



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

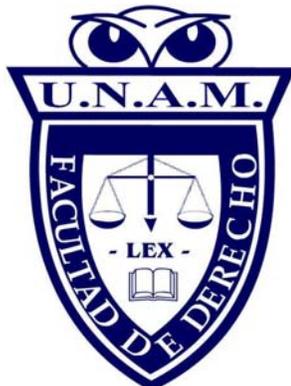
**FACULTAD DE DERECHO
CIUDAD UNIVERSITARIA**

**SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA GENERAL Y
JURÍDICA**

**“CAUSAS Y CONSECUENCIAS SOCIALES DE
LA INEQUIDAD EN LA IMPOSICIÓN DE
SANCIONES A ESTABLECIMIENTOS
MERCANTILES, EN LA CIUDAD DE MÉXICO,
DISTRITO FEDERAL.”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
VICTOR MANUEL RANGEL LEYVA**



ASESOR: MTRO. ALEJANDRO LÓPEZ GARCÍA

MÉXICO, D. F.

2010



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA
GENERAL Y JURÍDICA
SEMSOC/ 057/2010

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ.
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

El C. RANGEL LEYVA VICTOR MANUEL, con número de cuenta, 094360255 elaboró en este Seminario bajo la dirección del Mtro. Alejandro López García, el trabajo de investigación intitulado: **“CAUSAS Y CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA INEQUIDAD EN LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES A ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES, EN LA CIUDAD DE MÉXICO, DISTRITO FEDERAL”**. La tesis de referencia satisface los requisitos necesarios, por lo que con fundamento en la fracción VII del artículo 10 del Reglamento para el Funcionamiento de los Seminarios de la Facultad de Derecho, otorgo mi aprobación y autorizo la presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados naturalmente a partir de que se le entregue el presente oficio, en el entendido de que al transcurrir el plazo caducará la autorización, que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la suspensión del trámite para la celebración del examen sea por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad. Sin otro asunto, le reitero mi reconocimiento.

A T E N T A M E N T E
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”
Ciudad Universitaria, 25 de Agosto de 2010


DRA. ELSSIE NÚÑEZ CARPIZO.

Directora

100 UNAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MÉXICO
1910 - 2010

FACULTAD DE DERECHO

ASUNTO: OFICIO DE TERMINACIÓN DE TESIS

DRA. ELSSIE NUÑEZ CARPIZO
Directora del Seminario de Sociología General
Y Jurídica de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M

P R E S E N T E

Por medio de la presente me dirijo a Usted para informarle que el C. Pasante de Derecho **VICTOR MANUEL RANGEL LEYVA**, con número de cuenta **09436025-5**, ha realizado y concluido de manera satisfactoria, bajo mi dirección, así como supervisión, la tesis titulada **“CAUSAS Y CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA INEQUIDAD EN LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES A ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES, EN LA CIUDAD DE MÉXICO, DISTRITO FEDERAL”**.

En virtud de que la tesis de referencia **CUMPLE CON LOS REQUISITOS NECESARIOS** establecidos por el Seminario de Sociología General y Jurídica, que Usted dignamente representa, he tenido a bien otorgar mi **APROBACIÓN**. Por consiguiente, la someto a Su consideración para los efectos que en su caso procedan.

Sin otro particular por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria, D.F., a 20 de Noviembre de 2009



MTRO. ALEJANDRO LÓPEZ GARCÍA

AGRADECIMIENTOS

A DIOS

Al creador de la vida. Gracias por darme la oportunidad de vivir y llegar a éste momento tan importante en mi camino, pero sobre todo gracias por la maravillosa familia que me diste y colmarme de bendiciones

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

A la maravillosa Institución que me dio la oportunidad de ser mi casa y por los grandes beneficios obtenidos en especial el Título Profesional, ahora mi obligación es honrarla y poner muy en alto su nombre.

A LA FACULTAD DE DERECHO

Por ser mi segunda casa por todo lo que me hasta ahora me dado, mi formación profesional, por la grandeza y humildad de un profesionista egresado de sus maravillosas aulas y por haberme proporcionado la oportunidad de formar parte de la generación "2001-2005"

AL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA

Por dame la oportunidad de realizar el presente trabajo bajo sus lineamientos y supervisión y por el apoyo recibido.

A MI ASESOR DE TESIS

Al Mtro. Alejandro López García, por creer en mi pero sobre todo por su apoyo, conocimientos, supervisión, tiempo y dedicación para la elaboración y culminación de esta tesis. Pero sobre todo por honrarme con su valiosa amistad. ¡Gracias!

DEDICATORIAS

A MIS PADRES MARÍA GUADALUPE Y ANTONIO

Gracias por otorgarme el regalo más sublime: La Vida. Porque me han heredado el tesoro más valioso que puede dársele a un hijo: El Amor. Porque sin escatimar esfuerzo alguno han sacrificado parte de su vida para formarnos y educarnos a mis hermanos y a mi. Porque me han convertido en una persona de provecho. Por eso y mucho más estoy en deuda con ustedes, ya que ni con toda la riqueza del mundo podré pagarles lo que ahora soy.

A MIS HERMANOS RAFAEL, JORGE Y FERNANDO

Por ese maravilloso lazo de sangre que nos une, gracias por estar cerca de mí compartiendo las experiencias más importantes de mi vida y por su incansable comprensión, por sus palabras de aliento y apoyo, son un motor que me impulsa seguir adelante.

A MIS ABUELOS CONSTANTINA, BERNARDO, SOLEDAD (†) Y JOSÉ CARMEN (†)

Porque gracias a ustedes tengo unos maravillosos padres y con su sabiduría, apoyo, cariño han sabido guiarme por el camino de la vida pero sobre todo les agradezco los consejos y la confianza en mi depositada para lograr esta meta.

A TODOS MIS MAESTROS DE LA FACULTAD DE DERECHO

Por su excelente cátedra, los conocimientos, y el apoyo en el desarrollo de mi formación profesional porque de ustedes adquirí los conocimientos necesarios y la pasión por la abogacía. En especial a las Lic. María del Rosario Camacho Jiménez y Ana Isabel Flores Solano.

A MIS GRANDES AMIGOS DE LA FACULTAD DE DERECHO.

Por su amistad incondicional pero sobre todo por sus consejos, el apoyo obtenido durante nuestra estancia en la facultad, por su paciencia, así como los maravillosos momentos que vivimos, en especial a Israel, Alex, J. Gerardo, Luis Martín, Eva Laura, Josué M., Berenice, Yanadxandi, Karina "Mer", Héctor H., Hugo, José Antonio, Roberto, Yanine y Ricardo.

