienen órganos de dirección, administración y representación, con características y funciones específicas cada uno de ellos.
7. Estructura administrativa interna, esto es, diversos niveles jerárquicos.
8. Patrimonio propio, que es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento del objeto para el que fueron creados.
9. Objeto, es la razón por la cual se creó el organismo.
10. Finalidad, siempre debe ser la procuración de la satisfacción del interés general.
11. Régimen fiscal. La mayoría se encuentra exento del pago de impuestos, sin embargo en los casos en que no sea así, los mismos deberán ser cubiertos por el propio organismo<sup>22</sup>.

El principio referente a la autonomía técnica consiste en que para los órganos desconcentrados rigen los mismos principios y reglas que tienen fuerza para el régimen Centralizado, con la diferencia de que están en posibilidades de actuar con mayor eficiencia por lo que respecta a su función administrativa.

---

<sup>22</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel, Op.Cit., p. 496.

Por otro lado, cuando hablamos de autonomía orgánica, además de la técnica, estamos en presencia de una verdadera Descentralización, ya que la autonomía orgánica supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas al poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía.

### **1.1.6.3. Desconcentración Administrativa.**

Se podría definir como la acción por la cual, los órganos superiores del Estado, atribuyen funciones a otros inferiores, pero sin ser trasladados a otras personas jurídicas; se trata del mismo organismo, en donde los directivos delegan en áreas específicas del mismo ente ciertas funciones, sin que por ello se refiera a un organismo distinto, con personalidad y patrimonio propio.

En este tipo de organización sólo se presenta la Autonomía Técnica, y tienen las siguientes características:

1. Son creados por una Ley o Reglamento.
2. Se mantienen dentro de la Administración Pública Centralizada, con una dependencia ya sea del Presidente de la República, Secretaría de Estado o Departamento Administrativo.
3. Su competencia y facultades son derivadas expresamente de la Administración Pública Centralizada.
4. No cuentan con patrimonio propio, aunque si pueden tener presupuesto para lograr sus objetivos.

5. Las decisiones de importancia sólo pueden ser discutidas y dadas por la autoridad central de la cual dependen.
6. Presentan lo que se conoce como Autonomía Técnica.
7. Siempre se encuentran en dependencia de un órgano superior.
8. Su nomenclatura puede variar.
9. Su naturaleza jurídica puede ser variada.
10. Pueden llegar a tener personalidad propia, mas no ser autónomos<sup>23</sup>.

Así Jorge Olivera Toro señala, al referirse a la diferencia entre descentralización y desconcentración que: "...la descentralización supone siempre la existencia de personas distintas, mientras que la desconcentración simplemente supone una relación entre órganos de la misma persona jurídica. La desconcentración, al surgir, lo hace dentro de la forma centralizada. La descentralización crea entidades para repartir las funciones ya existentes o para que se desarrollen otras nuevas"<sup>24</sup>.

## 1.2. Teoría General del Acto Administrativo.

Para iniciar el estudio del acto administrativo, debemos de inicio entender a éste como un acto jurídico propiamente dicho, entendiendo como tal a aquel acontecimiento que produce efectos jurídicos, en los que interviene la voluntad del hombre dirigida expresa y deliberadamente a producir los efectos previstos en la norma jurídica<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Ibidem., p. 463.

<sup>24</sup> Olivera Toro, Jorge, **Derecho Administrativo**, Edit. Porrúa, México, 1992, p. 296.

<sup>25</sup> Cfr. Galindo Garfias, Ignacio, **Derecho Civil**, Edit. Porrúa, México, 1991, p. 210.

A partir de esto, y tomando en consideración que la materia que nos ocupa en la presente investigación, es la administrativa, procederemos a analizar el concepto del Acto Administrativo.

### **1.2.1. Concepto del Acto Administrativo.**

Es a partir de la segunda mitad del Siglo XX que se comienza a dar un concepto de Acto Administrativo, especialmente en Francia y Alemania; considerándose como tal a todas aquellas acciones de la más variada índole realizadas por la Administración, cumpliendo con los principios y doctrina que rigen a ésta; de esto se deriva que tiene un origen en la ciencia del Derecho Público.

Como ya vimos en apartados anteriores, toda la actividad estatal se encuentra contemplada y regulada por la Ley, la cual es emitida por el mismo Estado, a través de su actividad legisladora y es aquí donde se presenta un problema, ya que si bien la Administración cumple o debe cumplir estas normas establecidas por sí misma, no debe confundir esta acción con la actividad jurisdiccional que el mismo Estado tiene, ya que en ésta se busca el Derecho como fin en sí mismo, y en la Administración el Derecho tan sólo es un límite a su obrar; el Derecho sólo se vincula a la Administración en los medios y límites que ha de observar en su actuar diario.

Ahora bien, podemos considerar al Acto Administrativo como: "...una manifestación de la voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la

eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo del Poder Ejecutivo del Estado”<sup>26</sup>.

El Acto Administrativo puede tener consecuencias dentro de la propia Administración o fuera de ésta, así como efectos positivos o negativos para el gobernado, es decir, el Acto Administrativo puede o no repercutir en el particular, ya que la Administración busca con su actuar el bien común en última instancia.

Ya se mencionó que la Ley es la única limitante a los actos de gobierno, y es precisamente ésta quien debe señalar la responsabilidad que los funcionarios y servidores públicos tienen al emitir o ejecutar dichos actos, así como las sanciones para quien incurra en una falta u omisión.

Es aquí donde debemos separar al individuo del funcionario, ya que si bien se trata del mismo ser, actúan en diferentes planos; en el primer caso, el individuo es aquel ente psicosomático con personalidad y características propias, que se desarrolla en el medio como cualquier otro ser humano, con los mismos derechos y obligaciones como cualquiera; en el segundo caso, si bien se trata del mismo ser humano, su ámbito de actuación se encuentra en la Administración, por lo que es la propia Ley quien establece sus funciones y atributos, así como el límite de éstos y la manera de ejecutarlos, e incluso las sanciones para el caso de que su obrar no se apegara conforme a la Ley.

Se dijo ya que el Acto Administrativo puede tener efectos positivos o negativos sobre el particular; pues bien, los positivos son aquellos que originan un beneficio a favor del gobernado (el otorgamiento de una concesión, la devolución de un bien embargado o la cancelación de un crédito fiscal); por otro lado, los negativos son aquellos que causan un agravio o carga al particular (la imposición

---

<sup>26</sup> Sánchez Gómez, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1998. p. 321.

de una multa o una cláusula) y que incluso puede tener repercusiones patrimoniales, aunque esto se puede presentar en ambos casos.

De lo anterior se desprende que los efectos del Acto Administrativo consisten en generar, modificar, o extinguir situaciones jurídicas concretas o bien, para un caso particular, condicionar, modificar o extinguir una situación jurídica general. Estos efectos pueden ampliar la esfera jurídica de los particulares (efectos positivos), delimitar la misma (efectos negativos) o hacer constar un estado de hecho o de derecho.

### **1.2.2. Clasificación del Acto Administrativo.**

Existen varias clasificaciones del Acto Administrativo, sin embargo, la más común puede ser en *acto regla*, *acto subjetivo* y *acto condición*. Por el primero debemos entender que se crean situaciones jurídicas impersonales, abstractas y de carácter general; por lo que respecta al acto subjetivo, es aquel que hace nacer una situación jurídica que afecta persona o personas determinadas; y por último, el acto condición, es aquel que tiene por objeto determinada aplicación permanente de todo un estatuto de Derecho a un individuo o individuos, para crear situaciones jurídicas concretas, no en un solo acto, sino que dicha aplicación es renovada constantemente.

Ahora bien, para efectos de nuestro estudio clasificaremos el Acto Administrativo de la siguiente forma: por su naturaleza; por las voluntades que intervienen en su formación; por la relación de dichas voluntades con la Ley; por el radio de aplicación del acto; por su finalidad; por razón de su contenido y sus efectos jurídicos; actos de admisión; actos de aprobación; imperativos y; jurídicos conformadores.

Esta clasificación que se propone, se basa en la empleada por Miguel Galindo Camacho<sup>27</sup>, quién a su vez, tomó como ejemplo lo propuesto por el Dr. Gabino Fraga en su obra<sup>28</sup>, ya que ambos criterios son más concretos y fáciles de entender.

**A) Por su Naturaleza:** Para su mejor entendimiento según esta clasificación se deben contemplar dos divisiones:

- a) **Actos Materiales:** Los que no producen efectos de Derecho.
- b) **Actos Jurídicos:** Los que engendran efectos de Derecho.

**B) Por las Voluntades que Intervienen en su Formación:** Se dividen en:

- a) **Simple:** Son aquellos en que sólo participa una sola voluntad para constituirlos, conservando esta característica aún cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntad, tales como opiniones, consultas y juicios técnicos.
- b) **Colectivo:** Se da el concurso de varias voluntades para su creación, y a su vez se dividen en:
  - 1) **Colegial:** Aquel que emana de un órgano único de la Administración constituido por varios miembros, en el cual son varias voluntades físicas pero sólo una administrativa.
  - 2) **Complejo:** Se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración. Aquí encontramos dos subdivisiones:

---

<sup>27</sup> Cfr. Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo, Tomo I, Segunda ed., Edit. Porrúa, México, 1997, p. 198.

<sup>28</sup> Op.Cit., p. 229.

- \* Cuando no se genera un solo acto, sino varios actos, que incluso pueden ser impugnados por diferentes vías cada uno de forma separada.
- \*\* Cuando el acto generado por un órgano administrativo requiere, para surtir plenos efectos, su aprobación por medio de otro acto especial, emanado de un órgano diferente. El acto posterior condiciona la eficacia del anterior.

**3) Acto Unión:** La finalidad de la intervención de las voluntades no es idéntica, ni su efecto es dar nacimiento a una situación jurídica individual (nombramiento de un empleado público).

**C) Por la Relación de las Voluntades con la Ley:** Se pueden dividir a su vez en:

- a) Obligatorio o Vinculado:** Constituye la mera aplicación de la Ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración cuando se han cumplido determinadas condiciones de hecho, señalando la propia Ley la autoridad competente para actuar, los casos en que debe actuar y la forma de hacerlo.
- b) Discrecional:** Se presenta cuando la Ley deja a la Administración un poder libre para decidir si debe obrar o abstenerse, en qué momento actuar, cómo hacerlo o qué contenido debe dar a su actuación.

**D) Por el Radio de Aplicación del Acto:** Esta clasificación corresponde a los efectos que tendrá la aplicación del acto, y se divide en:

- a) **Actos Internos:** Sólo producen efectos en el seno de la organización administrativa y nunca para el particular que actúe ante las diferentes unidades.
- b) **Actos Externos:** Son los que trascienden la Administración, comprenden los actos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado: prestar los servicios que son a su cargo, tendientes a la conservación y mantenimiento del orden e interés público, ordenando y controlando la acción de los particulares y las de gestión directa.

**E) Por su Finalidad:** Se dividen en tres rubros:

- a) **Actos Preliminares y de Procedimiento:** Todos aquellos pasos que sirven de medio o instrumento para el acto, que constituye el principal fin de la Administración.
- b) **Decisiones o Resoluciones:** Son en realidad el acto principal; es la acción que la administración pretende realizar para lograr su fin. Son los llamados Actos Administrativos, por medio de los cuales la Administración cumple con su finalidad. Son la exteriorización de la voluntad e interés que la Administración tiene por cumplir sus objetivos.
- c) **Actos de Ejecución:** todos aquellos de orden material o jurídico tendientes a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello.

**F) Por Razón de su contenido y Efectos jurídicos:** Se dividen en:

- a) **Los Directos a Ampliar la Esfera Jurídica del Particular:** Actos de admisión, aprobación, dispensa o condonación, licencias, permisos o autorizaciones, concesiones y privilegios de patente.

**b) Los Directos a Restringir la Esfera Jurídica de los Particulares:** Órdenes, expropiaciones, sanciones y actos de ejecución.

**c) Los que Hacen Constar la Existencia de un Estado de Hecho o de Derecho:** Actos de registro, certificación, autenticación, notificaciones y publicaciones.

**G) Actos de Aprobación:** Son aquellos por virtud de los cuales, una autoridad superior da su consentimiento para que un acto de una autoridad inferior surta sus efectos. Se puede considerar como un medio de control preventivo dentro de la Administración, que tiende a impedir que se realicen actos contrarios a la Ley o al interés general. Producen efectos jurídicos de dar eficiencia a actos válidos anteriores.

**H) Actos de Admisión:** Son aquellos que dan acceso al particular a los beneficios de un servicio público. Este servicio debe ser limitado sólo a un número determinado de particulares, o a aquellos que se encuentran bajo ciertas condiciones, a diferencia de otros servicios que sólo requieren el cumplimiento de determinadas exigencias legales. La naturaleza de este tipo de actos depende de la disposición que en cada caso adopte la propia Ley respectiva.

**I) Imperativos:** Son aquellos que contienen un mandato o prohibición. Se pretende una determinada conducta por parte del gobernado, ya sea positiva o negativa, y en casi necesario se pueden emplear medidas coactivas para forzar el cumplimiento de la norma a través de Actos Administrativos (ejemplo de ello es el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal).

**J) Jurídicos Conformadores:** Crean, modifican o suprimen una situación o relación jurídica concreta, ya sea dentro o fuera de la Administración Pública.

### 1.2.3. Elementos y Requisitos del Acto Administrativo

El acto administrativo, como todo acto jurídico debe estar compuesto por los elementos que la propia ley señale a efecto de que sea perfectamente válido y por lo tanto pueda ser exigible. Los diversos tratadistas contemplan la existencia de siete elementos que analizaremos a continuación:

1. **Sujeto:** Es el órgano de la Administración Pública del que emana la manifestación de la voluntad para la emisión del acto.
2. **La manifestación de la voluntad:** Que consiste en exteriorizar el deseo de realizar el acto administrativo; manifestación que debe emitirse libremente a efecto de evitar que existan vicios en el propio acto.
3. **El objeto:** Que se entiende como el contenido del acto y que como características fundamentales que debe contener es que debe ser determinado o determinable, posible y lícito.
4. **El motivo:** Es el antecedente que lo provoca y funda su realización.
5. **La finalidad:** Es el resultado que se pretende alcanzar con la emisión del acto y que debe constituirse por la utilidad pública.
6. **Forma:** Consiste en la materialización del acto administrativo.

**7. Oportunidad o Mérito:** que es la “...*adaptación a la obtención del fin específico que con la emanación del acto se pretende obtener*”<sup>29</sup>.

Ahora bien, la propia Constitución, en su Artículo 16, establece como requisitos mínimos, que el acto conste por escrito, que emane de autoridad competente y que funde y motive legalmente la causa del procedimiento.

Por su parte la Ley Federal del Procedimiento Administrativo contempla una serie de elementos y requisitos que todo Acto Administrativo debe observar, además de lo señalado en el mandato Constitucional que consisten en los siguientes:

**“Artículo 3.-** Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. 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;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI.- (Se deroga) Fracción derogada DOF 24-12-1996
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI.- (Se deroga) Fracción derogada DOF 24-12-1996
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

---

<sup>29</sup> Olivera del Toro, Jorge, Op.Cit., p. 162.

- XIV.** Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV.** Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI.** Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley”.

#### **1.2.4. Efectos del Acto Administrativo.**

El acto administrativo que reúna todos y cada uno de los elementos y requisitos señalados en el punto que antecede gozará de validez y producirá efectos jurídicos.

“El acto administrativo afecta a quienes actúan como partes en su formación, así como a la Administración Pública en otros entes o en los administrados. En consecuencia, una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado requisitos e integrado todos los elementos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de presunción de legitimidad *juris tantum*, lo cual significa que el acto debe tenerse por válido mientras una autoridad competente no determine lo contrario”<sup>30</sup>.

Ahora bien, según Rafael Martínez Morales, el acto administrativo es ejecutivo y obligatorio mientras permanezca válido, también señala que es ejecutorio, esto es, que puede hacerse ejecutar por medios coactivos, sin embargo, para este autor lo usual es que el particular lo cumplimente de manera voluntaria por considerarlo legítimo y adecuado<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Baez Martínez, Roberto, Manual de Derecho Administrativo, Edit. Trillas, México, 1990. p. 118.

<sup>31</sup> Cfr. Martínez Morales, Rafael I, Derecho Administrativo Primer y segundo cursos, 3<sup>a</sup>ed., Edit. Oxford University Press México, S.A. de C. V., México 2001, p. 247.

### 1.2.5. Extinción del Acto Administrativo.

Extinguir un acto es, pues, retirar la vigencia de la que goza, reconocer que ya no es necesaria su existencia jurídica, por que adolece de defecto o simplemente el transcurso del tiempo lo ha tornado innecesario, carente de mérito. Entre las formas de extinción tenemos para los actos de contenido general y los actos de contenido particular, éste en atención al contenido del acto:

#### **A) Para los Actos de Contenido General:**

- a) Derogación:** Se trata de retirar parcialmente el valor jurídico a un Acto Administrativo formal, pero materialmente legislativo por si carácter abstracto y general. Hay que expedir decreto supremo en que se lo elimine o mencionar expresamente en un decreto supremo de análoga naturaleza (especialidad) dicha derogatoria.
- b) Abrogación:** La vigencia jurídica se pierde totalmente; ya no hay ni rastro del acto administrativo subsistente en algún proceso.

#### **B) Tratándose de Actos de Contenido Particular:** Las formas más comunes de extinguir un acto administrativo son las siguientes:

- a)** El cumplimiento de su objeto, motivo o fin; es decir una vez que el acto ha sido cumplimentado en la forma en que lo solicitó la autoridad, tal es el caso de las autorizaciones temporales hechas por la autoridad para ejercer un derecho por tiempo determinado, como lo es el caso de las concesiones administrativa.
- b)** La falta de realización de la condición o término suspensivo dentro del plazo señalado para tal efecto; aplicable únicamente a los actos administrativos que se emitieron sujetándose a una condición suspensiva.

- c) La realización de la condición resolutoria; en los casos en que así se determinó la existencia del acto administrativo.
- d) La renuncia del interesado, cuando los efectos jurídicos del acto administrativo sean de interés exclusivo de éste; y no se cause perjuicio al interés público; donde solo basta que el particular haga del conocimiento de la autoridad por escrito su decisión de renunciar a un derecho otorgado por la autoridad, siempre que ello sea jurídicamente posible.
- e) La revocación, por cuestiones supervenientes de oportunidad o interés público, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; o
- f) La conclusión de su vigencia.

#### **1.2.6. Ámbito de Validez, Nulidad y Revocación del Acto Administrativo.**

Para entender la validez del Acto Administrativo es necesario considerar a éste como un acto jurídico, que no es otra cosa que aquel hecho jurídico, definido como “todo acontecimiento, ya se trate de un fenómeno de la naturaleza o del hombre, que el ordenamiento jurídico toma en consideración para atribuirle consecuencias de Derecho”<sup>32</sup>, en el que interviene la voluntad del hombre dirigida expresa y deliberadamente a producir los efectos previstos en la norma jurídica, y en los cuales representa un papel fundamental la voluntad de las partes<sup>33</sup>.

Así pues, tenemos que distinguir dos tipos de elementos del Acto Jurídico:

---

<sup>32</sup> Galindo Garfias, Ignacio. Op.Cit., p. 204.