A LOS INTEGRANTES DE LA GENERACION 2001-2005 DE LA FACULTAD DE DERECHO.

Porque juntos iniciamos la gran aventura de nuestra formación profesional en la Facultad de Derecho, en especial al grupo 15 porque fuimos ese grupo único que compartimos todas las clases juntos, u agradecimiento en especial a Irma, Sonia, Edith, Juan Pablo, José Luis, Jonathan Aguilera, Deyanira, César, Sergio, Paty Ramírez, Jonathan Puga, Pedro, Julia Carlos, Corina, Daniel, Paola y Uriel.

A MIS GRANDES AMIGOS DE LA FACULTAD DE ARQUITECTURA.

Porque ustedes me enseñaron el verdadero valor de la amistad y que a pesar de la distancia siempre están ahí incondicionalmente, por sus consejos y apoyo obtenido cuando decidí cambiar de rumbo y darle un giro a mi formación profesional, Gracias Anabell Maldonado, Araceli García y Gabriel García

A MI FAMILIA (TÍOS Y PRIMOS)

Por su confianza, consejos y cariño, en especial a Guillermo Cabrera Leyva y Araceli Tecxis porque creyeron en mi y depositaron su confianza y siempre me alentaron a seguir adelante.

*A TODAS Y CADA UNA DE AQUELLAS
PERSONAS*

Que de alguna manera colaboraron en la realización de ésta tesis, en especial a los funcionarios de alguna dependencia que visite durante la investigación, al Lic. Jesús Ortega por su apoyo en la información requerida y aquellas personas que no menciono pero que saben de alguna manera que contribuyeron a la realización de ésta tesis.

A todos y cada uno de ustedes muchas gracias.

Causas y Consecuencias Sociales de la Inequidad en la Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles, en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Índice

Introducción	V
--------------	---

Capítulo Primero

Conceptos Fundamentales

1.1.- Equidad e Inequidad.	2
1.1.1.- Equidad.	2
1.1.2.- Inequidad.	6
1.2.- Establecimiento Mercantil.	7
1.3.- Sanción.	9
1.4.- Procedimiento Administrativo de la Imposición de Sanciones a los Establecimientos Mercantiles.	13
1.4.1.- Procedimiento.	13
1.4.2.- Procedimiento Administrativo.	14
1.4.3.- Proceso.	16
1.4.4.- Diferencia entre proceso y procedimiento.	17
1.4.5.- Características del Procedimiento Administrativo.	19
1.4.6.- Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a los Establecimientos Mercantiles, en el Distrito Federal.	21

Capítulo Segundo

Ordenamientos Jurídicos en materia de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

2.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	31
2.2.- Ley Federal del Trabajo.	39
2.3.- Código de Comercio.	40

2.4.- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	42
2.5.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.	47
2.6.- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.	51
2.7.- Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.	67
2.8.- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.	76
2.9.- Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.	80

Capítulo Tercero

Análisis comparativo de los Ordenamientos Jurídicos que regulan a los Establecimientos Mercantiles en otras Entidades de la República Mexicana en relación con el Distrito Federal.

3.1.- Estado de México	90
3.1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	91
3.1.2.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	93
3.1.3.- Código Administrativo del Estado de México.	96
3.1.4.- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.	99
3.2.- Estado de Michoacán.	107
3.2.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	107
3.2.2.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.	107
3.2.3.- Reglamento de Establecimientos Mercantiles, Industriales y de Servicios de Morelia.	109
3.3.- Estado de Morelos.	117
3.3.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	117
3.3.2.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos	117
3.3.3.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.	120
3.3.4.- Bando de Policía y Buen Gobierno (Municipio de Cuernavaca).	124

Capítulo Cuarto

Análisis de las Causas y Consecuencias por la Imposición de Sanciones a los Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

4.1.- Análisis de la imposición de sanciones a Establecimientos Mercantiles en cuatro delegaciones del Distrito Federal.	132
4.1.1.- Benito Juárez.	132
4.1.2.- Coyoacán.	135
4.1.3.- Miguel Hidalgo.	138
4.1.4.- Tlalpan.	141
4.2.- Causas de la Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles.	144
4.2.1.- Causas Jurídicas.	145
4.2.1.1.- Violación, trasgresión o incumplimiento de las leyes	145
4.2.2.- Causas Sociales.	146
4.2.2.1.- Ignorancia o Desconocimiento de la Ley.	147
4.2.2.2.- Apertura de Establecimientos Mercantiles en zonas prohibidas.	148
4.3.- Consecuencias de la Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles.	149
4.3.1.- Consecuencias Jurídicas.	150
4.3.1.1.-Imposición y ejecución de las sanciones.	150
4.3.1.2.- Medios de Defensa (Medios de Impugnación)	153
4.3.1.2.1.- Recurso de Inconformidad.	154
4.3.1.2.2.- Juicio de Nulidad.	155
4.3.2.- Consecuencias Sociales	157
4.3.2.1.- Cierre de Establecimientos Mercantiles (Cese de Actividades)	157
4.3.2.2.- Comercio Informal o Sector Informal (Economía ilegal o comercio ambulante)	158

4.4.- Propuestas para el mejoramiento en la imposición de sanciones a Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.	165
4.4.1- Propuesta en el Ámbito Legislativo	165
4.4.2.- Propuesta en el Ámbito Administrativo	177
Conclusiones.	179
Bibliografía	182

Introducción

La presente Tesis se inscribe en el Seminario de Sociología General y Jurídica, porque el Derecho al ser considerado como un hecho social, siendo el resultado de diferentes acontecimientos sociales, y se halla en interacción con otras formas colectivas; además, una vez constituido, aparece como una fuerza social la cual actúa a modo de factor configurante de la colectividad y productor de efectos sobre otras manifestaciones de la vida social.

El interés por llevar a cabo la realización de éste trabajo de investigación, tiene su origen en las lagunas y la inequidad existente en el ordenamiento jurídico regulador de la actividad mercantil en la Ciudad de México, Distrito Federal, la Ley de Establecimientos Mercantiles. Es por eso que, para obtener el Título de Licenciado en Derecho, se plantea hacer un análisis de la desigualdad que impera en dicha normatividad.

Las lagunas de la ley, resultan un tema de gran importancia, en virtud de que la actividad comercial no se puede realizar en condiciones de igualdad y seguridad jurídica, con esto se origina, un sin fin de problemas que afectan a la sociedad en general.

En el primer capítulo de la presente investigación se analizan los Conceptos Fundamentales, como lo es la Equidad e Inequidad, Establecimiento Mercantil, Sanción, Procedimiento, Proceso, se hace la diferencia entre ambos términos, algunos autores los consideran sinónimos y otros los señalan con diferencias evidentes. Sobre todo, se desarrolla el Procedimiento Administrativo de la Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles, el cual se considera punto de partida para poder realizar y tener como base el contenido de éste trabajo.