<sup>33</sup> Ibidem., p. 210.

- a) Esenciales o Constitutivos:** Existencia de voluntad de las partes o parte según se trate, objeto material y jurídicamente posible y cumplir con la formalidad cuando la Ley así lo prevea.
- b) De Validez:** Capacidad de las partes para actuar en el acto; ausencia de error o violencia al exteriorizar la voluntad; que la finalidad que se pretende cumplir sea protegida por la norma jurídica (licitud en el objeto) y; que la declaración de voluntad haya sido hecha conforme a lo dispuesto por la Ley.

En este punto es necesario hacer mención de los conceptos de ineficacia e invalidez del Acto Jurídico para poder entender el ámbito de validez del Acto Administrativo; de tal suerte que se entiende por acto ineficaz aquel que carece de aptitud para producir efectos, pero no en razón de una defectuosa conformación, sino por causas ajenas a su constitución; en cambio, la invalidez se produce por defectos en la formación del acto, y, por tanto, no es idóneo para producir efectos jurídicos.

Así entonces, el acto ineficaz es válido pero no produce efectos jurídicos, ya que son las partes quienes lo privan de efectos, porque no lo perfeccionaron, lo han revocado o porque dichos efectos están condicionados a circunstancias o al transcurso del tiempo.

Al referirnos al acto jurídico válido, y en este caso al Acto Administrativo válido, es porque se presenta la idoneidad del mismo para producir todos sus efectos jurídicos y que de acuerdo con su naturaleza es susceptible de crear dichos efectos; en cambio, aquellos que no cumplen con dicha idoneidad son los considerados inválidos, y es en este momento donde se recae en el hecho de que el Acto Administrativo puede o no surtir sus plenos efectos, dependiendo del grado de invalidez. Este hecho es el que se relaciona con los conceptos de nulidad y

anulabilidad, ambos mencionados en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ahora bien, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en su Capítulo Tercero, artículos 8, 9 y 10, se refiere a la eficacia del Acto Administrativo, señalando que la validez de los Actos Administrativos durará hasta en tanto no se declare la invalidez por Autoridad Administrativa o Jurisdiccional según corresponda; asimismo, será eficaz y exigible a partir del momento en que surta efectos la notificación del mismo, que es al día siguiente de aquel en que se practicó la notificación, esto de conformidad con el artículo 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria y se emita la autorización de los órganos o autoridades distintas a aquella que lo emitió cuando así la Ley lo establezca.

La invalidez a que se refiere el Artículo 8 de la referida Ley no es otra cosa que la declaración de nulidad del Acto Administrativo, a la que se refiere en el Artículo 6 de la misma Ley, el cual señala que al darse dicha declaración, el acto en sí declarado será inválido, ilegítimo e inejecutable, aunque si subsanable, los particulares no están obligados a cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a la ejecución del mismo, con la debida fundamentación y motivación, además de que sus efectos son retroactivos.

En el caso de la declaración de anulabilidad, referida en el Artículo 7 de la misma Ley, el acto así declarado es válido, legítimo y ejecutable, subsanable y obligatorio para los particulares como para los servidores públicos, siendo sus efectos retroactivos como si siempre hubiere sido válido.

De lo anterior se deduce que la invalidez del Acto Administrativo corresponde a lo que la Ley llama nulidad del mismo, y que para que se considere así se requiere de una declaración, ya sea Administrativa o Judicial; asimismo, que dicha invalidez se produzca por la defectuosidad del acto al ser emitido, y a

*contrario sensu*, a pesar de que un Acto Administrativo pueda ser anulable no pierde su validez.

Sin embargo, aquí surge un conflicto de interpretar los Artículos 6 y 7, ya que se pueden considerar como elementos esenciales las fracciones I a IX del Artículo 3 de la Ley en cometo y como elementos de validez las fracciones X a XVI; así pues, al faltar alguno de los dos, ya sean esenciales o de validez, el efecto que se debe producir es la invalidez, y que a su vez, dependiendo de su grado, puede producir la nulidad o anulabilidad según el caso.

En cuanto a la revocación de un acto administrativo, se entiende que esta "...constituye en sí otro acto administrativo, y por ende, una declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa; su efecto jurídico directo consiste en desaparecer del ámbito del derecho un acto administrativo anterior por motivos de legalidad o de interés público"<sup>34</sup>.

Distinta de la revisión es la revocación que se permite respecto de los actos desfavorables o de gravamen (a cuya revocación no es verosímil que el interesado ponga obstáculos), siempre que tal revocación:

- a) No constituya exención o dispensa no permitida por las leyes.
- b) Sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico (excepciones éstas a la regla general a favor de la revocación de actos de gravamen, que se sustentan en criterios elementales de justicia).
- c) Del mismo modo, las Administraciones públicas podrán rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los

---

<sup>34</sup> Fernández Ruíz, Jorge, Derecho Administrativo, Edit. Mc-Graw Hill, México, 1997, p. 137.

errores materiales, de hecho o aritméticos (de singular relevancia en el ámbito tributario) existentes en sus actos.

### **1.2.7. El Procedimiento Administrativo.**

El Procedimiento Administrativo constituye un elemento formal necesario para la producción y manifestación de los Actos Administrativos, así pues para Miguel Acosta Romero 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 sean internas o externas”<sup>35</sup>.

El Procedimiento Administrativo constituye para la Administración Pública una garantía de Eficacia, por medio de la cual procura llevar a cabo sus actos de autoridad conforme a Derecho, con el objeto de mantener en todo momento el orden a través de la legalidad y justicia en el ámbito de la materia administrativa.

De la existencia de la relación entre gobernante y gobernados se desprende una serie de facultades y de prerrogativas a favor de cada uno de ellos respectivamente.

Así tenemos que el particular o interesado, como titular de derechos subjetivos cuenta con los siguientes:

- a) Solicitar por escrito, el inicio de un Procedimiento Administrativo;
- b) Defenderse durante el procedimiento;
- c) Recurrir, demandar o denunciar los diferentes actos que se presenten durante el Procedimiento o que pongan fin al mismo;

---

<sup>35</sup> Acosta Romero, Miguel, Derecho Administrativo Especial, Tomo II, Edit. Porrúa, México, 1999. p 604.

- d)** Recusar a los funcionarios que intervengan conforme a lo dispuesto por la Ley;
- e)** Derecho, en todo momento, a tener acceso a las actuaciones, expedientes y documentos que integren el procedimiento;
- f)** Derecho a solicitar prórrogas con respecto a los plazos y términos, en los casos que así corresponda; y
- g)** Alegar sobre la debida valoración que de las pruebas presentadas deba hacer por parte de la autoridad;

Por su parte, la Autoridad Administrativa cuenta con las siguientes atribuciones:

- a)** Iniciar de oficio el trámite del procedimiento Administrativo;
- b)** Sancionar a los particulares por faltas administrativas;
- c)** Delegar y abocar su competencia (facultad de atracción);
- d)** Hacer una apreciación razonada de las pruebas ofrecidas;
- e)** Resolver las actuaciones sobre el fondo del asunto de que se trate; y
- f)** Suspender la ejecución de la resolución obtenida, cuando sea ordenada por la autoridad que resuelva el recurso o juicio interpuesto.

Durante el desarrollo del procedimiento administrativo, los particulares están obligados a su vez a observar lo siguiente:

- a)** Señalar domicilio legal para oír y recibir todo tipo de avisos y notificaciones;
- b)** Presentar todas las actuaciones por escrito en los términos señalados por la Ley;
- c)** Respetar los plazos; y
- d)** Observar las formalidades legales del propio Procedimiento.

Por su parte la Autoridad Administrativa está obligada a:

- a) Realizar los trámites, observando, en todo momento, los principios de economía procesal y eficacia de trámites;
- b) Excusarse cuando así se requiera con fundamento en la Ley;
- c) No puede presentar renuncia al asunto por falta de competencia, cuando en realidad la tenga;
- d) Impulsar de oficio el procedimiento;
- e) Realizar todas las notificaciones, cuidando, especialmente, aquellas que signifiquen una afectación a los intereses personales, económicos o jurídicos del particular;
- f) Respetar los plazos; y
- g) Realizar todas las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos.

Aunado a lo anterior, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala una serie de obligaciones que las autoridades deben observar y cumplir durante su actuación frente a los particulares:

**Artículo 16.** La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Solicitar la comparecencia de éstos, sólo cuando así esté previsto en la Ley, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla;
- II. Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en aquellos casos previstos en ésta u otras Leyes;
- III. Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos;
- IV. Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos;
- V. Admitir las pruebas permitidas por la Ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar la resolución;

- VI.** Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando;
- VII.** Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar;
- VIII.** Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras Leyes;
- IX.** Tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; y
- X.** Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la Ley.

En esta relación jurídica entre gobernante y gobernado, se puede dar la existencia de terceros interesados, éstos son los particulares que tienen interés en la resolución final, ya que la determinación de la autoridad puede reportarles beneficio o perjuicio en su esfera jurídica, de tal forma que una declaratoria de derechos por parte de la autoridad a favor de un particular puede causar perjuicio para un tercero, por esta razón, los terceros tienen en todo momento derecho a comparecer en los procedimientos en los que se acrediten que ostentan un derecho que puede ser vulnerado con la determinación de la autoridad. Asimismo, cuentan con la facultad para recurrir en todo momento, por la vía legal que corresponda, las determinaciones de la autoridad que le reporten perjuicio.

#### **1.2.7.1. Fases del Procedimiento Administrativo.**

El Procedimiento Administrativo está integrado por una serie de actos o fases procesales, que constituyen etapas que conllevan a la emisión de una resolución final, estas etapas son:

- A) Iniciación:** Conocida también como de apertura o preparatoria, donde se puede presentar el oficio o la solicitud de la parte interesada. En el primer caso, es el órgano competente de la propia Administración quien decide

iniciar el Procedimiento Administrativo, cuando se presenta alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Por propia iniciativa;
- b) Por orden de órgano superior;
- c) Por sugerencia razonada de cualquiera de los órganos subordinados;
- d) Por solicitud de cualquier otro órgano de la Administración Pública, siempre y cuando no invoque un derecho subjetivo o interés legítimo; y
- e) Por denuncia o queja de particulares.

Se inicia a instancia de parte interesada, cuando se promueve por cualquier persona (pública o privada), invocando un derecho subjetivo o interés legítimo y que son considerados como parte interesada por la Ley. En todo caso, para que proceda correctamente la tramitación del procedimiento es necesario que el particular cumpla con los requisitos subjetivos y objetivos del mismo.

**B) Instrucción:** Es precisamente esta etapa en la que se desarrolla todo el Procedimiento Administrativo, ya que durante su tramitación el órgano competente de la Administración Pública se allega todos los elementos necesarios para formular y encausar su criterio. Durante esta etapa es cuando se ponen en práctica la mayoría de los principios del Procedimiento Administrativo, especialmente el de defensa, ya que de no cumplirse con el mismo, la resolución final que da origen al Acto Administrativo estará viciada y, por tanto, su resultado podrá ser declarado nulo o anulable, según el grado de imperfección.

**C) Decisión:** Es la etapa en la cual se da el procedimiento de la resolución final de todo Procedimiento Administrativo, para lo cual la Administración, con base en los elementos proporcionados por las partes y las que ella

misma tuvo a bien allegarse, forma su criterio y sienta las bases de su opinión acerca del negocio jurídico presentado a consideración.

Esta opinión final debe hacerse por escrito y respetando los plazos y términos señalados por la Ley, observando, en todo momento, los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, eficacia, celeridad y publicidad.

**D) Eficacia:** Esta fase se presenta con la publicidad del Acto Administrativo resultante del propio procedimiento, con el fin de que adquiera la idoneidad necesaria para que surta sus plenos efectos jurídicos. En todo momento los particulares tienen derecho de conocer todas las resoluciones relativas al procedimiento, y la autoridad administrativa la obligación de darlas a conocer, sobre todo cuando se trate del caso de que se vea afectado el gobernado en su esfera jurídica.

De no presentarse esta publicidad no se encuentra en posibilidades la autoridad de hacer ejecutable el acto administrativo, y en consecuencia el mismo no podrá ser considerado como válido o legítimo.

#### **1.2.7.2. Tipos de Procedimiento Administrativo.**

Existen varios tipos de Procedimiento Administrativo, a saber:

- 1. Procedimiento de Oficio:** Se inicia por el impulso que la propia Administración Pública le da.
- 2. Procedimiento a Petición de Parte:** Lo inicia la Administración a solicitud de un particular u otro órgano de la propia Administración Pública, invocando para ello un derecho subjetivo o interés legítimo.

3. **Procedimiento de Oposición:** Por lo general, se inicia dentro de otro procedimiento, durante la etapa de la instrucción para resolver el asunto principal.
4. **Procedimiento de Ejecución:** Está conformado por todos aquellos actos tendientes a hacer cumplir la resolución final, que pone fin al procedimiento administrativo; se presenta cuando el particular no cumple de manera voluntaria con el acto administrativo, siempre y cuando se haya cumplido con la fase de eficacia.
5. **Procedimiento Revisor:** Se presenta relacionado con uno anterior y conduce a uno nuevo que confirme, modifique o revoque el primero.
6. **Procedimiento Sancionador:** Se presenta cuando la administración pública hace uso de sus facultades coercitivas sobre los particulares que no cumplen con alguna obligación, o sobre los empleados de la Administración; en el primer caso, se trata de medidas coercitivas, mientras que en el segundo se conoce como medidas disciplinarias.

Una vez estudiada a la Administración Pública y a la Teoría de Acto Administrativo, en el siguiente capítulo se analizará el marco jurídico de la regulación y funcionamiento de los giros mercantiles, motivo de estudio de la presente investigación.

## **CAPÍTULO 2**

---

---

# **LA REGULACIÓN DE LOS GIROS MERCANTILES EN LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL**

---

---

## **2.1. Concepto de Giro Mercantil.**

Antes de definir lo que es un giro mercantil debemos de conceptualizar lo que es un giro y sus diferentes clasificaciones, a saber:

Giro en la acepción jurídica se aplica en especial a la circulación de ciertos papeles de comercio como lo pueden ser la letra de cambio o los cheques. En términos estrictamente legales se refiere a la circulación de las letras de cambio entre las personas vinculadas al comercio. Nos referimos al giro para señalar la circulación de valores económicos, desplazamiento de fondos, patrimonio de un establecimiento mercantil y hasta la firma social de una empresa unipersonal o colectiva cuando se dice que gira con un determinado capital o bajo una determinada marca o insignia comercial.

Se conocen diversas formas de giro en la legislación universal adaptables a las necesidades y hábitos de cada país, aunque fundamentalmente responden a una misma e idéntica finalidad. Así tenemos legislado y reglamentado el giro bancario, el giro postal, el giro telegráfico y giro mercantil entre otros.

El giro mercantil: “alude al conjunto de actos que están incursos en el ámbito del ejercicio de aquellas facultades por referencia a lo que es la actividad

empresarial, no sólo en sentido estricto, sino también la actividad complementaria o de algún modo necesaria para desarrollar aquélla”<sup>1</sup>.

Al respecto Gema Alejandra Botana García señala que: “La noción de establecimiento es utilizada para describir dos realidades distintas. Una primera realidad referida al establecimiento como unidad patrimonial con vida propia, consistente en una variedad de elementos debidamente organizados y aptos para obtener inmediatamente producto económico. Y una segunda realidad relativa al establecimiento como local de negocios abierto al público y como manifestación externa del ejercicio de la actividad comercial”<sup>2</sup>.

Para efectos de esta investigación el tipo de giro que nos interesa es el mercantil que se define muy claramente en el Artículo 2, fracción XIII de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, que a la letra señala:

“**Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:  
XIII. Giro Mercantil: La actividad comercial lícita, permitida en las normas sobre uso de suelo, que se autoriza en la Licencia de Funcionamiento o es manifestada en la Declaración de Apertura para desarrollarse en los establecimientos mercantiles”.

Tomando en cuenta las anteriores consideraciones podemos inferir que giro mercantil es la actividad o actividades a desarrollarse en un establecimiento relativas a la, intermediación, compraventa, arrendamiento, distribución de bienes o prestación de servicios con fines de lucro, autorizadas por la Licencia de Funcionamiento o consignadas en el Aviso de Declaración de Apertura respectivas.

---

<sup>1</sup> Diccionario Jurídico, Edit. Espasa Calpe, Madrid, España, 1999.

<sup>2</sup> Botana García, Gema Alejandra, Los contratos realizados fuera de los establecimientos mercantiles y la protección de los consumidores, Edit. José María Bosch Editor, S.A., Barcelona, 1994, p. 71.

## **2.2. Clasificación de los Giros Mercantiles.**

Con base en el impacto social que pueda producir el desarrollo de sus actividades, y para determinar los requisitos que deben cumplir para su operación, los giros se clasifican de la siguiente forma:

- a) Giros de Impacto Vecinal que para su funcionamiento requieren Licencia tipo A.
- b) Giros de Impacto Zonal que para su funcionamiento requieren Licencia tipo B.
- c) Giros que para su funcionamiento requieren Aviso de Declaración de Apertura.

Esta clasificación deriva del impacto vecinal, que son las actividades que por sus características provocan transformaciones, alteraciones o modificaciones en la armonía de la comunidad. Del impacto zonal, que son las actividades que inciden en las condiciones viales y por los niveles de ruido, en la tranquilidad de las áreas cercanas. Finalmente los giros que requieren para su funcionamiento presentar Aviso de Declaración de Apertura, son los que con su actividad no generan un fuerte impacto social.

### **2.2.1. Giros de Impacto Vecinal que para su Funcionamiento requieren Licencia Tipo A.**

De acuerdo al Artículo 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, los giros considerados de impacto vecinal y cuya licencia está clasificada como "A", son:

1. Salones de Fiestas
2. Restaurantes
3. Establecimientos de Hospedaje
4. Salas de Cine, Teatros, y Auditorios

Dicha clasificación únicamente se basa en la consideración subjetiva de que este tipo de giros pueden producir alteraciones en la armonía de la comunidad. Sin embargo, no cuenta con características comunes, es decir, no parece existir una línea que el legislador haya marcado para determinar el criterio a seguir para encuadrar algún giro dentro de esta clasificación. Por ejemplo, los dos primeros giros tienen como punto en común la venta de bebidas alcohólicas; sin embargo, los establecimientos de hospedaje pueden o no prestar como servicio la venta de bebidas alcohólicas en cuartos y albercas. Y en definitiva las salas de cine con licencia tipo “A” no podrán contar con este servicio.

Así, los salones de fiestas serán aquellos que se dediquen al alquiler de espacios para la celebración de eventos y fiestas privadas, sin que ello implique forzosamente la venta al menudeo de alimentos o bebidas incluidas las alcohólicas. En este sentido, cabe destacar que los salones de fiestas infantiles no requieren licencia de funcionamiento, por lo que podrán realizar actividades presentando únicamente el respectivo Aviso de Declaración de Apertura.

Por su parte los restaurantes se identifican como aquellos establecimientos que venden bebidas alcohólicas únicamente cuando se sirven con alimentos. Y aquellos que solo realicen venta de alimentos sin ningún tipo de bebida alcohólica, solo requerirán presentar Aviso de Declaración de Apertura.