En el segundo capítulo, se consideran los Ordenamientos Jurídicos vigentes en materia de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, se inicia por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código de Comercio, se continua con el Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública, así mismo, el Reglamento Interior de la Administración Pública, la Ley de Establecimientos Mercantiles, la Ley de Procedimiento Administrativo y el

Reglamento de Verificación Administrativa, todos de aplicación en el Distrito Federal.

Dentro del desarrollo del presente trabajo, en el tercer capítulo se realiza un estudio comparativo de los Ordenamientos Jurídicos que regulan a los Establecimientos Mercantiles en otras Entidades de la República Mexicana (Estado de México, Michoacán y Morelos) en relación con el Distrito Federal.

En el último capítulo, se realiza un análisis de las Causas y Consecuencias que se obtienen por la Imposición de Sanciones a los Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, el cual comprende un estudio comparativo de cuatro Delegaciones Políticas del Distrito Federal (Benito Juárez, Coyoacán, Miguel Hidalgo y Tlalpan). Así mismo se contempla las causas y las consecuencias tanto jurídicas como sociales por la Imposición de Sanciones a los Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

La Ley de Establecimientos Mercantiles, regula una de las actividades más importantes de la economía del país, sin embargo, tanto las lagunas como la inequidad que imperan en el ordenamiento jurídico, tienen una gran importancia, toda vez que la actividad mercantil regulada, en múltiples ocasiones, no se lleva a cabo en condiciones de igualdad. En virtud de lo anterior, se desprende que una considerable cantidad de establecimientos mercantiles, funciona irregularmente, lo cual trae como consecuencia varios fenómenos sociales, como corrupción y comercio ambulante, por sólo mencionar a los más importantes.

Uno de los tantos problemas que se desarrollan últimamente en el país, es precisamente la desigualdad en todos sus aspectos; aunado a esto, tenemos la falta de empleos, o en caso de haberlos, el hecho de que en su mayoría son mal pagados. A consecuencia de lo anterior surge como una alternativa para los sectores más afectados el comercio informal, fenómeno que cada día avanza en un gran porcentaje, es un problema característico de las grandes concentraciones urbanas, el cual se considera detonador de una bomba de tiempo que ya estalló.

Capítulo Primero

Conceptos Fundamentales

Los objetivos del presente capítulo son, por un lado, estudiar las nociones tanto de equidad e inequidad, como la de establecimiento mercantil y sanción administrativa, y por el otro, explicar en que consiste el Procedimiento Administrativo de la Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles a partir de sus elementos esenciales.

Para cumplir con los objetivos antes descritos, el capítulo esta dividió en cuatro apartados.

En el primero se expone el origen etimológico de los términos equidad e inequidad, sin embargo, el término real es iniquidad, al tratarse de un anglicismo, además de las definiciones de diferentes autores, también se plantea como la noción de inequidad adquirió fuerza a partir de la década de los años noventa para manifestar la desigualdad existente en cualquier situación en la que se deja en desventaja a una de las partes en un determinado problema.

El segundo apartado contiene el concepto de establecimiento mercantil, su origen etimológico y las definiciones aportadas por distintos autores.

Por su parte, el tercer apartado abarca el concepto de sanción, su naturaleza y como éste se emplea en el ámbito del Derecho Administrativo.

Finalmente, en el cuarto apartado se estudia el Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles, para ello, en una primera parte, se definen las nociones de procedimiento y procedimiento administrativo, para posteriormente, reconocer las diferencias entre éstos en relación con el concepto de proceso.

Para cerrar este apartado, se mencionan las características del procedimiento administrativo así como el planteamiento del Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles.

1.1.- Equidad e Inequidad

1.1.1.- Equidad

El antecedente histórico del concepto de equidad se encuentra en Aristóteles, al referirse a la misma en la *Epiqueya* como la prudente adaptación de la ley general, a fin de aplicarla al caso concreto. La equidad es para éste filósofo griego una forma de la justicia, este concepto ha perdurado a través del tiempo sin haber sido modificado en substancia.¹

Eduardo García Máynez indica que Aristóteles en su obra "*Ética Nicomaquea*" distingue la equidad de lo equitativo y plantea la relación entre equidad-justicia por un lado, y lo equitativo y lo justo por otro. García Máynez manifiesta que el Estagirita se refiere a lo equitativo como justo, pero no conforme a la ley, ésta toma en consideración lo más ordinario sin desconocer por ello la posibilidad de error, en virtud de que éste no se encuentra en la ley ni en el legislador, sino en la naturaleza del hecho concreto que constituye la materia de las cosas prácticas.

Por otro lado, García Máynez señala que cuando el filósofo griego declara que es lícito corregir la ley "en aquella parte en la cual el legislador faltó y erró por haber hablado en términos absolutos", sin duda piensa en el problema de las lagunas, por lo que concibe la equidad como procedimiento de integración del Derecho.²

La equidad es uno de los conceptos más importantes de la cultura romana, semejante a los de *Iustitia*, *Iurisprudentia* y *humanitas*, entre otros, en los que se atiende al significado de principio configurador del Derecho Romano, base del Derecho donde se fundamenta la legislación civil de gran parte de Europa y América Latina, aunque éste en la actualidad no se encuentra vigente.

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, "*Diccionario Jurídico Mexicano*", Décima Edición, Editorial Porrúa, México, Tomo D-H, 1997, p.1293.

² García Máynez, Eduardo, "*Lógica del Raciocinio Jurídico*" Tercera Reimpresión, Distribuciones Fontamara, México, 2002, pp. 88-90.

El término castellano equidad proviene del latín (*aequitas-aequum*), el cual deriva de *aequo*, cuyo significado es ‘igualado, adecuado, equiparado’.