En cuanto a los establecimientos de hospedaje, sus actividades no necesariamente tendrán que ver con la venta de bebidas alcohólicas, ya que el giro principal que desarrollan se refiere al alquiler de un lugar de alojamiento por un periodo de tiempo y un costo determinados; pudiendo complementar dicho

servicio, entre otros, con la venta de bebidas alcohólicas. Siendo caso de excepción las casas móviles, casas de huéspedes, hostales y albergues que no requiere tramitar Licencia de Funcionamiento, ya que no pueden vender bebidas alcohólicas y en este caso solo requerirán presentar el respectivo Aviso de Declaración de Apertura.

Finalmente, las salas de cine, teatros y auditorios que no vendan bebidas alcohólicas podrán funcionar con licencia de funcionamiento tipo A, ya que las salas de cine que sí lo hagan requerirán para su funcionamiento licencia tipo B como lo veremos más adelante. Finalmente por lo que se refiere a los teatros y auditorios en los que se celebren espectáculos públicos que pongan a la venta bebidas alcohólicas, necesitaran autorización por escrito de la Delegación correspondiente, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 15 de la Ley Para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal.

Para la obtención de la Licencia de Funcionamiento, se deben presentar en la ventanilla única o de gestión los siguientes datos y documentos:

1. Nombre comercial o denominación social del establecimiento mercantil, domicilio para oír notificaciones, registro federal de contribuyentes y nacionalidad.
2. Autorización expedida por la Secretaría de Gobernación para ejercer el giro solicitado en caso de personas extranjeras.
3. Las personas morales anexarán copia certificada de la escritura constitutiva, además del documento que acredite la personalidad del representante legal y copia de una identificación oficial del mismo.
4. Croquis de ubicación y superficie del local donde pretendan establecer el giro mercantil.
5. Señalar el giro mercantil que se pretende ejercer.
6. Certificado de Uso del Suelo que pueden ser: el de zonificación para uso específico, zonificación para uso del suelo permitido o

acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, esto para acreditar el uso del suelo correspondiente al giro mercantil que se pretende operar.

7. Visto bueno de seguridad y operación expedido por un Director Responsable de Obra en los casos de locales construidos antes de agosto de 1993 o la autorización de ocupación otorgada por la Delegación en los construidos posteriormente.
8. Acreditar que el establecimiento cuenta con los cajones de estacionamiento necesarios de acuerdo a los Programas Delegacionales o Parciales de Desarrollo Urbano y el Reglamento de Construcciones.
9. Exhibir el estudio de impacto ambiental para los casos que lo exija la legislación ambiental vigente.

Si la solicitud cumple con los requisitos legales, la Delegación respectiva deberá expedir, previo pago de derechos que fije el Código Financiero, la Licencia de Funcionamiento tipo "A" en un plazo máximo de diez días hábiles contados a partir del siguiente día hábil en que se presente la solicitud. Si la misma no satisface todos los requisitos, la autoridad prevendrá al solicitante por escrito y por una sola vez para que subsane la omisión detectada. Desahogada la prevención en tiempo y forma, se expedirá la licencia. De lo contrario, la solicitud será desechada de plano.

En caso de que la autoridad sea omisa en emitir respuesta a la solicitud planteada dentro del término establecido, procederá la afirmativa ficta debiendo el particular solicitar ante la Contraloría Interna la certificación de que ésta ha operado a su favor, siguiendo el procedimiento que para el efecto contempla la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 90.

### **2.2.2. Giros de Impacto Vecinal que para su Funcionamiento requieren Licencia Tipo B.**

Conforme al artículo 24 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, requieren de la obtención de licencia de funcionamiento tipo “B” los siguientes giros:

1. Cervecerías
2. Pulquerías
3. Bares
4. Cantinas
5. Discotecas
6. Salones de Baile
7. Peñas
8. Salas de Cine con venta de bebidas alcohólicas
9. Cabaretes

En esta clasificación observamos que sí existe una característica común entre los giros que la componen y es precisamente el hecho de que en todos ellos se encuentra implícita la venta de bebidas alcohólicas, independientemente de la graduación o el tipo que sean. Sin embargo y a diferencia de la anterior clasificación, en esta ocasión el legislador no da la pauta para establecer las actividades específicas que corresponden a cada uno de los giros. Lo que en un momento determinado puede generar confusión, pues si bien resulta claro diferenciar una cervecería de una pulquería por la evidencia del tipo de bebida que en cada una de ellas se expende, en la práctica no es tan obvia la diferencia que puede existir por ejemplo entre un bar, una cantina, una peña o una discoteca; ya que en todas ellas puede haber música en vivo, grabada o videograbada, bebidas alcohólicas, alimentos e incluso pista de baile. Estos establecimientos además tienen en común la prohibición de la entrada menores de edad, con excepción de los salones de baile cuando realicen tardeadas sin venta de bebidas alcohólicas.

Para la obtención de la Licencia de Funcionamiento tipo “B”, además de que se deben presentar en la ventanilla única o de gestión los requisitos ya señalados para la licencia tipo “A”, la Delegación dará vista al Comité Vecinal dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud, misma que deberá ser atendida y desahogada dentro de los quince días hábiles siguientes. En este caso, la ley es omisa en señalar las acciones a tomar en caso de que exista oposición por parte de los vecinos para la expedición de la licencia de funcionamiento solicitada. Para las licencias de cabaret, la Delegación realizará una consulta vecinal en términos de lo establecido por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; aquí la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal tampoco es clara puesto que se limita a señalar que el carácter de dicha consulta será vinculatorio, sin señalar claramente el efecto que producirá la opinión de los vecinos en la solicitud, y en su caso, otorgamiento de la licencia de funcionamiento<sup>3</sup>.

Al igual que la Licencia Tipo “A”, una vez cubiertos los requisitos se expedirá la Licencia Tipo “B” en un plazo máximo de veinte días siguiéndose el mismo procedimiento de prevención en caso de faltar alguno de ellos. Para este tipo de licencia también aplica la afirmativa ficta.

Ambos tipos de licencia deben ser revalidados cada tres años mediante un simple aviso por escrito ante la Delegación correspondiente, debiendo manifestar el titular de la licencia, bajo protesta de decir verdad, que las condiciones bajo las cuales se otorgó la misma no han variado. Lo que corresponde únicamente como pago de derechos es el treinta por ciento del costo de una licencia nueva conforme al Código Financiero del Distrito Federal. Este trámite podrá realizarse dentro de

---

<sup>3</sup> De conformidad con el artículo cuarto transitorio de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno tenía un término de noventa días para expedir el Reglamento de ésta, lo que a la fecha no ha sucedido. En dicho Reglamento se debería de establecer el procedimiento a seguir respecto de la consulta vecinal.

los quince días hábiles previos a la conclusión de su vigencia de conformidad con lo preceptuado por el Artículo 35, párrafo tercero de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

### **2.2.3. Giros que para su Funcionamiento requieren Aviso de Declaración de Apertura.**

De acuerdo al Título Cuarto, en su capítulo I artículo 38, de la de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, los establecimientos mercantiles cuyas actividades no estén consideradas dentro de los giros que requieren licencia de funcionamiento, están obligados a presentar su aviso de declaración de apertura para que se les registre.

De manera enunciativa pero no limitativa, la propia Ley señala entre los giros que requieren para su legal funcionamiento de la presentación de un aviso de declaración de apertura los siguientes: servicios de hospedaje prestados por hospitales, clínicas médicas, asilos, conventos, internados y seminarios. De igual forma, los centros educativos de carácter privado, así como el servicio de reparaciones mecánicas y electricomecánicas en general.

### **2.2.4. Autorizaciones**

La Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, en su artículo 2º, fracción II conceptualiza la **autorización** como “el acto administrativo que emite la Delegación para que una persona física o moral pueda desarrollar por una sola ocasión o periodo determinado, alguno de los giros mercantiles”. Específicamente se refiere a aquellos que requieren para operar de licencia de funcionamiento por un periodo de tiempo que no podrá exceder de

quince días naturales y que no podrá ser objeto de prórroga, revalidación o traspaso.

Las autorizaciones son utilizadas principalmente para la realización de eventos tales como ferias, romerías, kermesses y eventos similares. En dichos eventos se podrá vender cerveza o pulque en envase de cartón o plástico.

### **2.2.5. Permisos**

Al igual que con las autorizaciones la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, en su artículo 2º, fracción XVI nos señala que el **permiso** “es el acto administrativo que emite la Delegación para que una persona física o moral pueda ocupar y colocar en la vía pública enseres o instalaciones del Establecimiento Mercantil...”. Este permiso se obtendrá reuniendo ciertas condiciones y cubriendo los requisitos que establece la propia Ley, teniendo por objeto que los titulares de las declaraciones de apertura y licencias de funcionamiento de aquellos establecimientos que funcionen como cafetería o restaurante puedan utilizar la vía pública con enseres o instalaciones propias para la prestación del servicio.<sup>4</sup>

### **2.3. Naturaleza Jurídica de los Avisos de Declaración de Apertura.**

Para estar en posibilidad de determinar la naturaleza jurídica de la figura que nos ocupa, resulta indispensable analizar en primera instancia la característica principal de la misma y que en el caso concreto se constituye por la manifestación de voluntad bajo protesta de decir verdad que realiza el particular al

---

<sup>4</sup> Caso típico de estos permisos lo encontramos en aquellos restaurantes que colocan mesas y sillas sobre la banquetta para atender a sus comensales.

momento de presentar el aviso de declaración de apertura; por tal razón, se estudiará a continuación concretamente tal elemento.

### **2.3.1. Manifestación de Voluntad Bajo Protesta de Decir Verdad.**

En la práctica podemos definir el **Aviso de Declaración de Apertura** como la manifestación, que bajo protesta de decir verdad, realiza el particular previo a iniciar actividades mercantiles de un giro que para su funcionamiento no requiere licencia tipo “A” o “B”, en la que pone en conocimiento de la autoridad que comenzará a ejercer dicho giro, señalando sus datos personales y los inherentes al propio establecimiento.

Como se desprende de lo anterior, la característica principal y obligatoria de los Avisos de Declaración de Apertura es la manifestación de voluntad bajo protesta de decir verdad, ya que este es uno de los requerimientos básicos para poder abrir un negocio que se encuentre dentro de este tipo de giro, tal y como lo señala el Artículo 43 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.

**“Artículo 43.-** La declaración de apertura de los establecimientos mercantiles, se tramitará en el formato de aviso que al efecto proporcionen las Ventanillas Única o la de gestión, y **el interesado estará obligado a manifestar bajo protesta de decir verdad**, los siguientes datos...”

Esta manifestación de la voluntad bajo protesta de decir verdad deviene de los principios de simplificación, agilidad y buena fe consagrados en el artículo 5° de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, considerando que de conformidad con lo preceptuado por los artículos 32 y 35 párrafo segundo del ordenamiento legal invocado, las manifestaciones que realizan los interesados se presumirán ciertas salvo prueba en contrario, sabedores de las penas en que

incurren aquellos que se conduzcan con falsedad en términos de la legislación penal vigente.

En este punto cabe destacar que con fecha 29 de enero del 2004 fue publicado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el Acuerdo por el que se establecen acciones de simplificación administrativa para la apertura de establecimientos mercantiles en el Distrito Federal; mismo que permite la presentación de los Avisos de Declaración de Apertura vía Internet.

Para la presentación de dicho Aviso, el requisito obligatorio es contar con el Certificado de Zonificación de Uso del Suelo en el que se permita el desarrollo de su actividad. Mismo que se puede obtener en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en las Ventanillas Únicas Delegacionales, Ventanillas Únicas de Gestión Empresarial, o a través del Sistema de Información Geográfica (SIG)<sup>5</sup> que operará en principio para las Delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

Sin embargo, el acuerdo en comento contraviene expresamente las disposiciones de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal que señala en su artículo 45 “la Declaración de Apertura se presentará ante la Delegación, a través de las Ventanillas Única o la de Gestión, la que se devolverá al interesado sellada en forma inmediata...”. Y el acuerdo en comento establece que una vez presentada la Declaración de Apertura vía Internet, bastará con que el solicitante la ponga a la vista para que pueda iniciar actividades.

Aunado a lo anterior está el hecho de que el multicitado Acuerdo da la opción al particular de acudir a la Ventanilla Única de su Delegación a sellar su formato, o esperar a que un servidor público de la Demarcación acuda a su

---

<sup>5</sup> Es un sistema de consulta vía Internet, que contiene la información sobre uso del suelo y normas aplicables, a través del cual se puede saber, si está permitido o no, el desarrollo de una actividad en un predio determinado.

negocio a sellársela y recabar su firma para el tanto correspondiente que será integrado al expediente que obre en la dependencia.

Mediante este sistema, que actualmente se encuentra operando en la red internet ([www.apertura.df.gob.mx](http://www.apertura.df.gob.mx)), se hace caer en errores al particular señalándole que su negocio se encuentra plenamente regularizado sin que su aviso haya sido sellado por la Delegación, requisito sin el cual no tiene validez ya que la Ley así lo señala, y un simple Acuerdo aún y cuando haya sido publicado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no puede estar por encima de la Ley.

Por otra parte, el mismo sistema tampoco ha sido perfeccionado en cuanto a solicitudes que realizan los particulares con relación a los supuestos previstos por la Ley, ya que en la práctica encontramos Avisos de Declaración de Apertura realizados vía Internet con el número de folio perfectamente asignado, y en los que se señala como giro a operar el de restaurante por el sólo hecho de que el uso de suelo permite este tipo de giro en el lugar que se está solicitando. Lo cual como ya hemos señalado no es correcto, puesto que dicho giro requiere para su legal funcionamiento de la obtención de la correspondiente licencia tipo "A".

De lo anterior se desprende que lo único que ocasionan este tipo de situaciones a la larga es colocar en una situación de desventaja jurídica al particular, ya que éste se encuentra con la creencia de que su giro funciona conforme a derecho, siento que en realidad no cuenta con la documentación que ampare la legalidad de las actividades que desarrolla, lo que puede llegar a generar en caso de no regularizarse la clausura del negocio.

### **2.3.2. Datos y Requerimientos para Presentar el Aviso de Declaración de Apertura.**

El Aviso de Declaración de Apertura, se puede realizar tal y como lo menciona el Artículo 45 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, ante la Ventanilla Única o la de Gestión quien lo sellará y devolverá al particular de forma inmediata.

Para tal efecto, únicamente se necesita presentar uno de los tres siguientes documentos<sup>6</sup>:

- a) Certificado de zonificación para uso específico, el cual determina si determinado uso para un predio se encuentra prohibido o permitido conforme al Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano.
- b) Certificado de zonificación para usos del suelo permitidos, que es el documento que expide el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano el que especifica todos los usos posibles de un mismo predio.
- c) Certificado de acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos, que es expedido por la misma dependencia, en el que reconoce el derecho adquirido por el propietario o poseedor de un predio respecto del uso que le ha dado al mismo de manera legítima y continua. Este uso debe ser anterior a la entrada en vigor de los planes parciales de desarrollo urbano del año de 1982.

---

<sup>6</sup> La Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal aún no contempla las reformas en materia de construcciones y desarrollo urbano publicadas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el 29 de enero del 2004, en la que se adiciona el certificado único de zonificación de uso de suelo específico y factibilidades que se expide en términos de los anteriores, pero que además contempla las opiniones de otras dependencias por lo que contiene factibilidades de servicio, impacto ambiental así como restricciones y afectaciones del predio.

Por otro lado, se deberá presentar el formato correspondiente<sup>7</sup> en el que será necesario manifestar bajo protesta de decir verdad, lo siguiente:

**“Artículo 43...**

- I. Nombre y/o razón social del solicitante, domicilio, registro federal de contribuyentes y nacionalidad;
- II. En caso de ser extranjero, la documentación que acredite su legal estancia en el país, así como la autorización por parte de la Secretaria de Gobernación;
- III. Si es persona moral, su representante legal acompañará el documento con el que acredite su personalidad, copia de una identificación oficial vigente con fotografía y copia certificada de la escritura constitutiva debidamente registrada o con registro en trámite;
- IV. Ubicación y superficie del Establecimiento Mercantil del que se avisa la Declaración de Apertura;
- V. Giro mercantil del Establecimiento Mercantil;
- VI. Los datos del documento por el que se ostenta la calidad jurídica de propietario o poseedor del inmueble;
- VII. Denominación o nombre comercial del Establecimiento Mercantil;
- VIII. Aquellos establecimientos cuya superficie sea mayor a 400 metros cuadrados, deberán contar con 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; y
- IX. Documento que acredite que el establecimiento cuenta con los cajones de estacionamiento que instruyen para cada uso los programas Delegacionales o parciales de desarrollo urbano y el reglamento de construcciones”.

Éstos son los únicos documentos y requisitos que la Delegación puede exigir con la presentación del Aviso de Declaración de Apertura. Cabe destacar que el Aviso de Declaración de Apertura es un trámite gratuito, y lo único que genera un costo para el particular es la obtención del certificado de zonificación en cualquiera de sus modalidades.

---

<sup>7</sup> El formato fue publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el día 3 de junio del 2003. Ver anexo 1.

### **2.3.3. Efectos que Produce el Aviso de Declaración de Apertura.**

A partir de que el Aviso de Declaración de Apertura es sellado por la Ventanilla Única o de Gestión, el particular podrá iniciar actividades.

Las actividades que el particular ejerza deberán ser acorde a las manifestadas en el propio Aviso, debiendo tomar especial cuidado en observar las obligaciones contenidas en el Artículo 9 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, y respetando las prohibiciones señaladas en el Artículo 10 del ordenamiento legal invocado.

Estas disposiciones no son las únicas que deberá observar el particular, ya que a lo largo de todo el ordenamiento en cita se desprenden obligaciones para titulares de giros específicos como pueden ser los talleres mecánicos, los que operan máquinas de videojuegos, estacionamientos o en los lugares que se expendan bebidas alcohólicas al copeo. Sin embargo, los artículos citados sí señalan de manera general las obligaciones que deben de cumplir los titulares de los giros mercantiles.

Una vez presentado el Aviso de Declaración de apertura, en todo momento la Delegación tiene la facultad de corroborar tanto la veracidad de los datos manifestados como la legalidad de las actividades que se realicen, y en general el cumplimiento de la normatividad aplicable en materia de Establecimientos Mercantiles.

En caso de incumplimiento de tales obligaciones, la Delegación tiene facultades para imponer las siguientes sanciones:

- El aseguramiento de bebidas alcohólicas en caso de que no se haya obtenido el permiso previo por parte de la Delegación durante festejos

populares, tales como ferias o romerías, o que dicha venta se realice en envase que no sea de plástico, cartón o similar. En estos casos se procederá a realizar el inventario de las bebidas aseguradas para después trasladarlas al lugar de almacenaje destinado para tal efecto.

- Multas económicas que se fijarán en salarios mínimos y que pueden ir del mínimo al máximo señalado en cada caso particular, debiendo fundar y motivar el monto aplicado considerando los daños producidos, la intención de la conducta, la gravedad de la falta, la reincidencia y la capacidad económica del infractor.
- La clausura del Establecimiento Mercantil que podrá ser temporal o permanente, parcial o total lo que dependerá de las circunstancias especiales de cada caso.
- La revocación de las Licencias de Funcionamiento, Declaraciones de Apertura, Permisos o Autorizaciones ocurre cuando mediante verificación o revisión del expediente correspondiente se detecte que éstos fueron obtenidos mediante la presentación de documentos falsos, que ocurran casos de lenocinio, pornografía, prostitución, espectáculos de exhibición corporal con menores de edad, o que con el funcionamiento del establecimiento mercantil se ponga en peligro el orden público, la seguridad de las personas o se interfiera con la protección civil. En estos casos podrá iniciarse de oficio el procedimiento de revocación. Si no concurre alguna de estas causas, aún y cuando la autoridad administrativa considere que se lesiona a la administración pública o la interés público, deberá instaurarse el procedimiento de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Finalmente cabe destacar, que la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, en ningún momento obliga al particular a dar aviso en el momento en el que decida cerrar ya sea temporal o permanentemente su establecimiento mercantil, únicamente le impone la

obligación de dar aviso dentro del término de diez días hábiles del traspaso, cambio de domicilio derivado del cambio de nomenclatura del lugar en el que se ubique y cambio del giro mercantil; sin embargo, el cierre del establecimiento lo deja prácticamente como una facultad potestativa para el particular puesto que se otorga como atribución de la Delegación y en especial como facultad de las Ventanillas Únicas, recibir el aviso de suspensión y cese de actividades, pero no obliga al particular a realizar dicho aviso.

#### **2.4. El Aviso de Declaración de Apertura en las Diversas Leyes para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.**

A continuación veremos cómo ha sido regulado el Aviso de Declaración de Apertura en las diversas leyes para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles que en su momento fueron aplicables en el Distrito Federal, iniciando por las más antiguas hasta llegar a la normatividad vigente al día de hoy:

##### **2.4.1. Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal.**

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de enero de mil novecientos ochenta y uno, este ordenamiento únicamente contemplaba el otorgamiento por parte de la Delegación de licencias o autorizaciones para el funcionamiento de los giros mercantiles y espectáculos públicos.

La autorización era un documento con carácter provisional, por tiempo determinado o en sitio específico otorgado por la Delegación para la realización de eventos o celebración de espectáculos que regulaba el propio ordenamiento como por ejemplo las ventas en almoneda, carreras de automóviles, motocicletas,

bicicletas, la celebración de espectáculos de boxeo y lucha libre profesional, o espectáculos taurinos, teatrales o musicales.

Por otra parte la licencia era el documento expedido por las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal que permitían el funcionamiento de los giros o establecimientos consignados en ese mismo reglamento, sin hacer mayor distinción puesto que se consideraba para tal efecto desde los baños públicos, carnicerías, lavanderías y tortillerías, hasta los restaurantes, salones de baile, peñas e incluso cantinas y cabarets, por citar algunos ejemplos.

Los interesados en obtener licencia en términos de este reglamento estaban obligados a empadronarse previamente en la Tesorería del Propio Departamento así como obtener licencia de construcción y comprobante de uso del suelo. Además, debían de cumplir con las normas establecidas por el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos y sus Reglamentos, así como las demás disposiciones que para cada giro específico se señalaban.

#### **2.4.2. Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal.**

Publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 5 de octubre de 1989 y en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de mil novecientos ochenta y nueve.

Este Reglamento seguía regulando Licencias de Funcionamiento para los giros la operación de ciertos giros que para su operación las requiriera según lo señalaba el mismo precepto legal; así como los permisos que consistían en autorizaciones para realizar espectáculos públicos o para operar eventos relativos a giros que requirieran licencia.

Así mismo, el ordenamiento en comento contempla por primera vez la figura de la declaración de apertura, entendiendo como tal, según el artículo 2, fracción VIII de dicho ordenamiento lo siguiente:

**“Artículo 2.-** Para los efectos de este Reglamento se entenderá por....  
VIII.- Declaración de Apertura: a la manifestación que deberá hacerse ante la Delegación para el inicio de actividades de los establecimientos mercantiles que no requieren de licencia para su funcionamiento...”.

Esta declaración debería de realizarse previa al inicio de actividades, bajo protesta de decir verdad y señalando el compromiso de cumplir con las disposiciones del mismo Reglamento. La presentación debía de hacerse por triplicado, correspondiendo el original a la Delegación y los dos tantos restantes para la tesorería y el particular respectivamente.

En los formatos que para efectos de la presentación del citado aviso proporcionaba la Delegación debían manifestarse el nombre, domicilio y nacionalidad del solicitante, localización y giro del establecimiento, los datos de la licencia o constancia del uso de suelo; así como las manifestaciones de que se cuenta con autorización sanitaria y Visto Bueno de Seguridad y Operación y finalmente, los datos del documento con el que se acreditara el uso y goce del inmueble en el que habría de establecerse el giro.

La particularidad de esta Ley es la regulación que se hacía de los giros que para su funcionamiento requerirían Licencia puesto que inicialmente se contemplaba un solo tipo de licencia, dichos giros se enunciaban en el artículo 13 que contenía nueve fracciones, relativas a aquellos que en ese entonces fueron considerados de impacto social a saber: la venta de bebidas alcohólicas ya fuera en envase cerrado o al copeo, cabarets, discotecas, peñas, salones de baile y salones de fiestas, establecimientos de hospedaje, baños y albercas, clubes y centros deportivos, salones de boliche y billar, escuelas de deporte y finalmente juegos eléctricos, mecánicos, electromecánicos y de video.

Así mismo, se hacía una clara definición de cada uno de estos giros, situación que actualmente no se contempla y que en su momento permitió evitar confusión entre los diversos giros regulados.

#### **2.4.3. Ley publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de Mayo de 1996.**

Esta ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de mayo de 1996, reformada por decreto publicado en el mismo órgano el día 23 de diciembre de 1996, y por decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 22 de mayo de 1998, regulaba el Aviso de Declaración de Apertura en sus Artículos 42 y 43, mismos que a la letra señalan:

**“Artículo 42.-** Cualquier giro mercantil que no se encuentre contemplado en el artículo 16 de la ley, solamente estará obligado a contar con la Declaración de apertura correspondiente, y no requerirá de Licencia de funcionamiento.

**Artículo 43.-** Los establecimientos mercantiles cuyo giro mercantil no requiera de Licencia de funcionamiento, podrán operar en forma inmediata, siempre y cuando cuenten con el documento que acredite el legal uso del suelo para las actividades que pretendan llevar a cabo. Los Titulares deberán presentar su Declaración de apertura ante la Delegación, a mas tardar dentro de los quince días naturales siguientes al inicio de sus actividades”.

Como podemos observar de lo anteriormente transcrito, la principal característica que tenía la figura que nos ocupa en la legislación de 1996 es que el aviso podía presentarse hasta 15 días naturales después de la apertura del giro; situación que suponemos fue modificada en virtud de que al no generar un costo para el particular, no podría existir una razón por la cual no deba hacerse de forma inmediata.

En cuanto a los requisitos a cubrir para la presentación de dicho aviso eran prácticamente los mismos que actualmente se exigen con la salvedad de que en aquel entonces se exigía de forma expresa el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la propia ley en comento, la Ley de Salud y sus disposiciones reglamentarias, la Ley de Protección Civil, la Ley para Personas con Discapacidad, la Ley de Protección a los Animales, el Reglamento de Construcciones, la Normatividad en materia de protección al ambiente y conservación ecológica y demás ordenamientos inherentes al funcionamiento de establecimientos mercantiles y que sean aplicables al Distrito Federal. Sin que en aquel entonces haya sido requisito la presentación del Visto Bueno de Seguridad y Operación o la Autorización de Uso y Ocupación del inmueble y el documento con el que se acredite que se cuenta con los cajones de estacionamiento conforme a los programas delegacionales; los cuales fueron los únicos dos adicionados en la legislación vigente.

En cuanto a los giros que requerirían Licencia, fueron enunciados en el artículo 16 que ahora contenía diez fracciones, encontrándose la diferencia en cuanto a la regulación que hacía el Reglamento anterior sobre todo por lo que hace a los talleres destinado a reparaciones de vehículos automotores.

#### **2.4.4. Ley publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de Enero de 2000.**

En la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veintisiete de enero de dos mil, que permaneció vigente hasta el veintiocho de febrero de dos mil dos, fecha en la que fue abrogada por la que actualmente se encuentra vigente, se regulaba el Aviso de Declaración de Apertura en su artículo 43, mismo que a la letra señalaba lo siguiente:

**“Artículo 43.-** Los Establecimientos Mercantiles cuyas actividades no estén consideradas dentro de los giros que señala el artículo 16, están obligados a presentar su aviso de declaración de apertura para que se les registre...”.

Es en este momento que se modifica en perjuicio de particular la posibilidad de que la presentación del Aviso se realice dentro de los quince días naturales posteriores a la apertura del establecimiento, puesto que únicamente se suprimió tal disposición.

De lo anterior se desprende que el Aviso de Declaración de Apertura debe presentarse previo al inicio de actividades o a más tardar al momento justo en que se realice la apertura del giro.

Con relación a la legislación anterior y respecto a los datos que habrían de manifestarse al momento de la presentación de dicho aviso, únicamente se suprimió el requisito de dar cumplimiento a las demás disposiciones aplicables al Distrito Federal, como las relativas a la materia ambiental, de protección civil, entre otras.

Finalmente, en cuanto a la regulación de los giros que para su funcionamiento requerirían Licencia, únicamente fueron agregadas tres fracciones al Artículo 16, una que reglamentó en forma específica la venta de bebidas alcohólicas al copeo con graduación alcohólica mayor a 2° G.L., otra que hizo referencia a los estacionamientos y finalmente la que exigía licencia a los salones de fiestas infantiles.

## **2.5. El Aviso de Declaración de Apertura en la Normatividad Vigente para el Distrito Federal.**

Actualmente existen diversos ordenamientos que de alguna manera regulan el funcionamiento de los establecimientos mercantiles en el Distrito Federal, y por

ende, a los giros que para el ejercicio de sus actividades requieren presentar del respectivo aviso; así mismo, existen ordenamientos que regulan avisos análogos al que es materia de la presente investigación; mismos que serán tratados a continuación.

### **2.5.1. En la normatividad aplicable a los establecimientos mercantiles.**

En primer término, haremos referencia a los ordenamientos legales que norman los procedimientos inherentes a los giros mercantiles:

#### **2.5.1.1. En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.**

Este ordenamiento tiene por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal, por tal razón tiene especial relación con el Aviso de Declaración de Apertura en virtud de que desde que éste es ingresado, su situación jurídica es regulada por el ordenamiento en comento.

Según el ordenamiento legal a que hacemos referencia, el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada, siendo este último supuesto en el que se encuentra el aviso de declaración de apertura puesto que es ingresado por el particular, así mismo, según el precepto en comento, las declaraciones rendidas por los interesados estarán basadas en la recepción del documento y la manifestación bajo protesta de decir verdad de que se cumple con las normas aplicables, manifestaciones que se presumirán ciertas salvo prueba en contrario, encontrándose sujetas a control y verificación de la autoridad, pudiéndose aplicar las sanciones administrativas correspondientes en caso de que el particular haya declarado con falsedad.

Esta ley también regula los conceptos de nulidad, anulabilidad y revocación de los actos administrativos cuándo haya omisión o irregularidad en alguno de los elementos o requisitos de validez del acto, entendiendo por tales lo siguiente:

**“Artículo 2º.-** Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

**IV. Anulabilidad:** Reconocimiento del órgano competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los requisitos de validez que se establecen en esta Ley u otros ordenamientos jurídicos; y que es subsanable por la autoridad competente al cumplirse con dichos requisitos...

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

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

Sin embargo, cabe destacar el concepto que para efectos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el acto administrativo se define como la “...Declaración unilateral de la voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general...”.

En este orden de ideas, tenemos que al no intervenir la voluntad de la Administración Pública en el aviso de declaración de apertura puesto que sólo desempeña un papel pasivo al ser receptora de la manifestación de la voluntad del particular, entonces no estamos hablando de un acto administrativo como tal, en estricto derecho, mismo que en consecuencia, no sería susceptible de anularse o revocarse.

### **2.5.1.2. En la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.**

El Aviso de Declaración de Apertura para los Establecimientos Mercantiles sujetas a él, actualmente se encuentra regulado en el artículo 38 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veintiocho de febrero de dos mil dos, que a la letra señala:

**“Artículo 38.-** Los Establecimientos Mercantiles cuyas actividades no estén consideradas dentro de los giros que requieren Licencia de Funcionamiento, están obligados a presentar su aviso de Declaración de Apertura para que se les registre...”.

Al respecto, ya hemos hablado de cuáles son los datos y documentos que se deben contener en el aviso respectivo, así como de las obligaciones y prohibiciones que deben respetar los titulares de los giros, mismos que se encuentran contenidos en la propia Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.

Ahora bien, una vez que se hayan iniciado actividades, la Delegación cuenta con atribuciones para llevar a cabo verificaciones<sup>8</sup>, las cuales se deben de ejecutar y los procedimientos administrativos ser sustanciados en términos de lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

Cabe destacar que la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, contempla la revocación de las Declaraciones de Apertura, esto en su artículo 85 al señalar las causas bajo las cuales procede la

---

<sup>8</sup> En este sentido cabe destacar que aún no se han unificado los criterios en la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, toda vez que la primera sigue contemplando las visitas de verificación ordinarias y extraordinarias y los dos restantes, desde las reformas de veintinueve de enero y diecinueve de febrero de dos mil cuatro respectivamente, únicamente contemplan las visitas de verificación de forma simple y llana.

revocación de oficio, sin embargo, en el mismo ordenamiento este concepto se confunde con el de nulidad puesto que el numeral 86 del mismo ordenamiento señala que: "...En los casos no previstos en el artículo anterior, la delegación no podrá **revocar** de oficio la licencia de funcionamiento, la declaración de apertura, la autorización o permiso, y tendrá que interponer para su **anulación** el procedimiento de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal".

No obstante lo anterior, como ya lo hemos señalado, dada la naturaleza jurídica del aviso de Declaración de Apertura, y toda vez que no se trata de un acto en el que haya intervenido la voluntad de la autoridad administrativa, este no puede ser susceptible de revocarse o anularse conforme a los conceptos contenidos en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

### **2.5.1.3. En el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.**

El diecinueve de febrero de dos mil cuatro, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal que al día de hoy se encuentra vigente, mismo que abrogó al que había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de abril de mil novecientos noventa y siete.

El ordenamiento en comento, regula tanto las visitas de verificación que practique la Administración Pública del Distrito Federal, como los procedimientos administrativos que deriven de éstas en las materias que en su artículo primero se enuncian, entre las que se encuentra comprendido lo relativo a los establecimientos mercantiles. Así mismo, en el numeral dos se define de manera

muy general el concepto de establecimiento diciendo que es el “lugar o espacio donde se realizan las actividades reguladas sujetas a verificación”.

Conforme al reglamento anterior las visitas de verificación podían ser de dos tipos, ordinarias aquellas que se practicarían en días y horas hábiles y extraordinarias, las que podían ejecutarse en cualquier tiempo. Actualmente solo se habla de visitas de verificación de forma general que pueden realizarse durante las veinticuatro horas del día, mismas que proceden para comprobar que las actividades desarrolladas en este caso, en los establecimientos mercantiles, sean acordes con las disposiciones legales que norman su funcionamiento.

Este reglamento implementa algunas figuras que no eran reguladas en la normatividad anterior como lo son por una parte las visitas de verificación voluntarias que son aquellas que pueden solicitar los propietarios, poseedores, responsables o encargados de un establecimiento para saber si es que existen irregularidades administrativas en sus establecimientos; en estos casos no se imponen sanciones, únicamente se hace saber al particular cuáles son las que habrían correspondido y se otorga un plazo de treinta días para informar que han sido subsanadas las irregularidades detectadas.

Así mismo, se contempla la posibilidad de realizar visitas de verificación mediante acta circunstanciada, lo que significa que ésta se ejecute sin persona alguna con quien entender la diligencia, cuando habiendo dejado citatorio previamente, éste no sea atendido. Esta acta se calificará en la misma forma en que se hace con aquellas que hayan sido elaboradas de forma regular, con la presencia del visitado.

El Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal también regula de manera específica ciertas medidas de seguridad y sanciones que se puedan imponer a los establecimientos mercantiles visitados cuando con motivo de la actividad desarrollada, se ponga en peligro la salud, la integridad o bienes de

las personas o la seguridad pública en términos de los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables, lo que en el caso concreto se refiere la propia Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, así como la Ley de Protección Civil y su Reglamento, ambos ordenamientos de aplicación al Distrito Federal.

## **2.5.2. Tipos de Avisos en otras normas vigentes en el Distrito Federal.**

Por otra parte, existen diversas leyes y reglamentos en el Distrito Federal, que regulan tipos de avisos análogos al aviso de declaración de apertura, mismas que serán tratadas a continuación.

### **2.5.2.1. En el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.**

A partir del veintinueve de enero de dos mil cuatro, fecha en la que fue publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el Reglamento de Construcciones hoy vigente, se eliminó la existencia de las Licencias de Construcción que contemplaba el Reglamento del dos de agosto de mil novecientos noventa y tres.

Actualmente, para ejecutar obras o instalaciones ya sean públicas o privadas, se requiere obtener licencia de construcción especial o registrar manifestación de construcción según sea el caso.

La licencia de construcción especial es un documento expedido por la Delegación para realizar obras que se refieren a los casos específicos que el mismo ordenamiento señala como son: edificaciones en suelo de conservación, instalaciones subterráneas o aéreas en vía pública, estaciones repetidoras de comunicación celular o inalámbrica, demoliciones, excavaciones o cortes de

profundidad mayor a un metro, tapias que invadan la banqueta más de medio metro, instalaciones temporales de ferias, circos, graderías y similares, así como instalaciones de transporte eléctrico mecánico como escaleras eléctricas, ascensores y montacargas.

Por otra parte, las manifestaciones construcción, que propiamente vinieron a sustituir a las licencias de construcción, son las que por su naturaleza se asemejan al Aviso de Declaración de Apertura de Establecimientos Mercantiles, ya que consisten en presentar en el formato correspondiente<sup>9</sup> y ante la autoridad, la manifestación bajo protesta de decir verdad, de que se cumple con las disposiciones contenidas en el propio Reglamento de Construcciones y en las demás normas aplicables.

Cabe destacar que existen tres tipos de manifestación de construcción a saber:

- a)** Tipo A; que se refiere a construcción de vivienda unifamiliar de hasta doscientos metros cuadrados, ampliación que dé como total hasta doscientos metros cuadrados, reparación o modificación de vivienda, construcción de bardas de hasta dos metros con cincuenta centímetros de altura, apertura de claros de hasta metro y medio, así como instalación de cisternas, fosas sépticas y albañales.
- b)** Tipo B; para usos no habitacionales o mixtos de hasta cinco mil metros cuadrados y habitacional hasta diez mil metros cuadrados.
- c)** Tipo C; para usos habitacionales o mixtos de mas de cinco mil metros cuadrados y habitacional de mas de diez mil metros cuadrados.

---

<sup>9</sup> Los formatos fueron publicados en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el día 30 de julio del 2004.