Ventura Silva define el término *aequitas* de la siguiente manera:

“*Aequitas*: Este sustantivo significa equidad, equilibrio moral, espíritu de justicia, justicia, rectitud, etc. En las épocas antigua y clásica, la equidad entraña la idea de que el fin del derecho era el de otorgar igual protección a intereses iguales o semejantes, y que el derecho debía ser el mismo para todos los miembros de la sociedad. De donde resulta que, en aquellas etapas antigua y clásica, la palabra que traduce nuestra actual idea de lo justo y de la justicia objetiva, es la *aequitas*, entonces podía decirse que en cierto modo la equidad era el derecho mismo, frente al concepto clásico de la *aequitas*, como elemento integrador del derecho, la equidad, para Justiniano, es un criterio de templanza y de benignidad en la aplicación del derecho, por lo que la *aequitas* aparece como un concepto opuesto al *ius* al derecho seco, frío rígido, que no toma en cuenta todas las circunstancias del caso concreto y por eso se le llama derecho estricto.”³

Por su parte, Bravo González y Bravo Valdés señalan:

“*Aequitas y aequum*: Son términos expresivos de la adecuación del derecho positivo a los hábitos, costumbres, sentimientos e instintos morales e intelectuales arraigados en la conciencia colectiva. El derecho ha de amoldarse o conformarse a las contingencias de cada hecho, negocio o relación. La equidad interviene para remediar estas contingencias y restablecer la justa proporción, el equilibrio debido entre el derecho y la vida de relación siempre en continuo cambio. En Roma esta función toca al pretor y a los emperadores, bajo la mirada prudente de los jurisconsultos.”⁴

Bravo González y Bravo Valdés también mencionan que Celso, en la época del Imperio Romano, definió la noción del término Derecho, como “*Ars bona et aequi*” cuyo significado es: “El Derecho es el arte de lo bueno y de lo equitativo”. Por lo que se deduce, el concepto de equidad formaba parte de la idea de Derecho e inspiró la jurisprudencia, la cual se denominó “ciencia de lo justo y de lo injusto”.

Según la definición de Ulpiano, “*Iurisprudentia est divinarum atque humanarum, rerum notitia, iusti atque iniusti scientia*”, jurisprudencia es el conocimiento de las cosas divinas y humanas y la ciencia de lo justo y de lo injusto.⁵

³ Ventura Silva, Sabino, “*Derecho Romano*”, Decimanovena Edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pp. 62 y 63.

⁴ Bravo González, Agustín y Bravo Valdés, Beatriz, “*Derecho Romano*”, *Primer Curso*, Vigésimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2006, p 25.

⁵ Bravo González, Agustín y Bravo Valdés, Beatriz, “*Op. Cit.*”, pp. 25 y 27.

Santo Tomás, en su obra llamada “Suma Teológica”, escribe en relación a la palabra *aequitas* proviene del término griego “*epieikeia*”, el cual se deriva de las raíces “*epi*” “sobre”, y “*dikaion*”, “lo justo”; mientras que en los “Comentarios a la Ética a Nicómaco de Aristóteles”, indica que proviene del griego “*epiikes*” “*epi*” cuyo significado es “sobre” e “*icos*” “obediente”.⁶

Por otra parte, en cuanto a su fonética, el término equidad tiene un sonido similar en casi todos los idiomas, ya que posee la misma raíz “*aikatuan*” del sánscrito cuyo significado es unidad o semejanza y del latín “*aequus*”, “igual” o “liso”, en el sentido de rectitud o igualdad en el trato, de ello se infiere que en su sentido etimológico, equidad supone tanto lo más igual como lo más proporcional.⁷

“La equidad es una solución de un supuesto conflicto con arreglo a la justicia natural,”⁸ o regla de interpretación, y en su caso de aplicación de las leyes, consiste en un criterio general de rectitud, en donde debe ponderar la aplicación de las normas,⁹ justicia distributiva basada en la igualdad o proporcionalidad, moderación en la aplicación de la ley, atemperando según el criterio de justicia al rigor de la letra.

“La equidad ha sido considerada como un criterio de interpretación de las normas jurídicas como principio general que debe guiar la facultad discrecional del juez”.¹⁰ Por tanto, cumple la función de corregir y enmendar el derecho escrito, restringe algunas veces la generalidad de la ley y otras la extiende para suplir sus deficiencias, con el objeto de atenuar el rigor de la misma.

La equidad constituye uno de los postulados básicos de los Principios Generales del Derecho, indica que está íntimamente ligada a la justicia, no pudiendo entenderse sin ella, por lo que Aristóteles consideró lo equitativo y lo justo como una misma cosa.

⁶ Massini, Carlos Ignacio, “*Política, Derecho, Equidad*”, Primera Edición, Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1980, pp. 56 y 57.

⁷ Entrena Klett, Carlos M^a., “*La Equidad y el Arte de Juzgar*”, Segunda Edición, Editorial Aranzadi, España, 1990, p. 26.

⁸ Fernández Martínez, Juan Manuel, Lasiosa Irigoyen, Elena., “*Diccionario Jurídico*”, S.N.E., Editorial Aranzadi, España, 2001, p. 296.

⁹ Fonseca-Herrero Raimundo, José Ignacio e Iglesias Sánchez María Jesús, “*Diccionario Jurídico*”, Tercera Edición, Editorial Colex, España, 2005, p. 203.

¹⁰ Ossorio, Manuel, “*Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*”, Trigésimo Quinta Edición, Editorial Heliasta S.R.L., Argentina, 2007, p. 372.

La equidad es un término castellano, proveniente de la traducción del latín (*aequitas aequum*) cuyo significado es igualado, adecuado, equiparado, es un concepto importante por tener sus orígenes en la Cultura Romana, atiende al significado de principio configurador, siendo este base del Derecho Romano, base de la legislación civil de gran parte de Europa y América Latina; la equidad es considerada la compañera inseparable de la justicia, al ser una exigencia indeclinable en la aplicación de la norma general a un caso concreto, tomando en cuenta las circunstancias aplicables, la equidad es necesaria para evitar que se llegue a conclusiones injustas.

En este sentido, la equidad permite aplicar la regla general y abstracta a casos específicos con el fin de evitar las consecuencias que pueden derivarse, por la apreciación en un sentido estricto y rigurosamente literal de cualquier norma jurídica o disposición legal. Por esta razón, la equidad ha sido considerada la compañera inseparable de la justicia.

Por otro lado, la aplicación equitativa del derecho, forma parte de una exigencia ineludible, cuyo origen se encuentra en el principio jurídico según el cual antes de aplicar la norma general a un caso concreto se deben tomar en cuenta las circunstancias concurrentes para evitar que se llegue a conclusiones injustas. En México, la equidad, como principio general del derecho, forma parte del Derecho Positivo Mexicano, por precepto expreso de la Constitución Política.¹¹

Por su parte, Carlos M^a. Entrena Klett define la equidad como sentido de la justicia, medio de determinación del Derecho justo, sin embargo, en otras ocasiones, el mismo autor se refiere a ella como la adaptación de la ley a las circunstancias peculiaridades de las personas o cosas, del tiempo, lugar, y afirma:

“No hay oposición entre estas tres formulaciones, es decir se complementan, en la primera se expresa el concepto último filosófico y medular de la equidad; la segunda es una visión jurídico-procesal y la tercera solo es una regla práctica en desarrollo de la anterior.”¹²

Algunos autores, sobre todo de ideología católica, conciben las relaciones entre la justicia y la equidad como la existente entre una aplicación severa y

¹¹ Pina, Rafael De y Pina Vara, Rafel De, “*Diccionario de Derecho*”, Trigésimo Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 2005, pp. 270 y 271.