Anexo a dicho formato se debe presentar el comprobante de pago de derechos que en forma autodeterminada y conforme al Código Financiero del Distrito Federal haya hecho el interesado, así como los documentos que para cada tipo de manifestación de construcción señale el propio reglamento.

Cubiertos los requisitos, se registrará la manifestación de construcción, entregando una copia al interesado de la misma, así como del croquis o planos y demás documentos técnicos con sello y firma original, pudiéndose iniciar a partir de ese momento los trabajos de construcción.

Tanto en el caso de las licencias de construcción especial, como de las manifestaciones de construcción en todos sus tipos, la comprobación de datos y la revisión de documentos en ellas contenidos, se realizará con posterioridad a su expedición o registro respectivamente, situación que en la práctica ha generado graves conflictos puesto que la existencia de algún error, puede provocar la nulidad de la licencia de construcción especial o de la manifestación de construcción en términos de lo dispuesto por el artículo 256 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, lo que en la mayoría de los casos se presenta ya que la obra fue prácticamente concluida o cuando se encuentra en estado muy avanzado.

Esta situación podría evitarse si desde el momento en el que ingresa la manifestación de construcción o licencia de construcción especial, se realizara una revisión minuciosa de los datos y documentos que se presentan, haciendo del conocimiento del particular que no existe ningún error en la presentación y que por lo tanto, el particular cumple con la normatividad aplicable.

Por otra parte, el mismo Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal en su artículo 62 señala las obras que por considerarse de menor categoría, no requieren para su ejecución de licencia de construcción especial ni de registro de manifestación de construcción. En estos casos únicamente se da el

aviso correspondiente a la Delegación del inicio de las obras en el formato dispuesto para tal efecto<sup>10</sup> sin que se exija algún documento o requisito para su presentación.

En virtud de lo anterior tenemos que la base para la presentación de dicho aviso, también es la manifestación que ante la autoridad realiza el particular en el sentido de que realizará únicamente las obras que manifiesta en el propio aviso, contando la autoridad con facultades para verificar el cumplimiento de lo mismo en términos de lo dispuesto por el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

#### **2.5.2.2. En el Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal.**

Ordenamiento publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veintiocho de agosto de dos mil tres, contempla un tipo de aviso para anuncio análogo al aviso de declaración de apertura para establecimiento mercantil. Dicho aviso se regula en el artículo 83 del propio reglamento de anuncios que resulta aplicable cuando los anuncios en cuestión sean promovidos por alguna autoridad, asociación civil o institución de asistencia social y en los casos de anuncios que contengan mensajes de carácter cívico, social, cultural ambiental, deportivo, artesanal, teatral o de folklora nacional, que no contenga marca comercial alguna y que la actividad o evento que promocionen no persiga fines de lucro.

A diferencia de los anteriores, no existe un formato establecido para la presentación de dicho aviso, únicamente se deben de manifestar bajo protesta de decir verdad los datos del solicitante y las características del anuncio, mismo que deberá ser retirado a mas tardar al concluir el evento o actividad que le dió origen sin que se exceda de un plazo de quince días.

---

<sup>10</sup> Formato publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el día 30 de julio del 2004.

Al igual que como sucede en la declaración de apertura, el particular debe presentar el aviso ante la Delegación correspondiente a través de la Ventanilla Única, la que lo sellará y devolverá en forma inmediata; para este caso, la autoridad puede comprobar la veracidad de la información contenida en el propio aviso en términos de lo preceptuado por el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, toda vez que conforme al artículo 1 fracción X, dicho ordenamiento regula las visitas y procedimientos de verificación administrativa en materia de anuncios.

### **2.5.2.3. En la Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal.**

El aviso que está contenido en el artículo 19 de la Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de mil novecientos noventa y siete, y que es análogo al Aviso de Declaración de Apertura, procede para la realización de espectáculos públicos que se celebren al interior de establecimientos mercantiles que ya cuenten con licencia de funcionamiento.

Este aviso parece ser el más coherente de los que hemos estudiado toda vez que en este caso existe el antecedente de que el particular cumple con la normatividad aplicable a los establecimientos mercantiles desde el momento en el que obtuvo licencia de funcionamiento para el desarrollo de ciertas actividades comerciales, razón por la cual resulta lógico que únicamente se ponga en conocimiento de la autoridad la realización de algún evento o espectáculo en especial en un lugar que ya tiene referencia ante la autoridad.

Siguiendo la línea de los anteriores, este aviso se debe presentar con diez días hábiles antes de la fecha en la que se pretenda celebrar el espectáculo, en el

formato<sup>11</sup> que al efecto proporcione la Ventanilla Única Delegacional, en el cual se deben de manifestar bajo protesta de decir verdad los datos relativos al solicitante, al establecimiento en el que habrá de celebrarse y los del propio espectáculo; asimismo, se debe manifestar que se cumple con la normatividad y autorizaciones que por la naturaleza del acto se requieran tanto en materia local como federal.

Dicho aviso se presentará ante la propia Ventanilla Única, la que lo sellará y devolverá en forma inmediata al interesado, sin que para su recepción se pueda exigir mayor documentación que la presentación del programa del propio evento.

Concluido dicho trámite, se podrán realizar visitas para comprobar el cumplimiento de las normas aplicables ya que el artículo 1º fracción XVI, también contempla a los espectáculos públicos como materia para la ejecución de visitas de verificación.

Hasta aquí lo relativo a la normatividad aplicable a los establecimientos mercantiles y los diversos tipos de avisos que contempla la legislación vigente en el Distrito Federal.

Una vez estudiada la regulación de los giros mercantiles, propiamente los Avisos de Declaración de Apertura, motivo de investigación de la presente tesis, en el siguiente capítulo se abordará la importancia de reglamentar, dentro de la Ley para el Funcionamiento de establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, el Aviso de Declaración de Apertura como un permiso de funcionamiento.

---

<sup>11</sup> Formato publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el día 3 de junio del 2003.

## **CAPÍTULO 3**

---

---

**LA IMPORTANCIA DE  
REGLAMENTAR DENTRO DE LA  
LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO  
DE ESTABLECIMIENTOS  
MERCANTILES DEL DISTRITO  
FEDERAL EL AVISO DE  
DECLARACIÓN DE APERTURA  
COMO UN REGISTRO DE  
FUNCIONAMIENTO**

---

---

En la Ciudad de México, considerada una de las mas grandes del mundo, se generan una enorme cantidad de actividades mercantiles que diariamente satisface las necesidades de sus habitantes mediante uno de los sectores más importantes que es el comercial, mismo que comprende una amplia gama de establecimientos en los que se ponen al alcance de la población bienes y servicios. Estos establecimientos son parte fundamental dentro de la economía interna puesto que son fuentes generadoras de empleos y de impuestos.

De ello la importancia de que dichos establecimientos mercantiles que operan en el Distrito Federal estén regulados por un ordenamiento que responda a las necesidades actuales que permita llevar a cabo las actividades mercantiles de una manera simplificada, ágil, eficiente, pero siempre salvaguardando el orden, seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, sujetándose a los programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, procurando que los procedimientos a seguir sean claros y sencillos para los particulares al iniciar y desarrollar sus actividades.

Sin embargo, hablar de simplificación administrativa no debe de implicar que se deje de brindar certeza y seguridad jurídica a los titulares de dichos establecimientos.

En el capítulo anterior señalamos que el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos

Públicos en el Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el cinco de octubre de mil novecientos ochenta y nueve y en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de julio del mismo año, fue el primer ordenamiento en eliminar la obligación de obtener autorización previa para funcionar a los establecimientos que derivado del giro comercial que ejercen no generan impacto social, dando así paso a la creación de la figura del Aviso de Declaración de Apertura.

Esto se originó con el propósito de simplificar los diferentes trámites que deben realizar los particulares para la apertura de sus negociaciones, basándose prácticamente en el requisito de acreditar el uso de suelo en el lugar en el que pretenda establecerse el giro, eliminando de esta forma la obligación de obtener autorización previa para funcionar, requiriéndose solamente avisar de la apertura del establecimiento y partiendo del supuesto de que la información y documentación proporcionada por el particular que ingresa la declaración de apertura es cierta y correcta, tomando como principio rector la buena fe con la que habrá de conducirse el particular ante la autoridad, en el entendido de que éste es conciente de que incurrir en falsedad de declaraciones lo puede conducir incluso a una situación penal.

Sin embargo, en todo ello no se ha contemplado que aún y bajo el actuar de buena fe, pueden existir errores involuntarios que pudieran parecer de poca importancia pero que generan una situación jurídica incierta y que pueden llegar a degenerar en la revocación del “permiso” que pensaba tener el particular para desarrollar sus actividades, la consecuente clausura de su negociación con la imposición de una serie de multas que resultan en exceso gravosas para el titular del giro, lo que conlleva a la pérdida del empleo propio y del de los trabajadores que prestan sus servicios en tal establecimiento mercantil. Por ello es relevante brindar certeza a las personas que se dedican a este sector a fin de que no vean en peligro sus inversiones.

El propósito fundamental de la presente investigación ha sido poner de manifiesto la importancia que reviste que la autoridad en su carácter de vigilante del orden público y el particular que emprende un negocio dentro del territorio del Distrito Federal, poniendo incluso en riesgo su patrimonio, cuenten con la certeza jurídica de que el establecimiento de reciente apertura cumpla con todas y cada una de las disposiciones aplicables en materia de establecimientos mercantiles.

Lejos de llenar la norma con requisitos interminables que dificulten la apertura de nuevas negociaciones, lo que se pretende poner de manifiesto es la necesidad de que la Ley sea adecuada a las circunstancias actuales, y que mediante su plena aplicación se pueda brindar certeza jurídica tanto a la propia autoridad, en el sentido de que los establecimientos mercantiles registrados cumplan con todas y cada una de las disposiciones legales para asegurar que con su funcionamiento no se interferirá con el orden público y la protección civil, pudiendo cumplimentar de esta manera su finalidad de salvaguarda del interés social. Y que por otra parte, el particular pueda tener la tranquilidad de que su negociación cumple con todos y cada uno de los requisitos legales, que ya ha sido revisado tanto el establecimiento como la documentación que ampare su legal funcionamiento y que de esta manera, no será víctima de ninguna situación irregular que pudiera llevarlo a la necesidad de tener que cerrar su negocio.

Debemos insistir en que existen riesgos al simplificar los trámites para el funcionamiento de las actividades mercantiles, que radican fundamentalmente en la forma y término en que se realicen las labores de evaluación y verificación de esas actividades, ya que al no establecer un término a la autoridad para revisar los documentos del aviso de declaración de apertura, puede conducir al caos y al desorden social. Es por ello, que la razón de esta investigación, es con el objeto de hacer patente la omisión en que incurrió la normatividad con la pretendida simplificación administrativa que lo único que ha logrado es dejar en estado de indefensión al particular, que por error deje de observar en su totalidad los

requisitos necesarios que exige la propia norma para la apertura del giro que no genera impacto social.

### **3.1. La necesidad de que la autoridad corrobore en un término prudente los datos y documentos relativos al aviso de declaración de apertura.**

Ya hemos señalado que la principal característica del Aviso de Declaración de Apertura es la manifestación que bajo protesta de decir verdad hace el particular ante la autoridad, en el sentido de que comenzará a ejercer actividades mercantiles relativas a un giro que para su funcionamiento no requiere de la obtención de licencia. Así mismo, de que son verídicos los datos que proporciona en el formato, que para el efecto se debe ingresar debidamente requisitado a través de la Ventanilla Única.

A este respecto tenemos que si bien es cierto que el artículo 45 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, faculta a la Autoridad para corroborar los datos y documentos contenidos en el Aviso de Declaración de Apertura, no menos es cierto que esto únicamente es una facultad discrecional que puede hacerse valer en cualquier momento, toda vez que el precepto legal en comento a la letra señala: "...La Delegación **podrá** en todo momento verificar la validez de los datos y documentos que forman parte de la declaración de apertura..."

Sin embargo y no obstante lo anterior, se considera que es de gran importancia tanto para la autoridad Delegacional como para el particular que los datos y documentos contenidos en el Aviso de Declaración de Apertura sean corroborados.

Vista desde la perspectiva de la autoridad, esta importancia radica en el hecho de que al ser ésta un ente de derecho público, su principal obligación es

que debe de procurar el bien común en todo momento, lo que evidentemente sólo se consigue mediante la plena observancia de las normas de carácter público que inciden sobre los gobernados y que han sido creadas para establecer el orden social.

Con el aviso de declaración de apertura, se eliminó para la gran mayoría de los giros mercantiles la obligación de obtener una autorización previa para funcionar, sujetando exclusivamente al requisito de la obtención de licencia de funcionamiento a los establecimientos que por su naturaleza puedan alterar el orden y la seguridad pública, o afectar la armonía de la comunidad clasificándolos como giros de impacto vecinal o zonal.

Sin embargo, ello no implica que a los giros que sólo presenten su aviso de declaración de apertura se encuentren autorizados para la realización de actividades sin control alguno por parte de la autoridad ya que esto implicaría la inobservancia total de la norma, como sucede en la práctica en casos como las escuelas privadas que no cumplen con la elaboración y presentación del Programa Interno de Protección Civil y mucho menos con la presentación de su Aviso de Declaración de Apertura, ya que en una mala interpretación de lo preceptuado por la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, los titulares de este tipo de establecimientos consideran y sostienen que sus actividades no se pueden comprender dentro de dicha norma, argumentando que en la mayor parte de las escuelas privadas su administración se rige a través de la figura de asociación civil, por lo tanto, de acuerdo con sus normas constitutivas no persiguen fines de lucro, por lo que manifiestan encontrarse fuera de la aplicación de la normatividad de la Ley referida; a este respecto, se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente sentido:

Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Julio de 2003, Página: 253, Tesis: 2a. C/2003, Tesis Aislada.

**EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 40 DE LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECE QUE LOS CENTROS PRIVADOS DEBEN PRESENTAR DECLARACIÓN DE APERTURA DE INICIO DE ACTIVIDADES, NO VIOLA EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN X, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PUES NO INVADE LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN PARA LEGISLAR EN MATERIA DE COMERCIO.**

El hecho de que el citado precepto legal, contemple la obligación de las sociedades civiles, como son los centros de educación privados, de presentar el aviso de **declaración de apertura** para el inicio de sus actividades, entendido éste como el acto administrativo por el cual la autoridad recibe la manifestación que hace una persona física o moral de que iniciará actividades comerciales en un establecimiento mercantil, no lleva al extremo de afirmar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal mediante dicho dispositivo viole el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no invade facultades propias del Congreso de la Unión, como la consistente en legislar en materia de comercio, pues si bien se trata de sociedades civiles que no especulan comercialmente, **sí persiguen un fin preponderantemente económico y son susceptibles de que se les exija el cumplimiento de ese requisito, como a todo establecimiento mercantil, pues ello sólo tiene efectos administrativos para el inicio de sus actividades.** Además, de conformidad con el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, incisos g) y l), de la Constitución Federal, la mencionada Asamblea Legislativa se encuentra facultada para legislar en lo referente a los procedimientos administrativos y a la expedición de normas sobre establecimientos mercantiles, de manera que resulta evidente que no realiza una función propia del Congreso de la Unión.

Amparo en revisión 216/2003. Centro Educativo Oak, S.C. 31 de mayo de 2003. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Es por lo anterior que en el caso del Aviso de Declaración de Apertura, resulta imperativo que la autoridad corrobore que el particular cumpla con todas y cada una de las disposiciones contenidas en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, iniciando con los datos obligatorios que debe contener el aviso que se da a la Delegación del inicio de actividades y por supuesto con la presentación de los documentos que lo amparan, primordialmente el certificado de zonificación para uso del suelo en cualquiera de sus modalidades.

Desgraciadamente en nuestro país no existe una cultura de respeto por las leyes, o en el mejor de los casos, tendiente a dar cumplimiento a la normatividad sin que exista de por medio la amenaza de una sanción por incumplimiento; en la practica encontramos que los gobernados generalmente se conducen al margen de la ley ya sea por necesidad o por simple necedad, aún a sabiendas de que se encuentran infringiéndola, e irónicamente con la esperanza de no ser sorprendidos para no hacerse acreedores a una sanción.

Aunado a lo anterior, se encuentra el hecho de que los particulares o bien los abogados que representan los intereses de éstos ante las autoridades, cada día estudian más a detalle cualquier resquicio en las normas buscando en todo momento abusar de los medios de defensa legal como son el juicio de nulidad o el de amparo para mantener funcionando un establecimiento mercantil, con la única finalidad de evitar que se les exija acreditar que cumplen con la normatividad aplicable o con requisitos que de antemano saben no pueden cumplir.

Lo anterior se logra bajo el amparo de una suspensión otorgada porque simplemente se acreditó el interés legítimo o jurídico según sea el caso, y se comprobó la existencia de un acto de supuesta molestia por parte de la autoridad que no tenía mayor razón de ser que corroborar que en el local a visitar se cumpliera con las obligaciones que impone la Ley para el Funcionamiento del Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, o bien tal como se realiza en la actualidad, para verificar que se cumpla con las medidas de seguridad mínimas para garantizar la seguridad de los asistentes al establecimiento mercantil.

Ello incluso derivado de la tesis jurisprudencial que a continuación se cita:

Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Diciembre de 1998, Página: 1092, Tesis: I.7o.A.34 A, Tesis Aislada  
SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES. El artículo 16 de la Ley para el Funcionamiento de

Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, establece qué negocios requerirán de licencia para funcionar; y el diverso 42 del mismo ordenamiento legal, dispone que los giros mercantiles que no estén incluidos en el primero de los preceptos citados, funcionarán con la sola declaración de apertura. Por tal motivo, si no es posible determinar en qué supuesto se encuentra una negociación, **el referido aviso de declaración de apertura es suficiente para conceder el beneficio de la suspensión del acto reclamado consistente en su clausura.** SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Incidente de suspensión (revisión) 3557/98. Delegado del Gobierno y Subdelegado Jurídico y de Gobierno, ambos de la Delegación de Coyoacán en el Distrito Federal. 29 de octubre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretaria: Flor del Carmen Gómez Espinosa.

Cabe aclarar aquí, que en ningún momento se pretende ir en contra de los principios de simplificación administrativa, agilidad, precisión, legalidad, transparencia y buena fe, los cuales fueron considerados por el legislador para crear una figura con la naturaleza que actualmente tiene el aviso de declaración de apertura. No se pretende llenar la norma de requisitos interminables y trámites engorrosos que según la creencia popular, únicamente fomentan la corrupción. Sólo se considera que en beneficio de la colectividad es que se debe realizar la vigilancia en cuanto a la legalidad en la operación de los establecimientos mercantiles y con ello garantizar el bien de la comunidad.

En efecto, el Aviso de Declaración de Apertura fue creado con el propósito de regular la operación de los establecimientos mercantiles de una forma sencilla a efecto de fomentar e impulsar la actividad económica de los pequeños comerciantes, y de aquellos giros que venden bienes o prestan servicios y que tienen como característica común el hecho de que con su funcionamiento no se pone en peligro el orden público o la seguridad de las personas; de esta forma, a través de la simplificación de trámites para el funcionamiento de los mismos, se pretendió sentar las bases claras para facilitar su apertura al precisar, transparentar y agilizar los trámites que al efecto se deben realizar, buscando otorgar con ello certeza y seguridad jurídica a sus propietarios, al mismo tiempo

que se determinaban las reglas y mecanismos para garantizar que con su funcionamiento no se alterase el orden y la seguridad pública.

De igual forma, se creó bajo la perspectiva de que al eliminar ciertos trámites y requisitos, a saber, la obtención de una respuesta por parte de la autoridad, que implicara la autorización para el inicio de operaciones, con lo que se ayudaría a evitar la corrupción, principalmente por parte de los servidores públicos encargados de otorgar o negar tales autorizaciones, quienes por mucho tiempo se condujeron de manera discrecional.

Sin embargo, no se puede considerar que bajo las circunstancias actuales el espíritu de la norma se esté cumplimentando, ya que en la práctica observamos que ha resultado un tanto contraproducente permitir la apertura de establecimientos mercantiles sin un control adecuado, puesto que existe una serie interminable de irregularidades como lo es la creación de registros o expedientes incompletos sin que exista un medio legal que faculte a la autoridad para requerir al particular presente los documentos o aclare las omisiones realizadas con la finalidad de subsanarlos y en dónde además la corrupción no ha sido erradicada ni al momento de ingresar el aviso de declaración de apertura y mucho menos, con posterioridad al momento de corroborar que el establecimiento mercantil se encuentre funcionando conforme a derecho.

Definitivamente no es posible estar de acuerdo en que la forma de erradicar la corrupción sea suprimiendo requisitos legales o eliminando el trabajo que debe desarrollar la autoridad mediante la emisión de una respuesta, ya que como se mencionó anteriormente, persiste la corrupción, lo único que ha cambiado es la forma, puesto que ahora no sólo se da a través de las oficinas encargadas de recepcionar los trámites o solicitudes, sino también a través de mecanismos más elaborados, los cuales van desde la extorsión directa a través de supuestos “inspectores delegacionales”, hasta la amenaza de clausura del establecimiento mercantil por parte de servidores públicos.

En este sentido, se cuenta con medios legales perfectamente definidos si se presenta la situación de que el particular cumpla con los requisitos que la ley señala y que la autoridad simplemente no emite una respuesta, caso concreto es la figura de la afirmativa ficta. Más aún, si existiese arbitrariedad por parte de la autoridad al negar cualquier tipo de trámite, permiso, solicitud, licencia, etc., en cuyo caso se puede acudir al Órgano de Control Interno que se encuentra en cada dependencia, a la Contraloría General del Distrito Federal, o incluso, ante la Fiscalía Especializada en Servidores Públicos.

Estos son los medios efectivos para combatir la corrupción. Sin embargo, ello no es materia de la presente investigación, el tema que como ya mucho se ha señalado nos ocupa, y en lo que debemos insistir, es en que resulta de vital importancia corroborar los datos proporcionados por el particular y la documentación que ingresa cuando avisa de la apertura de un nuevo giro mercantil a efecto de constatar que con su apertura no se altera el orden, la seguridad pública ni con su funcionamiento se pone en peligro la armonía de la comunidad en la que dicho giro comenzará a funcionar.

En este tenor de ideas, obligar a la autoridad a dar una respuesta al particular respecto de su solicitud de registro de apertura, ayudará a abatir la corrupción en las modalidades ya referidas, puesto que al contar el propietario del establecimiento mercantil con un documento que avale que las actividades que desarrolla en su establecimiento están permitidas y sobre todo autorizadas, evitará en gran medida la proliferación de giros mercantiles que se desarrollen al margen de la ley.

Hasta aquí hemos hablado del por que resulta importante desde el punto de vista de la autoridad corroborar la autenticidad de los datos y documentos que van a integrar el expediente respectivo de un giro mercantil que cuente con declaración de apertura.

Caso contrario a lo anterior y quizá aún más importante, resulta el hecho de que posterior a la presentación del aviso de Declaración de Apertura ante la Delegación y sellado que fue por la Ventanilla Única, el particular no obtiene ninguna constancia, ni la certeza de que su aviso cumplió con todos los requisitos legales, lo que genera incertidumbre en el titular del establecimiento mercantil y hasta lo coloca en estado de indefensión en cuanto al desconocimiento de que se encuentre realizando actividades fuera del marco normativo.

Como lo determina la propia naturaleza jurídica de la figura que nos ocupa, el particular se conduce actuando de buena fe frente a la autoridad ante quien avisa la apertura de su negocio; sin embargo, este actuar de buena fe no implica que se encuentre exento de error.

Existen casos en los que el aviso de declaración de apertura presenta alguna deficiencia esto es, por citar algunos ejemplos, que el formato no fue debidamente llenado, que quedaron espacios vacíos, que el giro señalado no corresponde con el autorizado en el certificado de zonificación en cualquiera de sus modalidades, o que la superficie tampoco coincide con la consignada en dicho documento. Estas circunstancias ya sea subsanables o no constituyen alguna deficiencia de hecho o de derecho en el aviso, en las cuales no influye la buena o mala fe del particular que ingresa el aviso, sino algún error que deviene de una mala interpretación o un simple descuido.

En estos casos, el particular queda en total estado de indefensión ante la autoridad ya que en ningún momento se le hace del conocimiento que el documento ingresado sufre alguna deficiencia, lo que deriva en la mayoría de los casos en que el titular del giro toma conocimiento de la situación irregular, hasta el momento en el que se practica una visita de verificación, se inicia el procedimiento para su calificación y se deriva en una resolución administrativa que habrá de contener como sanción, la clausura del establecimiento mercantil además de la

imposición de una serie de multas que por lo regular resultan ser tan gravosas que obligan al cierre del giro ante la imposibilidad de cubrirlas, lo que pudo haberse evitado de inicio, si se hubiese hecho del conocimiento del propietario del establecimiento que su giro se encontraba operando de manera regular, o que no era de esta manera para que en caso de ser factible, hubiera procedido a subsanar las irregularidades existentes.

En este punto cabe hacer notar que si la autoridad no tiene la obligación de corroborar la veracidad de los datos y documentos contenidos en el aviso de Declaración de Apertura, menos aún tiene un tiempo determinado para hacerlo, es decir, que tal y como lo indica el precepto legal, puede hacerlo en todo momento, situación que resulta aún mas grave, ya que si la irregularidad detectada resulta ser imposible de subsanar, dependiendo del tiempo que la autoridad haya demorado, el particular ya habrá erogado fuertes cantidades de dinero para poner a funcionar un negocio, que finalmente tendrá que cerrar, lo que hubiera podido informársele desde un principio sin necesidad de que pusiera incluso en riesgo su patrimonio, invirtiéndolo en un negocio que no iba a funcionar como tal, por cuestiones ajenas tanto al particular como a la propia autoridad.

A manera de ejemplo para tratar de explicar lo anterior tenemos lo siguiente: la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, expide el certificado de zonificación para uso de suelo permitido de algún predio en el Distrito Federal aparece de la siguiente manera: HC3/30 (Habitacional con comercio en planta baja, tres niveles máximos de construcción, treinta por ciento área libre), en dónde el uso de suelo para billar en una superficie de noventa metros cuadrados aparece como permitido según la norma de uso de suelo.

Dicho billar comienza a funcionar en el local número tres del inmueble que cuenta con el citado uso de suelo, ocupando los noventa metros cuadrados de superficie que le son permitidos. Pero resulta que el local tres se encuentra ubicado en el primer nivel del multicitado inmueble. Algunos meses e incluso años

después de la apertura del giro, se emite orden de visita de verificación a efecto de constatar que el establecimiento en comento cuente con la documentación que ampare la legalidad de las actividades que realiza. El dueño del local exhibe su documentación confiando estar en regla. Un mes después se emite resolución en la que se impone multa y clausura por que el establecimiento mercantil no respeta las disposiciones contenidas en el certificado de zonificación de uso de suelo específico con el que cuenta. A saber, se encuentra en primer nivel cuando debería de funcionar en planta baja.

Por otra parte, existen aquellas circunstancias que sí pueden ser subsanables, es decir, por citar algún ejemplo, el hecho de que en el formato respectivo hubiere quedado algún espacio pendiente por cubrir, en cuyo caso lo procedente sería subsanar la irregularidad detectada señalando el dato faltante, sin embargo, la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal no contempla esta situación, y es aquí cuando nos enfrentamos a un conflicto más, puesto que al no encontrarse establecida por la norma la forma en que puede regularizarse una situación de este tipo, no queda alternativas para el particular que no sea la de volver a iniciar el trámite respectivo, ni para la autoridad que ponerle en conocimiento de dicha situación y en muchos de los casos lo hace al momento de imponer la clausura del establecimiento mercantil.

Independientemente de lo anterior, a través de la aplicación de las normas contenidas en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se podría llegar a la conclusión de que resulta indispensable dar la oportunidad al particular de subsanar las irregularidades detectadas en su aviso de declaración de apertura cuando estas sean susceptibles de ser corregidas.

Es por ello que consideramos trascendental el hecho de que al momento de que ingresa el Aviso de Declaración de Apertura a la Delegación, ésta deba de verificar cuidadosamente los datos y documentos que integran dicho aviso, y no sólo eso, sino que se hagan del conocimiento del particular los resultados de dicha

revisión a efecto de proporcionarle la certeza jurídica de que su establecimiento, en efecto, ha cumplido con los requisitos que marca la propia normatividad aplicable al funcionamiento de su establecimiento mercantil, o en caso contrario, de que dicha documentación o aviso contienen deficiencias ya que con ello se evitaría de inicio, que se continúe con el funcionamiento de un establecimiento que no ha cubierto los requisitos legales para encontrarse realizando actividades y que por otra parte, el titular del mismo continúe invirtiendo su patrimonio en el local que probablemente no podrá continuar abierto.

### **3.2. Las limitantes frente a las que se encuentra la autoridad Delegacional cuando se percata de la existencia de irregularidades susceptibles de subsanarse en la presentación del aviso de declaración de apertura.**

Cuando un particular ingresa a través de la Ventanilla Única, solicitud de expedición de Licencia de Funcionamiento, la Delegación cuenta con diez días hábiles para licencias tipo A y con veinte en caso de las tipo B, para realizar visitas o cotejos que le permitan verificar que las manifestaciones y documentos presentados sean verídicos, ello no obstante que al igual que en el Aviso de Declaración de Apertura, se están realizando manifestaciones ante una autoridad que se consideran ciertas salvo prueba en contrario de conformidad con el artículo 32 párrafo segundo de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal y que en caso de falsedad pudieran aplicarse las penas correspondientes de conformidad con la legislación penal vigente.

Respecto del Aviso de Declaración de Apertura, no existe obligatoriedad para la autoridad de corroborar la autenticidad de esos datos y documentos.

Sin embargo, en caso de que se realice el estudio del expediente correspondiente al giro de reciente apertura y que se detecten irregularidades susceptibles de ser subsanadas, la autoridad no cuenta con un medio legal

claramente definido para poner en conocimiento del particular dicha deficiencia, menos aún de darle la oportunidad de que en cierto término o de alguna manera corrija la misma.

Con relación a las licencias de funcionamiento, si la solicitud ingresada cumple con todos los requisitos que marca la ley, la autoridad deberá expedir, previo pago de derechos, la licencia correspondiente en la que se autoriza a ejercer el giro en ella consignado.

Ahora bien, de existir alguna inconsistencia en dicha solicitud, la autoridad deberá de prevenir al solicitante en una sola ocasión y por un término de cinco días para el efecto de que subsane tal irregularidad y si se desahoga en tiempo y forma la prevención ordenada, se expedirá la licencia correspondiente.

Por el contrario, si a la presentación del Aviso de Declaración de Apertura no se cumple con todos los requisitos legales, la norma no permite el mismo beneficio de subsanar la falta, ya que la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, simplemente no lo prevee; y en lo que pudiera resultar aplicable la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 45 señala que *“...Cuando el escrito inicial no contenga los requisitos o no se acompañe de los documentos previstos en el artículo anterior, la autoridad competente prevendrá por escrito y por una sola vez al interesado o, en su caso, al representante legal, para que dentro del término de cinco días hábiles siguientes a la notificación de dicha prevención subsane la falta. En el supuesto de que en el término señalado no se subsane la irregularidad, **la autoridad competente resolverá que se tiene por no presentada dicha solicitud...**”*. De esto último se desprende que tampoco el precepto invocado resulta aplicable al caso concreto puesto que como ya mucho se ha hablado al respecto, la naturaleza del Aviso de Declaración de Apertura no implica una solicitud, sino una mera manifestación que realiza el particular, en virtud de lo cual, evidentemente no podría ser desechado.

En este sentido cabe destacar que en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, se contempla la figura de la Revocación de Declaración de Apertura, que se puede iniciar de oficio como consecuencia de un incumplimiento grave o reincidente a la normatividad correspondiente, señalando que en los casos en los que no concurren estas circunstancias de gravedad o reincidencia, se deberá interponer para su anulación el procedimiento de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

De esto se desprende que la Ley en estudio, emplea indistintamente los términos de revocación y nulidad, siendo que conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, son figuras que presentan una naturaleza jurídica muy diferente, pues mientras la nulidad es aplicable para actos que no cumplen con los elementos de validez que establece la propia ley y que por lo tanto no generan efectos jurídicos; la revocación procede respecto de actos que nacieron válidos, pero que se deben de extinguir por causas supervenientes de oportunidad e interés que modifican las condiciones de origen bajo las cuales fueron emitidos.

Esto es, atendiendo a lo dispuesto por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 2 fracciones I y XXV tenemos que la Revocación es el: *“Acto administrativo emitido por autoridad competente por virtud del cual **se retira y extingue a otro que nació válido y eficaz, que tendrá efectos sólo para el futuro, el cual es emitido por causas supervenientes de oportunidad e interés público previstos en los ordenamientos jurídicos que modifican las condiciones iniciales en que fue expedido el original**”*, y que por otra parte, acto administrativo es la *“Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, **emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar,***

*reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general”.*

Derivado de lo anterior tenemos que el aviso de declaración de apertura no puede revocarse ya que de inicio ni siquiera se trata de un acto administrativo puesto que como mucho se ha señalado, no emana de la Administración Pública en el ejercicio de sus facultades, sino del particular como un acto unilateral, en el cuál, la autoridad no interviene.

Tampoco podemos hablar de la existencia de causas supervenientes de oportunidad o interés público que modifiquen las condiciones bajo las cuales fue expedido dicho acto, puesto que la existencia de algún vicio en la presentación del aviso, no genera tal circunstancia como lo requiere el numeral en comento para que se configure el supuesto de la revocación.

Ahora bien, la misma Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 2 fracción XXI define la nulidad como la *“Declaración emanada del órgano competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los elementos de validez que se establecen en esta Ley y que por lo tanto no genera efectos jurídicos”*, en virtud de lo cual, tampoco sería aplicable al caso concreto por encontrarse en el mismo supuesto de la revocación, es decir, ambas proceden respecto de actos administrativos y la declaración de apertura evidentemente no lo es por no haber sido emitida por la autoridad administrativa.

Ante tales circunstancias, la autoridad se encuentra frente a la disyuntiva de determinar, qué es lo procedente para el caso de que una declaración de apertura no cumpla con todos los requisitos que marca la propia Ley, a saber: prevenir al interesado para que subsane la irregularidad, tener por no presentada dicha declaración, anularla o revocarla.

Lo anterior no obstante que los requisitos exigidos para la presentación de la declaración de apertura son muy parecidos a los contemplados para la obtención de Licencia de Funcionamiento, situación que queda de manifiesto con el siguiente cuadro comparativo que para el efecto se ha elaborado.

<b>Requisitos para obtener licencia de funcionamiento (Art. 25 L.F.E.M.D.F.)</b>	<b>Datos que debe contener el Aviso de Declaración de Apertura (Art. 43 L.F.E.M.D.F.)</b>
	I. Nombre y/o razón social del solicitante, domicilio, R.F.C. y nacionalidad.
I. Nombre o denominación del Establecimiento	VII. Denominación o nombre del Establecimiento.
II. Si el solicitante es extranjero, autorización de la Secretaría de Gobernación para llevar a cabo la actividad.	II. En caso de ser extranjero, la documentación con la que acredite su legal estancia en el país y autorización de la Secretaría de Gobernación.
III. Si es persona moral, copia certificada de la escritura constitutiva, documento con el que se acredite la personalidad del representante y su identificación oficial.	III. Si es persona moral, copia certificada de la escritura constitutiva, documento con el que se acredite la personalidad del representante y su identificación oficial.
IV. Ubicación y superficie del local.	IV. Ubicación y superficie del Establecimiento.
V. Giro mercantil que se pretende ejercer.	V. Giro mercantil del Establecimiento.
VI. Certificado de Zonificación para Uso de Suelo en cualquiera de sus modalidades.	Artículo 44. Certificado de Zonificación para Uso de Suelo en cualquiera de sus modalidades.
VII. Visto Bueno de Seguridad y Operación para edificaciones anteriores a agosto de 1993, o autorización de ocupación en los demás casos.	VIII. Establecimientos con superficie mayor de 400 m <sup>2</sup> , deben contar con Visto Bueno de Seguridad y Operación para edificaciones anteriores a agosto de 1993, o autorización de ocupación en los demás casos.
VIII. Documento con el que se acredite que se cuenta con cajones de estacionamiento.	IX. Documento con el que se acredite que se cuenta con cajones de estacionamiento.
IX. Estudio de Impacto Ambiental o riesgo conforme a la legislación ambiental.	
X. Licencias tipo "B", dar vista al comité vecinal	
XI. Licencias tipo "B" para cabaret, realizar consulta vecinal.	
	VI. Los datos del documento con el que se ostente la propiedad o posesión del inmueble.

Como se ve, los requisitos que se exigen para la obtención de Licencia de Funcionamiento y para la presentación del Aviso de Declaración de Apertura son prácticamente los mismos, destacando únicamente como requisitos para la obtención de licencia, la presentación de un estudio de impacto ambiental o riesgo en los casos que la propia legislación ambiental lo prevea, y lo relativo a dar vista al comité vecinal para la obtención de licencia tipo B, así como la consulta vecinal para la licencia de Cabaret.

Cabe hacer notar que resulta innecesario imponer como requisito para la obtención de licencia de funcionamiento, la presentación de una autorización de impacto ambiental y riesgo en virtud de que la Ley Ambiental del Distrito Federal, no hace distinción entre establecimientos mercantiles que requieran licencia de funcionamiento o declaración de apertura para exigir dicha autorización, únicamente se limita a señalar en su artículo 46 que la requieren las personas físicas o morales interesada en la realización de obras o actividades que impliquen o puedan implicar afectación del medio ambiente o generación de riesgos, lo que nos lleva a concluir que si un establecimiento mercantil que cuente con Aviso de Declaración de Apertura, realiza actividades que impliquen afectación al medio ambiente, deberá obtener autorización de impacto ambiental y riesgo por que así lo ordena la legislación ambiental aún y cuando no esté expresamente señalado en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.

Y por lo que hace al requerimiento de dar vista al comité vecinal para la obtención de licencia tipo B, así como la consulta vecinal para la licencia de cabaret, ya anteriormente se ha señalado que esto obedece, preponderantemente a que al ser considerados giros de impacto zonal, inciden en las condiciones viales y por los niveles de ruido, en la tranquilidad de las áreas cercanas.