¹² Entrena Klett, Carlos M^a., “*La Equidad y el Arte de Juzgar*”, *Op. Cit.*, p. 25.

estricta, y una benévola y graciable ley. Desde esta perspectiva, equidad es sinónimo de indulgencia, por esto, el término queda fuera del ámbito jurídico.¹³

En muchos sistemas legales se ha añadido una influencia discrecional o moderada al rigor del derecho formulado. Esto ha tomado nombres distintos en diferentes épocas, pero se le puede denominar generalmente “equity”. El término se ha utilizado principalmente de dos maneras. La primera se refiere a una interpretación liberal y humana del Derecho en general, la cual puede denominarse “equidad en general”, mientras que la segunda alude a una modificación liberal y humana del Derecho en casos excepcionales, fuera del ámbito de la norma general, esto se denomina “equidad particular”.

Es importante tener en cuenta que la aplicación de la equidad a las normas debe ser valorada, las resoluciones de los tribunales sólo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la ley expresamente lo permita, debido a que no es algo que está fuera del juzgador, sino algo inherente a él, es una forma de manifestación de la justicia, su objeto inmediato es regular el accionar humano concreto hacia el bien común, y ésta se encuentra revestida de los caracteres propios de la justicia: alteridad, objetividad y exigibilidad.¹⁴

1.1.2.- Inequidad

La inequidad es lo contrario a la equidad, es un concepto totalmente opuesto a la justicia, el término inequidad no aparece como tal en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española debido a que es un anglicismo. Sin embargo en el mismo diccionario aparece el término iniquidad el cual proviene del latín *iniquitas, iniquitatis* cuyo significado es “desigualdad, deriva de *iniquus, inicuo*, injusticia grande o gran maldad en el modo de obrar.”¹⁵ Aristóteles se refiere a la iniquidad como:

¹³ Massini, Carlos Ignacio, “*Política, Derecho, Equidad*”, *Op. Cit.*, p. 58.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 72 y 73.

¹⁵ Diccionario Enciclopédico Larousse, Décima Edición, Editorial Larousse, México, 2005, p. 562.

“Iniquitatis est, mores ritusque patrios praevaricari, legibus et auctoritati publicae subesse non velle, mentiri etiam ac pejerare, pactaque, transgredi, et fidem fallere. Hanc calumnia factantiaque ac humanitatis simulatio, et perversitas, dolusque malus sequuntur,”

Esto significa:

“Iniquidad es todo acto de maldad o injusticia, toda lesión o injuria grave, la calumnia, la falta de buena fe en los contratos, el desprecio de las leyes y de las costumbres, la insubordinación a la autoridad pública, la violación de las obligaciones que por razón de su oficio tiene uno con respecto a otros, la prevaricación, la simulación de humanidad, la falsedad y el engaño.”¹⁶

Por su parte, Laura Cosado, en su diccionario de sinónimos jurídicos define la iniquidad como “perversidad, malicia, malignidad, corrupción, inmoralidad, maldad, injusticia, lesión, injuria grave, calumnia.”¹⁷

En cuanto al término de inequidad, éste se refiere a la desigualdad social, dicho concepto es sinónimo de injusticia, de donde toma su definición más aceptada, también suele usarse como sinónimo de desigualdad, aunque en realidad son cuestiones diferentes, y están relacionadas entre sí, ya que la inequidad actúa como manifestación de la injusticia.

Finalmente, la noción de inequidad consigue impulso en la década de los noventa, cuando se refiere a discrepancias consideradas como injustas y evitables.

1.2.- Establecimiento Mercantil

El término establecimiento, proviene del latín *stabilis* cuyo significado es establecer. Para Ricardo Villa-Real es el “lugar donde habitualmente se ejerce una profesión o una industria, además es un conjunto de bienes y servicios los cuales

¹⁶ Ríos Jaquez, Armando, “*Prontuario Jurídico.*” *Recopilación temática de Reglas, Máximas, Aforismos Jurídicos y Principios de Derecho. Latín Español*, Primera Edición, Reproducciones Gráficas Laguna (REGLA), México 2003, p. 380

¹⁷ Cosado, Laura, “*Diccionario de Sinónimos Jurídicos*”, Segunda Edición, Valleta Ediciones, Argentina, 2004, p. 172.

sirven al empresario para realizar sus actividades, o un local en donde habitualmente se desarrollan actividades mercantiles.”¹⁸

Por su parte Raúl Chávez Castillo define al término como “todo lugar de operaciones en el que el comerciante ejerza de forma no transitoria, una actividad económica con medios humanos y bienes o servicios, o las instalaciones donde se efectúan actividades lucrativas consistentes en la intermediación directa o indirecta entre productores y consumidores de bienes.”¹⁹

El lenguaje jurídico utiliza la expresión “establecimiento mercantil” para designar el asiento de la empresa, dicho de otro modo, el punto geográfico permanente, desde el que se dirige el negocio y en el donde se cierran las operaciones constituyentes del objeto de la empresa.²⁰

En Derecho Mercantil, un establecimiento es una tienda o casa donde los comerciantes desenvuelven sus actividades, dicha entidad reúne el domicilio y el patrimonio que el comerciante dedica a su actividad comercial, en donde el patrimonio comprende tanto las cosas materiales (capital, instalaciones, etcétera) como los inmateriales (clientela, marcas, llave, derecho al local, nombre, por mencionar algunos).

Un establecimiento también se concibe como la “unidad técnica o de ejecución destinada al logro de los fines de la empresa mediante una o más explotaciones.”²¹ “Se trata pues, de una universalidad jurídico-económica, la cual puede ser enajenada; para esto, y a fin de asegurar la actividad mercantil, la ley exige formalidades especiales.”²²

Raúl Chávez Castillo define el establecimiento mercantil como el “local ubicado en un inmueble donde una persona física o moral desarrolla actividades

¹⁸ Villa-Real Molina, Ricardo y Arco Torres, Miguel Ángel Del., “*Diccionario de Términos Jurídicos*”, S.N.E., Editorial Comares, España, 1999, p. 181.

¹⁹ Chávez Castillo, Raúl, “*Diccionario Práctico de Derecho*”, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 107.

²⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas, “*Diccionario Jurídico Mexicano*”, *Op.Cit.*, Tomo D-H, p.1316.

²¹ Valleta, María Laura, “*Diccionario Jurídico*”, Tercera Edición, Valleta Ediciones S.R.L., Argentina, 2004, p. 298.

²² Ossorio, Manuel, “*Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*”, *Op. Cit.*, p. 419.

relativas a la intermediación, compraventa, arrendamiento, distribución de bienes o prestación de servicios, con fines de lucro.”²³

Este tipo de establecimiento también se conoce como establecimiento comercial, establecimiento industrial, casa de comercio, negocio, tienda o industria, y equivale al de empresa en el sentido organicista o de suma de elementos organizados. Si se conceptúa la empresa como el resultado de la actividad empresarial, sostiene Ribo Durán, el establecimiento es el instrumento básico de aquella o conjunto de elementos materiales e inmateriales utilizados por el empresario para su actividad.²⁴

Por último, Arturo Díaz se refiere al establecimiento mercantil como un “conjunto de personas y de cosas organizadas por el titular, con el propósito de realizar una actividad onerosa, generalmente lucrativa, de producción o de intercambio de bienes o de servicios destinados al mercado.”²⁵

De lo anteriormente expuesto se puede advertir que cada autor proporciona el concepto de establecimiento mercantil a partir de sus elementos en particular, pero todos coinciden en que se trata de un lugar donde se realizan actividades de carácter lucrativo.

En consecuencia por establecimiento mercantil se entiende como el lugar determinado (local comercial) en donde una persona, la cual puede ser física o moral, realiza actividades y operaciones de carácter lucrativo a través de un conjunto de elementos materiales y personales dirigidos a la consecución de un fin determinado como ofrecer bienes u obtener algún servicio.

1.3.- Sanción

La sanción administrativa cumple tanto en la ley como en la práctica diferentes objetivos, puede ser preventiva o represiva; correctiva o disciplinaria, tributaria o de castigo. Sin embargo, en casi todos los casos prevalece la idea de castigo o

²³ Chávez Castillo, Raúl, “*Diccionario Práctico de Derecho*”, *Op. Cit.*, p. 107.

²⁴ Ribo Durán, Luis y Fernández Fernández, Joaquín, “*Diccionario de Derecho Empresarial*”, Primera Edición, Bosh Casa Editorial, España, 1988, p. 375.

²⁵ Díaz Bravo, Arturo, “*Glosario Jurídico Mercantil*”, Primera Serie, IURE Editores, Vol. 4, México, 2004, p. 41.

pena impuesta al infractor, predomina el poder punitivo de la administración a su poder ejemplificador o meramente correctivo. Parecería que el motor del Estado es el propósito de castigar o penar al infractor de la ley administrativa cuando no la obedezca o no la cumpla.²⁶

María Laura Valleta define la sanción como: “Consecuencia prevista por el ordenamiento jurídico con relación a la conducta normada, dirigida a lograr la inviolabilidad y la eficacia del precepto”.²⁷ La misma autora sostiene que la sanción cumple un papel preventivo a través de la coerción, la cual actúa en el individuo tanto frente a la consideración de un premio como de un castigo: pena pecuniaria impuesta por concepto de multa con motivo de algún incumplimiento o infracción.²⁸

El contenido normativo calificado de la sanción, generalmente consiste en un acto impuesto al sujeto infractor de un mal o un daño, por ejemplo, la privación de ciertos bienes y valores o la imposición de ciertos perjuicios. En el Derecho, la imposición de las sanciones, así como su ejecución, la llevan a cabo los órganos del Estado, en tanto se le conciba como un orden normativo centralizado que establece el monopolio de la coacción física por sus órganos, y las finalidades de las sanciones son de tres clases: retributivas, intimidatorias o compensatorias del daño producido por el acto ilícito.²⁹

Hans Kelsen refiere que la sanción es una consecuencia de la conducta considerada perjudicial para la sociedad, la cual se encuentra establecida en el orden jurídico, para provocar cierta conducta humana que el legislador considera deseable, además, afirma que tiene el carácter de acto coercitivo y de conformidad con el orden jurídico, dicha conducta debe ser evitada.

“No hay sanción si no existe una norma jurídica que la establezca, no hay acto antijurídico sin una norma jurídica que le dé tal carácter.”³⁰

Por su parte, Eduardo García Máynez, señala en su obra “Introducción al Estudio del Derecho” que la sanción, no debe confundirse con los actos de

²⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, “*Diccionario Jurídico Mexicano*”, *Op.Cit.*, Tomo PZ, p. 2872.

²⁷ Valleta, María Laura, “*Diccionario Jurídico*”, *Op. Cit.*, p. 618.

²⁸ *Ibidem*, p.p. 618 y 619.

²⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, “*Diccionario Jurídico Mexicano*”, *Op. Cit.*, Tomo P-Z, p. 2872.

³⁰ Kelsen, Hans, “*Teoría General del Derecho y del Estado*”, (Traducción de Eduardo García Máynez), Cuarta Reimpresión, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, pp. 59 y 61.

coacción, la misma es una consecuencia jurídica de carácter secundario, siendo de carácter primario el deber cuyo incumplimiento le da origen, en ocasiones puede suceder que la sanción se traduzca relativamente al sancionado, en uno o varios deberes, mismos que pueden coincidir materialmente con aquellos cuya inobservancia hace al sancionado acreedor a un castigo, el cual sería el resultado del incumplimiento a la ley.³¹

En términos generales, y conforme a lo expuesto en líneas anteriores, la sanción es la represión aplicada por el Estado a través del Derecho, en uso de medios y de la forma establecidas en las leyes para su ejecución, en caso de violaciones a diversas disposiciones de la materia y sirve a su vez como medida intimidatoria para prevenir y asegurar el cumplimiento de los deberes inherentes a los ciudadanos con el fin de mantener el orden público establecido.

Dentro de las sanciones, aquellas que se enfocan a la rama del Derecho Administrativo se traducen, en términos generales, como la medida impuesta por las autoridades administrativas a quienes infringen la Ley de la materia, y con esto se denota la existencia de un acto ilícito proveniente de una persona que fractura el orden jurídico correspondiente, y la cual repercute en un daño a la Administración del Estado, a la colectividad, a los individuos o al interés en general.³²

En el Diccionario Jurídico Espasa se define la sanción administrativa como el mal motivado por la autoridad administrativa a un gobernado, siendo éste el resultado de una conducta ilícita, a través de un procedimiento administrativo, con un objetivo represor. Lo anterior consiste en la privación de un bien o derecho o la imposición de un deber. La sanción administrativa más usual, es la multa, sin embargo, no cualquier consecuencia negativa para el administrado puede ser identificada como tal, para ello es necesario que se encuentren tipificadas, en los hechos correspondientes, de esa forma y el imputado sea considerado culpable.³³

³¹ García Máñez, Eduardo, *“Introducción al Estudio del Derecho”*, Quincuagésima Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 2006, pp. 298 y 299.