De todo ello se desprende que aún y cuando los requisitos para la obtención de Licencia de Funcionamiento y realización de Aviso de Declaración de

Apertura no son muy diferentes, las consecuencias para caso de que a la presentación inicial falte alguno de dichos requisitos que marca la norma sí lo son.

Esto es, sí existe alguna deficiencia con la presentación de solicitud de Licencia de Funcionamiento, el particular tiene el derecho de ser prevenido. Si se configura el mismo caso en la presentación del Aviso de Declaración de Apertura, al no otorgarse el beneficio de la prevención al particular, la propia Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal nos conduce directamente a la revocación del aviso de declaración de apertura, y como consecuencia de la misma, a la clausura del establecimiento mercantil de conformidad con el artículo 77 fracción II del ordenamiento legal invocado.

### **3.3. La posibilidad de prevenir al interesado a fin de que subsane las deficiencias detectadas en el aviso de declaración de apertura.**

Atendiendo a lo señalado en el punto que antecede, se debe insistir en que resulta de gran importancia que la autoridad administrativa, una vez que recibe el Aviso presentado por el particular, proceda a revisar los datos y documentos contenidos en el mismo.

Ya se ha insistido en que la Delegación tiene la facultad de corroborar los datos y documentos contenidos en el aviso de declaración de apertura, sin embargo, el precepto legal no establece qué es lo que la autoridad puede o debe hacer en caso de detectar inconsistencias ya sea en los documentos o en el formato del aviso de declaración de apertura.

La prevención es una figura regulada por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 45; mediante ella se da una oportunidad al particular de subsanar alguna falta en su solicitud, con el apercibimiento de que de no hacerlo en el tiempo concedido al efecto y en la

forma en que la ley lo requiere, la solicitud simplemente se tendrá por no presentada.

Sin embargo en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se habla de solicitudes y la declaración de apertura no tiene tal naturaleza ya que mucho se ha comentado en el sentido de que no comprende un permiso que el particular solicite para abrir un establecimiento, sino que únicamente se está poniendo en conocimiento de dicha autoridad el hecho de que se va a comenzar con la operación de un giro mercantil que no genera impacto social, sin que ello implique una autorización como tal, que siquiera lleve implícita una respuesta posterior que notifique al particular que su aviso cumplió con todos los requisitos legales.

La Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal también contempla la prevención en el caso de solicitudes para expedición de licencias de funcionamiento que de inicio, no cumplan con todos los requisitos exigidos por la norma legal. Así mismo, en el punto anterior se ha puesto de manifiesto el hecho de que los requisitos para el caso de las Licencias de Funcionamiento y las Declaraciones de Apertura son prácticamente los mismos, razón por la cual resulta ilógico que para una se contemple la oportunidad de que el particular subsane la irregularidad y en la otra no, pudiendo derivar incluso en la revocación del propio documento y la consecuente clausura del giro mercantil.

Ahora bien, dada la naturaleza de la figura que nos ocupa, la cual como su nombre lo indica, únicamente tiene la finalidad de avisar a la autoridad del inicio de operación de actividades mercantiles; la norma no da pie a que ésta sea susceptible de ser subsanada, corregida o completada, de tal forma que si en el llenado del formato del aviso se omitieron datos que por si mismos no afecten sustancialmente la presentación del citado aviso, no existe la posibilidad jurídica de que estos sean regularizados; sin embargo, valdría la pena que éstos pudieran

ser subsanados o completados con un simple requerimiento al particular, sin que ello derive en que, como sucede en la actualidad, el aviso carezca de validez jurídica.

No se trata en modo alguno de dar margen a la autoridad para que como sucede con las solicitudes de Licencia de Funcionamiento, se rechace la solicitud por falta de cumplimiento de requisitos, sino más bien de que la autoridad brinde al particular la oportunidad de subsanar irregularidades en cuanto a la apertura del establecimiento que por sí solas no constituyan una omisión grave e incorregible, pero que sí constituyen vicios de forma, y es por esta última razón que es factible que puedan subsanarse.

En este sentido, una vez que se ha puesto de manifiesto el hecho de que no existe una tajante diferencia entre los requisitos y documentos a cubrir en caso de solicitudes de licencia de funcionamiento y de la presentación del aviso de declaración de apertura, es que se deduce que evidentemente podrían concurrir las mismas inconsistencias en uno y otro caso, por lo cual se considera que como existe la figura de la prevención en el caso de solicitudes de licencia de funcionamiento, también se debe brindar la oportunidad al ciudadano que pretende abrir un negocio que no genere impacto social, para el caso de que exista alguna irregularidad con la presentación de su aviso, la autoridad tenga la obligación de ponerlo en conocimiento de esta situación a efecto de que se encuentre en posibilidad de subsanarla.

A este efecto, debe regularse en la propia Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, la prevención para el caso de las aperturas de establecimientos mercantiles que no generen impacto social y que hayan sido presentadas ante la autoridad con alguna deficiencia que genere incumplimiento a la normatividad aplicable.

Esto implica, que la autoridad tenga la obligación de revisar los datos y documentos contenidos en la Declaración de Apertura para que en caso de detectar inconsistencias, éstas se hagan del conocimiento del particular quién contará con un término para subsanar las irregularidades detectadas, y una vez hecho lo anterior en tiempo y forma, su apertura surta plenamente los efectos jurídicos correspondientes; y para el caso de que no se regularice la situación anómala, se tenga por no presentado su trámite.

Atendiendo a lo preceptuado tanto por la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal en lo relativo a las solicitudes de licencias de funcionamiento, como por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, ordenamiento que regula de forma general todo lo relativo a los procedimientos que se lleven en la Administración Pública del Distrito Federal, el término que debe de concederse al interesado de la declaración de apertura para que subsane la misma deberá de ser de cinco días hábiles, contados a partir del momento en el que se le haga sabedor de la situación irregular.

#### **3.4. La oportunidad de que el particular subsane las deficiencias detectadas, previo a la visita de verificación y al inicio del procedimiento de revocación del aviso de declaración de apertura.**

Una vez que se haya puesto en conocimiento del particular la situación de que su aviso de declaración de apertura presenta inconsistencias, éste tendrá un periodo de tiempo para subsanar las irregularidades.

Como ya se ha señalado, esta situación no se encuentra regulada por lo que hace a la presentación del aviso de declaración de apertura; al respecto, cabe destacar que el ordenamiento que recientemente contempla la posibilidad de que se haga una revisión a los establecimientos mercantiles es el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

En efecto, el diecinueve de enero de dos mil cuatro fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Reglamento que regula la actividad verificadora en el Distrito Federal que a la fecha se encuentra vigente; una de las grandes modificaciones que sufrió este ordenamiento en relación al anterior de once de abril de mil novecientos noventa y siete es que el actual contempla la posibilidad de realizar visitas de verificación voluntaria.

Según el artículo 38 del ordenamiento legal en cita, los particulares pueden solicitar a la autoridad por una sola ocasión, la realización de visitas de verificación voluntaria para conocer si existen irregularidades administrativas en el desarrollo de sus actividades.

Sin embargo, estas visitas de verificación principalmente versarán como lo señala el propio precepto, sobre el desarrollo de las actividades del giro, sin que ello implique la revisión documental que evidentemente no sería materia del procedimiento de verificación administrativa, sino de una revisión documental que debería de realizarse no en campo, sino de escritorio, por personal capacitado para el efecto y como ya mucho se ha insistido, al momento en que ingrese la documentación a la Delegación.

Además este tipo de visitas no han sido difundidas por lo cual, el particular no conoce este medio que tiene para estar al tanto de las posibles irregularidades en las que podría estar incurriendo, las cuales pueden propiciar la imposición de sanciones por incumplimiento a la normatividad de la materia.

Aunado a lo anterior se encuentra el hecho de que existe una gran cantidad de establecimientos que aún y cuando cuentan con el respectivo Aviso de Declaración de Apertura, no cumplen con el resto de las disposiciones que les resultan aplicables, a saber, principalmente nos referimos al Reglamento de la Ley de Protección Civil, que en su artículo 24 enlista a los inmuebles que según el tipo

de actividad que desarrollen, se encuentran obligados a implementar un Programa Interno de Protección Civil, entre los que se encuentran las escuelas, gimnasios, restaurantes, bares, etc.

Lo anterior conlleva a determinar, que ese tipo de visitas de verificación además de resultar en la práctica inexistentes, no resuelven el problema de fondo ya que en nada ayudarán al particular en lo que hace a subsanar las deficiencias presentadas en su Aviso de Declaración de Apertura, ya que luego de que se hubiese realizado la visita voluntaria y aún cuando se hubiera determinado que el establecimiento cumple con las obligaciones inherentes al giro que desempeña, cuando sobrevenga una visita de verificación ordenada por la autoridad con todas las formalidades de procedimiento que ello implica, se podría determinar que se están realizando actividades no permitidas por la norma, trayendo como consecuencia la clausura del establecimiento e incluso en casos más graves hasta el cierre definitivo de actividades.

Es por todo ello que se debe tomar especial conciencia en que la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal como toda norma legal es perfectible y por ello requiere ir sufriendo modificaciones acordes a las circunstancias de la época. La evolución de la normatividad es el reflejo de la sociedad que se actualiza y que propone llevar a cabo, una actividad comercial bajo condiciones confiables que pretendan brindar un mejor servicio.

Si se reforma la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal en el sentido de que se modifique el Aviso de Declaración de Apertura como tal, y pase de ser un simple aviso a un registro, la autoridad tendrá la obligación de que previo al registro del mismo, éste sea revisado en cuanto al cumplimiento de los requisitos de forma, de manera tal que desde el inicio de la operación del establecimiento mercantil el particular cuente con la posibilidad de subsanar las irregularidades que sean detectadas en el documento más importante para su operación, lo que le daría certeza jurídica de

que su establecimiento cumple con los requisitos de funcionamiento que la Ley exige para el inicio de sus actividades.

A través de la presentación del formato de solicitud de Registro de Funcionamiento, el particular iniciaría el trámite ante la autoridad delegacional, este registro implicaría exactamente los mismos requisitos que a la fecha se deben cubrir a la presentación del Aviso de Declaración de Apertura, ya que lo único que se modificaría es la posibilidad de subsanar los errores u omisiones con posterioridad al ingreso del formato correspondiente ante la ventanilla única delegacional, la cual canalizaría la solicitud al área correspondiente del Órgano Político-Administrativo; éste último se encargaría de revisar la misma y en caso de faltar algún requisito o bien de que los documentos con los que se soporte la solicitud no sean los idóneos, prevendría la solicitud para que en un término de cinco días hábiles sean subsanadas las deficiencias detectadas, con el apercibimiento de que de no hacerlo en tiempo y forma, se tendría por no interpuesta la solicitud, quedando a disposición del solicitante los documentos que hubieran ingresado.

De esta forma, se daría certeza jurídica a los propietarios de los establecimientos mercantiles en cuanto a que los giros que desarrollan se encuentran operando dentro del marco de la Ley, ello con independencia del cumplimiento de las obligaciones y respeto a las prohibiciones que establecen los artículos 9 y 10 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal a los giros mercantiles.

**3.5. Propuesta de reforma a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal a efecto de regular el actual Aviso de Declaración de Apertura como un Registro de Funcionamiento que implique autorización por parte de la autoridad administrativa.**

En puntos anteriores se ha determinado la importancia de modificar la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal respecto del Aviso de Declaración de Apertura, y se ha hecho una descripción del tipo de reforma que se busca, la cual consiste básicamente en modificar la figura para convertirla en un Registro de Funcionamiento, sin que pierda las características actuales con las que cuenta, salvo por lo que hace al ingreso del mismo y la revisión de éste por parte de la autoridad delegacional, con la única finalidad de dar certeza jurídica al particular que inicia a realizar actividades mercantiles en un local fijo.

La propuesta de reforma que se plantea a la actual Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal implica que desde el nombre del Título Cuarto se inicien las modificaciones para denominarlo “De los Establecimientos Mercantiles que requieren de Registro de Funcionamiento”.

El Título Cuarto de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles aborda en dos capítulos lo relativo a la Declaración de Apertura, en este sentido, los artículos que refieren sustancialmente al punto que deseamos reformar son el 38 y 45.

A efecto de ilustrar lo anterior, a continuación se muestra el cuadro comparativo que me he permitido elaborar.

<b>LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL</b>	<b>PROPUESTA DE REFORMA</b>
<p><b>Artículo 38.-</b> Los Establecimientos Mercantiles cuyas actividades no estén consideradas dentro de los giros que requieren Licencia de Funcionamiento, están obligados a presentar su <i>aviso de Declaración de Apertura</i> para que se les registre.</p>	<p><b>Artículo 38.-</b> Los Establecimientos Mercantiles cuyas actividades no estén consideradas dentro de los giros que requieren Licencia de Funcionamiento, están obligados a obtener su Registro de Funcionamiento.</p>
<p><b>Artículo 45.-</b> La <i>Declaración de Apertura</i> se presentará ante la Delegación, a través de las Ventanillas Única (<i>sic</i>) o la de Gestión, la que se devolverá al interesado sellada en forma inmediata.</p> <p>La Delegación podrá en todo momento verificar la validez de los datos y documentos que forman parte de la <i>Declaración de Apertura</i>.</p>	<p><b>Artículo 45.-</b> La solicitud de Registro de Funcionamiento se presentará ante la Delegación, a través de las Ventanillas Únicas o la de Gestión.</p> <p>La Delegación revisará la solicitud ingresada y en caso de que la misma cumpla con todos los requisitos y documentos necesarios para el Registro de Funcionamiento, la autoridad delegacional emitirá respuesta a través de las Ventanillas Únicas o las de Gestión dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de recepción de la solicitud, informando al particular que su solicitud ha quedado debidamente registrada y entregará firmado y sellado el formato respectivo, el cual hará las veces de constancia.</p> <p>En caso de que la solicitud presente irregularidades u omisiones la Delegación lo hará del conocimiento del particular dentro del plazo señalado y en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior, haciéndole saber de manera clara y precisa los puntos o aspectos que omitió cumplir a efecto de que estos sean subsanados dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que le sea notificada la</p>

	<p>prevención aquí señalada, apercibido que de no hacerlo en tiempo y forma se tendrá por no presentada su solicitud de Registro, poniéndose a su disposición los documentos que hubiere presentado. Quedando obligado el particular en este caso a iniciar nuevamente el trámite respectivo.</p> <p>Para el caso de que la autoridad no emita respuesta alguna dentro de los diez días hábiles posteriores a la recepción de la solicitud mencionada, procederá la afirmativa ficta en términos de lo dispuesto por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.</p>
--	---

Este registro permitiría a los particulares contar con un documento debidamente revisado y aprobado por la Delegación que les otorgue certeza en cuanto a que cuentan con la documentación básica para el inicio de operaciones como establecimientos mercantiles, sin que se esté a la expectativa de que al momento de que llegue una vista de verificación se determine que no cumple con la normatividad de la materia y que en consecuencia el documento que fue presentado a la Delegación y que le fue recibido y sellado por la autoridad carece de validez.

Lo anterior en virtud de que forzosamente existiría de por medio una autorización por parte de la autoridad administrativa encargada de aplicar la norma respectiva.

De igual forma, esto permitirá a la autoridad delegacional cumplir con su finalidad de salvaguarda social ya que al haber realizado la revisión de la

documentación presentada por el particular, se podrán llevar en sus archivos registros claros y fidedignos de los giros mercantiles que funcionen en la demarcación territorial, de los cuales se tendrá la seguridad que han cumplido con la normatividad aplicable que ampare su legal funcionamiento.

Finalmente, para reforzar esta reforma, todos los artículos de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal que se refieren actualmente al Aviso de Declaración de Apertura, serían cambiados a Registro de Funcionamiento para unificar el sentido de la reforma aquí propuesta.

---

---

# **CONCLUSIONES**

---

---

**PRIMERA.-** El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que regula las relaciones entre el Estado y los particulares, actuando éste en beneficio de la colectividad a través de la emisión de actos administrativos, considerándose éstos como toda actividad de la autoridad individualizable como acción particular, teniendo como única limitante para este actuar la propia ley y debiendo cumplir los requisitos que la misma enmarca para su validez.

**SEGUNDA.-** En la doctrina del Derecho Administrativo y la organización de la Administración Pública, son pocos los textos que hacen referencia a la organización de los Estados, Municipios o el Distrito Federal, menos aún se contempla la regulación de los establecimientos mercantiles, ni las figuras específicas como la que en el caso concreto nos ocupa, consistente en el Aviso de Declaración de Apertura que en la práctica se regulan por las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y demás disposiciones jurídico-administrativas aplicables; por lo que resulta difícil obtener una referencia que vaya mas allá de la propia legislación vigente, la derogada y sus respectivas exposiciones de motivos. Sin embargo, y no obstante todo lo anterior, se consideró importante sentar un precedente en la materia y en específico relativo a los giros mercantiles en el Distrito Federal.

**TERCERA.-** El giro mercantil es la actividad que se desarrolla en un establecimiento mercantil en el que se ofrecen a la sociedad bienes o se prestan servicios, teniendo como fin preponderante para el que realiza la actividad, la retribución económica. Dichas actividades se encuentran consignadas en el Aviso de Declaración de Apertura o autorizadas por la Licencia de Funcionamiento, clasificándose según las alteraciones que pueden generar en la comunidad, en giros que requieren Aviso de Declaración de Apertura por no generar impacto social, los que requieren licencia de funcionamiento tipo “A” por ser de impacto vecinal ya que alteran la armonía de la comunidad y licencia de funcionamiento tipo “B” los que se clasifican de impacto zonal por incidir además en las condiciones viales y por los niveles de ruido en la tranquilidad de las áreas cercanas.

**CUARTA.-** La principal característica del Aviso de Declaración de Apertura es la manifestación que bajo protesta de decir verdad realiza el particular ante la autoridad en el sentido de que comenzará a realizar actividades en un establecimiento mercantil relativas a un giro que para funcionar no requiere licencia de funcionamiento por no ser considerado de impacto para la sociedad. Dicha manifestación se considera cierta por no existir prueba que presuma lo contrario, basándose para ello en los principios de simplificación, agilidad y buena fe consagrados en el artículo 5° de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

**QUINTA.-** El Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 5 de octubre de 1989 y en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de mil novecientos ochenta y nueve, fue el primer ordenamiento en regular la figura de la Declaración de Apertura, con las mismas características que se contemplan en la legislación actual, esto es, como manifestación de la voluntad del inicio de actividades comerciales de un giro que para su funcionamiento no requiere de la obtención de licencia, debiéndose

acreditar como requisito primordial que se cuenta con el uso de suelo en el lugar en el que se pretende establecer el negocio.

**SEXTA.-** Existen tres ordenamientos que regulan el funcionamiento de los establecimientos mercantiles en el Distrito Federal, y por ende, a los giros que para el ejercicio de sus actividades requieren presentar del respectivo aviso, dichos ordenamientos son: La Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal. Así mismo, existen otros ordenamientos que regulan algunos avisos análogos al de Declaración de Apertura para Establecimientos Mercantiles, a saber: el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal que contempla las manifestaciones de construcción; el Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal que contempla un tipo de anuncios que sólo requieren de la presentación de un aviso y que son aquellos que no contengan marca comercial y no persigan fines de lucro; la Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal que señala que para la realización de espectáculos públicos que se celebren al interior de establecimientos mercantiles que ya cuenten con licencia de funcionamiento, se puede realizar un aviso análogo al de apertura.