³² Saldaña Magallanes, Alejandro, *“Requisitos esenciales y medios de defensa de las multas administrativas y fiscales 2005”*, Segunda Edición, Editorial ISEF, México, 2005, p. 18.

³³ *“Diccionario Jurídico Espasa”*, S.N.E., Editorial Espasa Calpe, España, 2003, p. 1295.

El castigo derivado de una sanción administrativa consiste en un mal, el cual en todo caso, nunca podrá consistir directa ni subsidiariamente en una privación de libertad del sancionado. La sanción administrativa se aplica tanto a las personas físicas como a las morales.³⁴

En consecuencia, para imponer una sanción, primero debe existir una norma en la que se exijan o prevean ciertas obligaciones como las de dar, hacer u omitir, y, posteriormente, el desplazamiento de una conducta clasificada como opuesta a esas obligaciones, en otras palabras, que dicha conducta sea prevista como ilegal. Lo anterior se fortalece con el principio jurídico de “no hay pena sin ley”, es decir, la conducta sólo será considerada perjudicial cuando así lo establezca el ordenamiento jurídico, en cuyo caso, el resultado es una condición, sanción o consecuencia.³⁵

En el Derecho Mexicano, existen diversos tipos de sanciones: las privativas de la libertad, es el caso del arresto, el cual nunca será superior a las treinta y seis horas; las de advertencia a ciertas conductas, como el apercibimiento y la amonestación; y las de carácter patrimonial o económico, como la multa (la reina de las sanciones), la clausura y la cancelación de autorizaciones o permisos, como se explican a continuación:

“Apercibimiento: Tiene como objetivo el advertir la abstención, acción o reincidencia de cierta conducta.

Amonestación: Consiste en la advertencia para que el particular enmiende su conducta, conminándolo con que se le impondrá una sanción si reincidiere, sin que exista diferencia radical entre apercibimiento y amonestación, pudiéndose encontrar sólo en sentido práctico.

El apercibimiento y la amonestación se han considerado como sinónimo, sin embargo, en la práctica se tiene que el apercibimiento viene después de la amonestación.

Multa: Es una sanción administrativa de carácter pecuniario que se impone al infractor de una ley o reglamento administrativo.

Arresto: Éste se ha definido como la detención provisional o la corta privación de la libertad, por infringir leyes, reglamentos o decretos, dicha privación no puede ser mayor de 36 horas, según lo ordena el artículo 21 constitucional y debe realizarse en un lugar distinto de aquel que es destinado para el cumplimiento de las sanciones penales privativas de la libertad.

³⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, “*Diccionario Jurídico Mexicano*”, *Op. Cit.*, Tomo P-Z, p. 2873.

³⁵ Saldaña Magallanes, Alejandro, “*Requisitos esenciales y medios de defensa de las multas administrativas y fiscales 2005*”, *Op. Cit.*, p. 16.

Clausura: Sanción administrativa muy efectiva para la autoridad, la cual consiste en impedir que el infractor de una ley, reglamento, decreto o acuerdo general, o por desacato a una orden administrativa, siga realizando sus actividades en un establecimiento comercial o industrial, puede ser total o parcial, temporal o definitiva según sea el caso.

Suspensión de Licencias: Es el cese momentáneo de una negociación, hasta en tanto no se resuelva su situación jurídica que motivo la suspensión.

Cancelación de Licencias: Da como resultado la extinción total del acto jurídico del pleno funcionamiento.

Revocación de Concesiones: Es una situación que se produce cuando normalmente se ha dejado de cumplir con alguna formalidad.³⁶

1.4.- Procedimiento Administrativo de la Imposición de Sanciones a los Establecimientos Mercantiles.

1.4.1.- Procedimiento

La palabra procedimiento proviene del latín *procedere* cuyo significado es adelantar, ir delante, acción de proceder, método de ejercitar algo, actuación por medio de trámites judiciales o administrativos, normas reguladoras para actuar ante organismos ya sean administrativos, civiles, laborales, etcétera.³⁷

En el Diccionario práctico de Derecho se dice que el procedimiento constituye una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de resolver mediante un acto de autoridad, un conflicto sometido a su decisión.³⁸ A lo cual podría añadirse que también es un cauce a través del cual se sigue el proceso, y está formado por el conjunto de actos procesales realizados por el Juez y las partes. Dichos actos comprenden la iniciación, instrucción, desarrollo, resolución y ejecución en una causa.³⁹ Al respecto, el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina Vara refiere: “El procedimiento constituye una garantía de la buena administración de la justicia”,⁴⁰ lo cual se puede complementar con lo

³⁶ Saldaña Magallanes, Alejandro, “Requisitos esenciales y medios de defensa de las multas administrativas y fiscales 2005”, *Op. Cit.*, p. 21.

³⁷ Villa-Real Molina, Ricardo y Arco Torres, Miguel Ángel Del., “Diccionario de Términos Jurídicos”, *Op. Cit.*, p. 403.

³⁸ Chávez Castillo, Raúl, “Diccionario Práctico de Derecho”, *Op. Cit.*, p. 208.

³⁹ Fonseca-Herrero Raimundo, José Ignacio, *Et.al.*, “Diccionario Jurídico”, *Op Cit.*, p.330.

⁴⁰ Pina, Rafael, De y Pina Vara, Rafael, De, “Diccionario de Derecho”, *Op. Cit.*, p. 420.

que señala sobre el término el Diccionario Jurídico de María Laura Valleta: secuencia de acciones dirigidas a una sola meta, comúnmente de corto plazo, y seguidas repetidamente.”⁴¹

De lo manifestado en líneas anteriores se establece que el procedimiento es método, sistema o forma seguido en la práctica de actuaciones que regula el derecho. En consecuencia se puede afirmar que el concepto de procedimiento es el conjunto de actos, diligencias y pruebas que culminan con una resolución cuyo objeto es llegar a un fin determinado.

1.4.2.- Procedimiento Administrativo

Luis Ribo y Joaquín Fernández definen al procedimiento administrativo como un “conjunto de trámites y actuaciones los cuales se ventilan en la esfera de la Administración Pública con el fin de producir un acto administrativo”⁴², aseguran que el procedimiento se inculca bajo los principios de desconcentración administrativa, unidad y flexibilidad del procedimiento, tramitación simplificada, colaboración de los administrados, y reducción del número de disposiciones reglamentarias.