**SÉPTIMA.-** El funcionamiento de diversos establecimientos mercantiles que desarrollan sus actividades en el Distrito Federal, es de gran importancia para la economía interna de la Ciudad de México puesto que son fuentes generadoras de empleos y de impuestos, razón por la cual deben de ser regulados por un ordenamiento que responda a las necesidades actuales de una manera simplificada, ágil y eficiente, pero siempre salvaguardando el orden, seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, dando con ello cumplimiento a su finalidad primordial de salvaguarda del interés social.

**OCTAVA.-** La figura del Aviso de Declaración de apertura se originó con el propósito de simplificar los diferentes trámites que deben realizar los particulares

para la apertura de sus negociaciones, partiendo del supuesto de que la información y documentación proporcionada por el particular que ingresa la declaración de apertura es veraz y correcta, tomando como principio rector la buena fe con la que habrá de conducirse el particular ante la autoridad, en el entendido de que éste es consciente de que en caso de incurrir en falsedad de declaraciones esto lo puede conducir a incluso a un problema de carácter penal, eliminando de esta forma la obligación de obtener autorización previa para funcionar, lo que fomentaría e impulsaría la actividad económica de los pequeños comerciantes.

**NOVENA.-** No existe un precepto legal que obligue a la autoridad a realizar una revisión del Aviso de Declaración de Apertura, ya que la ley sólo contempla la facultad discrecional de poder realizar dicha revisión; sin embargo, reviste gran importancia tanto para la autoridad delegacional como para el particular que los datos y documentos contenidos en el Aviso de Declaración de Apertura sean corroborados. Importancia que radica por el lado de la autoridad por que al ser un ente de derecho público se encuentra obligado a garantizar la salvaguarda social a través de la plena vigilancia y aplicación de la norma; y para el particular en el sentido de que debe contar con la seguridad de que su negocio se encuentra funcionando conforme a la normatividad aplicable.

**DÉCIMA.-** Los requisitos exigidos para la obtención de Licencia de Funcionamiento son muy parecidos a los que se contemplan para la presentación del Aviso de Declaración de Apertura, sin embargo, existe una gran diferencia para el caso de que se detecten deficiencias en la presentación de ambos ya que para el caso de las Licencias, lo procedente es prevenir al interesado para que subsane las inconsistencias detectadas; por otro lado, si se realiza la revisión del Aviso de Declaración de Apertura y se detectan irregularidades ya sea en los datos o documentos relativos al mismo, la autoridad no cuenta con un medio legal claramente definido para poner en conocimiento del particular dicha deficiencia, menos aún de darle la oportunidad de que en cierto término o de alguna manera

corrija la misma, en virtud de lo cual, y dada la naturaleza del documento que no implica una solicitud como tal, la autoridad se encuentra frente a la disyuntiva de determinar, qué es lo procedente para el caso de que una declaración de apertura no cumpla con todos los requisitos que marca la propia ley, a saber: prevenir al interesado para que subsane la irregularidad, tener por no presentada dicha declaración, anularla o revocarla.

**DÉCIMO PRIMERA.-** Se debe reformar la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, imponiendo a la autoridad la obligación de revisar los datos y documentos contenidos en la Declaración de Apertura para que en caso de detectar inconsistencias, se le prevenga al particular por una sola ocasión y por el término de cinco días hábiles contados a partir del momento en el que se le haga la legal notificación, para que subsane las irregularidades detectadas, y una vez hecho lo anterior en tiempo y forma, su apertura surta plenamente los efectos jurídicos correspondientes; y para el caso de que no se regularice la situación anómala, se tenga por no presentado su trámite.

**DÉCIMO SEGUNDA.-** El Aviso de Declaración de Apertura que actualmente regula la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, dada su naturaleza jurídica, genera incertidumbre tanto a la autoridad encargada de recepcionar dicho documento, como al particular que comenzará a ejercer actividades mercantiles, situación que a lo largo de la presente investigación se ha evidenciado a efecto de proponer la manera en la que jurídicamente se pudiera brindar la certeza tanto para la autoridad en su carácter de ente público, como para el particular que inicia un negocio, de que el giro de reciente apertura se encuentra cumpliendo cabalmente la normatividad aplicable a los establecimientos mercantiles.

Resulta de gran importancia que la autoridad en su carácter de vigilante del orden público y el particular que emprende un negocio dentro del territorio del Distrito

Federal, poniendo incluso en riesgo su patrimonio, cuenten con la certeza jurídica de que el establecimiento de reciente apertura cumpla con todas las disposiciones aplicables en materia de establecimientos mercantiles.

**DÉCIMO TERCERA.-** Se considera que ha sido lograda la pretensión planteada al inicio de la presente investigación, toda vez que a lo largo de ella se evidenciaron las deficiencias contenidas en la figura jurídica puesta a estudio, clarificándose el hecho de que la misma es perfectible. Se ha puesto de manifiesto la necesidad de regular de manera congruente con las necesidades sociales actuales, el aviso de declaración de apertura como un registro de funcionamiento, previo al cual, se deban revisar los datos y documentos en él contenidos.

Esta figura, a la cual se le ha restado importancia por ser inherente a giros considerados de “bajo impacto social”, desde el particular punto de vista, debería de ser mas tomada en cuenta por lo que hace a su naturaleza jurídica y su regulación, ya que las Licencias de Funcionamiento en sus dos modalidades, contemplan trece tipos de giros; el resto de las negociaciones que constituyen el grueso de las que funcionan en el Distrito Federal, son reguladas por el Aviso de Declaración de Apertura. Es por ello que se debe dar mayor énfasis en la regulación de este tipo de establecimientos.

**DÉCIMO CUARTA.-** El acuerdo por el que se establecen acciones de simplificación administrativa para la apertura de establecimientos mercantiles en el Distrito Federal que permite la presentación de los Avisos de Declaración de Apertura vía Internet emitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero del 2004 contraviene expresamente las disposiciones de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal que señala que la Declaración de Apertura debe ser presentada ante la Delegación, a través de las Ventanillas Única o la de Gestión, y el acuerdo en comento establece que una vez presentada la Declaración de Apertura vía Internet, bastará con que el solicitante la ponga a la

vista para que pueda iniciar actividades; siendo que jerárquicamente, un acuerdo no puede estar por encima de la Ley.

**DÉCIMO QUINTA.-** Es posible llevar a cabo la propuesta aquí planteada toda vez que jurídicamente, resulta idóneo hacer la revisión de datos y documentos previo a la apertura de los giros mercantiles de bajo impacto social de nueva creación, obligando a la autoridad a dar una respuesta, quien con ello cumpliría un doble propósito, por una parte de salvaguarda del interés público y por la otra de brindar certeza al particular de que su giro se encuentra cumpliendo con la normatividad, sin embargo, esto resultaría contrario a muchos intereses políticos que enarbolan como bandera el populismo y hacen creer a la ciudadanía que lo más conveniente es eliminar trámites y requisitos por una supuesta simplificación administrativa que lo único que provoca es la incertidumbre jurídica.

---

---

# **ANEXO 1**

---

---



Delegación \_\_\_\_\_

**Aviso de Declaración de Apertura para Establecimiento Mercantil**

FOLIO	
-------	--

México, D.F. a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ 200 \_\_\_\_\_

C. Jefe Delegacional en \_\_\_\_\_

Presente

Bajo protesta de decir verdad, manifiesto que son ciertos los datos que a continuación se exponen:

**DATOS DEL INTERESADO**

Apellido paterno \_\_\_\_\_ Apellido materno \_\_\_\_\_ Nombre (s) \_\_\_\_\_ (o Razón Social) \_\_\_\_\_

Domicilio para Oír y Recibir Notificaciones y Documentos  
Calle \_\_\_\_\_ N° \_\_\_\_\_ Interior \_\_\_\_\_

Colonia \_\_\_\_\_ C.P. \_\_\_\_\_ Delegación \_\_\_\_\_

R.F.C. \_\_\_\_\_ Teléfono \_\_\_\_\_ Nacionalidad \_\_\_\_\_

**SOLO PARA PERSONAS MORALES**

Escritura Pública del Acta Constitutiva Número \_\_\_\_\_ Fecha \_\_\_\_\_

Notario \_\_\_\_\_ Número \_\_\_\_\_ Entidad Federativa \_\_\_\_\_

Inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio Folio o Número \_\_\_\_\_

Fecha \_\_\_\_\_ Entidad Federativa \_\_\_\_\_

**DATOS DE REPRESENTANTE LEGAL (EN SU CASO)**

Apellido paterno \_\_\_\_\_ Apellido materno \_\_\_\_\_ Nombre (s) \_\_\_\_\_

Identificación Oficial Vigente \_\_\_\_\_ Número \_\_\_\_\_

Instrumento con el que acredita la representación \_\_\_\_\_ Número \_\_\_\_\_

Notario \_\_\_\_\_ Número \_\_\_\_\_ Entidad Federativa \_\_\_\_\_

Nombre de los autorizados:  
Para oír y recibir notificaciones y documentos ( )  
Para realizar trámites y gestiones ( )

**ESTABLECIMIENTO MERCANTIL**

Denominación Social o Nombre Comercial \_\_\_\_\_

Calle \_\_\_\_\_ Número \_\_\_\_\_ Colonia \_\_\_\_\_

C.P. \_\_\_\_\_ Delegación \_\_\_\_\_ Teléfono \_\_\_\_\_

Superficie en m<sup>2</sup> \_\_\_\_\_ Giro Mercantil \_\_\_\_\_

Operará videojuegos: (SI) (NO): señalar No. de máquinas: \_\_\_\_\_

Documento con el que acredita la posesión o propiedad del inmueble: \_\_\_\_\_

Escrito libre donde se manifieste que se cuenta con los cajones de estacionamiento requeridos: \_\_\_\_\_

Fecha \_\_\_\_\_

Documento con el que se acredita el uso del suelo: \_\_\_\_\_

Si la superficie del establecimiento es mayor a 400 metros cuadrados, Visto Bueno de Seguridad y Operación (para edificaciones construidas antes de agosto de 1993)

Número \_\_\_\_\_ Fecha \_\_\_\_\_ Vigencia \_\_\_\_\_

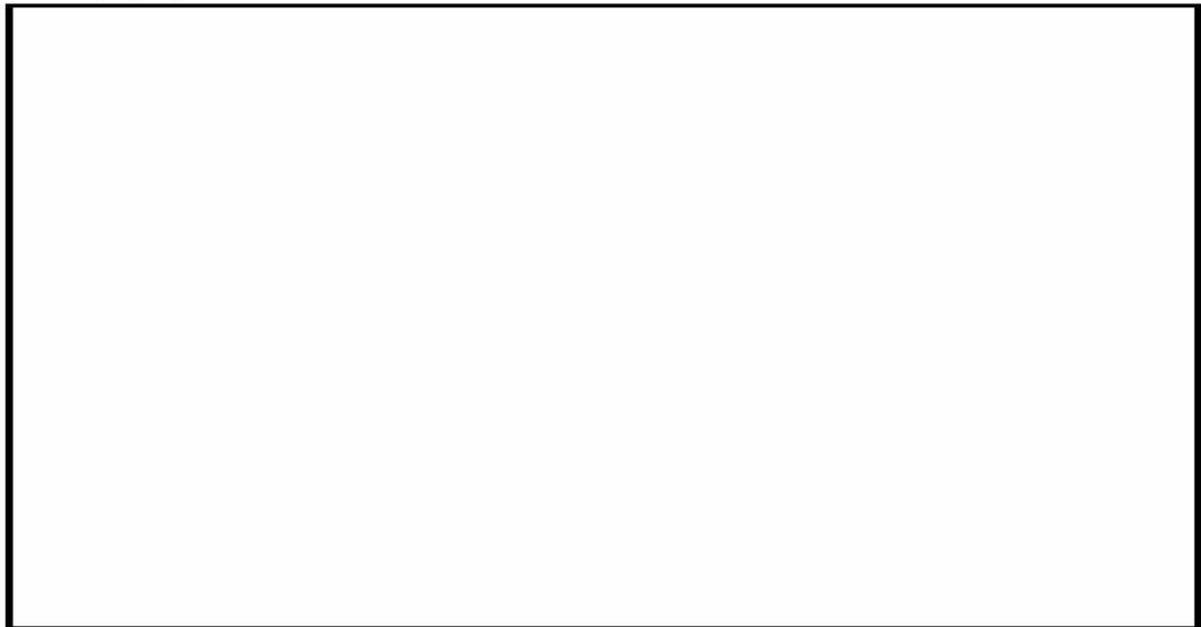
Director Responsable de Obra \_\_\_\_\_

Número de Registro \_\_\_\_\_ Fecha de Expedición \_\_\_\_\_ Fecha de Vencimiento \_\_\_\_\_

Autorización de ocupación (para edificaciones construidas desde agosto de 1993)

Número \_\_\_\_\_ Fecha \_\_\_\_\_

Croquis de ubicación, señalando la nomenclatura de todas las calles que limitan la manzana, la distancia del establecimiento con las esquinas próximas, medidas del frente o frentes, medidas interiores y orientación, a tinta negra y regla.



## FUNDAMENTO JURÍDICO

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 39 fracciones VIII y XI;  
Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, artículos 1, 2, 3, 5 fracción II; 6 fracción II, 38, 43, 44, 45, 49; 54,  
Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, artículos 32, 33, 34, 35, 37, 39 fracción VI, 40, 41, 42, 44, 46, 49, 54, 71, 72, 73, 74 y 80;  
Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 124 fracción II;  
Acuerdo por el que se modifican y precisan las atribuciones de las Ventanillas Únicas Delegacionales, Punto Segundo, fracción V, inciso d);

## REQUISITOS

1. Solicitud por escrito, formato VU-EM-06, debidamente formulada, con los siguientes datos y documentos
  2. Delegación a la que se dirige
  3. Nombre o razón social y firma del o los interesados o de su representante legal
  4. Domicilio para oír o recibir notificaciones y documentos
  5. Registro Federal de Contribuyentes\*
  6. Nacionalidad
  7. Nombre comercial o denominación social del establecimiento mercantil
  8. Ubicación y superficie del local donde pretende establecerse el giro mercantil
  9. Giro mercantil que se pretende ejercer
  10. Si operará videjuegos, señalar el número de máquinas
  11. Certificado de zonificación para uso específico, certificado de zonificación para usos del suelo permitidos o certificado de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, con el que acredite que el giro mercantil principal que pretende operar está permitido en el lugar de que se trate\*
  12. Documento con el que se acredite la propiedad o posesión del inmueble\*
  13. Escrito libre donde se manifieste que se cuenta con los cajones de estacionamiento requeridos
- En su caso:
14. Los nombres de las personas autorizadas para oír y recibir notificaciones y documentos, así como para realizar los trámites y gestiones para substanciar el procedimiento
  15. Si el interesado es persona moral, su representante legal acompañará copia certificada de la escritura constitutiva\* registrada o con registro en trámite y documento con el que acredite su personalidad\*
  16. Si el interesado es persona física que no comparece por sí, su representante legal acompañará el documento con el que acredite su personalidad\*
  17. El representante legal proporcionará los datos y acompañará su identificación oficial con fotografía\*\*
  18. Si el interesado es extranjero, Autorización de la Secretaría de Gobernación que le permita llevar a cabo la actividad del giro principal que pretende ejercer\*
  19. Si el establecimiento ocupa una superficie mayor a 400 metros cuadrados, Visto Bueno de Seguridad y Operación expedido por un Director Responsable de Obra si la edificación fue construida antes de agosto de 1993 u original o copia certificada y copia simple para cotejo de la autorización de ocupación si la construcción es posterior\*

(\*) Se presenta en original o copia certificada y copia simple para cotejo

(\*\*) se presenta en original y copia simple para cotejo

## VIGENCIA

Indefinida, mientras se mantenga el giro mercantil por el cual se da el aviso

SIN TEXTO

Interesado	Representante legal (en su caso)
_____	_____
Firma	Firma

Recibió	
Nombre	_____
Cargo	_____
Fecha	_____
Firma	_____

	
Sello de recepción	

---

---

# **BIBLIOGRAFÍA**

---

---

## DOCTRINA

Acosta Romero, Miguel, Derecho Administrativo Especial, Tomo II, Edit. Porrúa, México, 1999, pp. 778.

-----, Teoría General del Acto Administrativo, Primer Curso, 17ª ed., Edit. Porrúa, México, 2004, pp. 1155.

Baez Martínez, Roberto, Manual de Derecho Administrativo, Edit. Trillas, México, 1990. pp. 220.

Botana García, Gema Alejandra, Los Contratos Realizados Fuera de los Establecimientos Mercantiles y la Protección de los Consumidores, Edit. José María Bosch Editor, S.A., Barcelona, 1994, pp. 321.

Del Río González, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1981, pp. 298.

Delgadillo, Gutiérrez, Luis Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, 6ª ed., Edit. Porrúa, México, 2003, pp. 431.

Diccionario Jurídico, Ed. Espasa Calpe, Madrid, España, 1999.

Fernández Ruíz, Jorge, Derecho Administrativo, Edit. Mc-Graw Hill, México, 1997, pp. 181.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 41ª ed., Edit. Porrúa, México, 2001, pp. 506.

Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo, Tomo I, 2ª ed., Edit. Porrúa, México, 1997, pp. 279.

Galindo Garfias, Ignacio, Derecho Civil, Edit. Porrúa, México, 1991, pp. 204.

García Máñez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 44ª ed., Edit. Porrúa, México, 1992, pp. 444.

Martínez Morales, Rafael I, Derecho Administrativo Primer y Segundo Cursos, 3ª ed., Edit. Oxford University Press México, S.A. de C. V., México 2001, pp. 371.

Martínez Vera, Rogelio, Nociones de Derecho Administrativo, 5ª ed., Edit. Banca y Comercio S. A., México 1978, pp. 301.

Olivera Toro, Jorge, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1992, pp. 382.

Ponce de León Armenta, Luis, Metodología del Derecho, 9ª ed., Edit. Porrúa, México, 2005, pp. 207.

Ríos Elizondo, Roberto, El Acto de Gobierno. El Poder y el Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1975, pp. 446.

Rivero, Jean, Introducción a la Administración Pública, Edit. F.C.E., México, 1992, pp. 248.

Sánchez Gómez, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1998. pp. 506.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, 11ª ed., Edit. Porrúa, México, 1998. pp. 905.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 Y 107 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998.

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 21 de diciembre de 1995 y en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de diciembre del mismo año.

Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 28 de febrero de 2002.

Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 13 de enero de 1997 y en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero del mismo año.

Código Federal de Procedimientos Civiles. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1943.

Código Civil Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de diciembre de 2000.

Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de febrero de 2004.

Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 2004.

Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de agosto de 2003.

## **JURISPRUDENCIA**

Quinta Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XV, Página: 250, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Julio de 2003, Página: 253, Tesis: 2a. C/2003, Tesis Aislada.

Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Diciembre de 1998, Página: 1092, Tesis: I.7o.A.34 A, Tesis Aislada