Los autores antes mencionados manifiestan que derivado de la complejidad y amplitud de las actividades administrativas, los legisladores tienden a uniformar el procedimiento administrativo, principalmente en los trámites fundamentales, y cuando la especialidad de la materia lo requiere. De ésta forma se regulan por normas especiales que atienden a las características de la materia, y, si no existe un señalamiento expreso al caso en concreto, se aplican las reglas del procedimiento general o procedimiento administrativo común.⁴³

Asimismo, Mario Ayluardo Saúl define el procedimiento administrativo como: “el conjunto de actuaciones previas, durante y posteriores al acto administrativo, a las cuales deben sujetarse, según la fase, administrados y

⁴¹ Valleta, María Laura, “*Diccionario Jurídico*”, *Op. Cit.*, p. 565.

⁴² Ribo Durán, Luis y Fernández Fernández, Joaquín, “*Diccionario de Derecho Empresarial*”, *Op. Cit.* p. 691.

⁴³ *Ibidem.*

administradores en cumplimiento del debido proceso legal y de las formalidades esenciales del procedimiento.”⁴⁴

Por su parte, Ricardo Villa-Real Molina manifiesta que el procedimiento administrativo son los “trámites y reglas para el planteamiento, arreglo y decisión de contienda y litigio ante la Administración del Estado y los particulares.”⁴⁵

Rafael Martínez Morales lo define como “la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo.”⁴⁶

En el Manual del Justiciable en Materia Administrativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación refiere el procedimiento administrativo, como el conjunto de formalidades y actos que, de manera directa o indirecta, determinan los requisitos precedentes al acto administrativo, también señala que para considerarlo válido y cumpla con un fin específico, la regulación de este procedimiento no está unificada, ya que depende de la materia a tratar, por ejemplo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Fiscal de la Federación prevén procedimientos de este tipo.⁴⁷

Por otro lado, tanto en la doctrina como en las leyes y la práctica judicial, se refiere al “proceso”, cuando se alude al procedimiento seguido ante los tribunales por quienes desean obtener justicia en un litigio o controversia, con lo que se cumple la función jurisdiccional. En cuanto a la función administrativa se refiere, en ésta también se realiza un procedimiento que debe seguirse como garantía de legalidad de sus acciones ante sí, y frente a los administrados.

Sin embargo, el mejor vehículo legal, utilizado por las autoridades administrativas para cumplir con la garantía de audiencia previsto en el artículo 14 Constitucional, es el procedimiento administrativo, el cual indica que la administración antes de pronunciarse y dictar resolución, esta obligada a conocer la realidad concreta que examina. Por lo que debe oír a los administrados con la

⁴⁴ Ayluardo Saúl, Mario, “*Lecciones sobre Derecho Administrativo*”, S.N.E., UAM-Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, 1990, p. 189.

⁴⁵ Villa-Real Molina, Ricardo y Arco Torres, Miguel Ángel Del, “*Diccionario de Términos Jurídicos*”, *Op. Cit.*, p. 403.

⁴⁶ Martínez Morales, Rafael I., “*Derecho Administrativo, Primer y Segundo Cursos*”, Quinta Edición, Editorial Oxford, México, 2004, p. 263.

⁴⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*Manual del Justiciable en Materia Administrativa*”, Primera Edición, México, 2003, p.27.

amplitud necesaria, recibir y valorar las pruebas presentadas por éstos, con el propósito de analizar las razones de hecho y de derecho que se deduzcan para evitar pretensiones las cuales puedan resultar injustas o ilegales.⁴⁸

La labor jurídica no es una actividad fácil y para el alcance de un objetivo determinado, no basta con la realización de un acto sencillo, además se necesita la realización de una serie de actos unidos entre sí, para conducir al fin pretendido. A esta unión de actos se le denomina procedimiento, y el procedimiento administrativo, será por tanto, el modo de producción de los actos administrativos.⁴⁹

Por lo anteriormente expuesto se puede establecer que el procedimiento administrativo es una sucesión de actos que regula el derecho donde hay una participación entre la administración pública y los particulares, en los cuales se describen los pasos a seguir, es decir es una serie de instrucciones seguidas dentro de un acto administrativo.

1.4.3.- Proceso

El término proceso deriva del latín *procesus* cuyo significado es progreso, se define como la acción de ir hacia delante⁵⁰, es el conjunto de fases sucesivas de un fenómeno en un lapso de tiempo.

Roberto Báez Martínez, define al proceso como:

“Un conjunto de actos, acontecimientos o realizaciones que se suceden a través del tiempo y guardan entre sí determinadas relaciones que los unifican. En referencia al Derecho Administrativo, el proceso es el conjunto de las actividades del Estado y de los particulares, con el cual se realizan los derechos de éstos y de las entidades públicas que han quedado insatisfechos, por la falta de actuación de la norma de donde se deriva.”⁵¹

⁴⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas, “*Diccionario Jurídico Mexicano*”, *Op. Cit.*, Tomo P-Z, p. 2559.

⁴⁹ “*Diccionario Jurídico Espasa*”, *Op. Cit.*, p. 1172.

⁵⁰ “*Enciclopedia Universal SOPENA, Diccionario Ilustrado de la Lengua Española*”, S.N.E., Editorial Ramón Sopena, Tomo VII, España, 1995.

⁵¹ Báez Martínez, Roberto, “*Manual de Derecho Administrativo*”, Segunda Edición, Editorial Trillas, México, 1997, p. 285.

Miguel Acosta Romero, señala al proceso como el “conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, las cuales tienen unidad entre sí, y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolución de una controversia preestablecida mediante una sentencia.”⁵²

De lo manifestado anteriormente se establece que el término proceso es la serie de actos jurídicos sucedidos regularmente en el tiempo, los cuales están encaminados a obtener un fin determinado a través de actos que llevan una secuencia entre ellos con el propósito de alcanzar las pretensiones de las partes, es decir la solución de un conflicto o una controversia.

1.4.4.- Diferencia entre proceso y procedimiento

En cuanto a las diferencias entre proceso y procedimiento, Martínez Morales, señala que si bien gramatical y etimológicamente, proceso y procedimiento pueden considerarse como sinónimos, en el Derecho se establecen diferencias conceptuales de trascendencia, toda vez que por “proceso” se entienden los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas, mientras que un “procedimiento” es la serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico.⁵³

El “proceso”, sostiene el autor, posee como característica fundamental, ser una secuencia de actos cuya finalidad es resolver una controversia (litigio), por parte de una autoridad imparcial e independiente (juez) con fuerza de verdad legal (autoridad de cosa juzgada), en tanto el “procedimiento”, es aquel que fija preestablecidamente los cauces de los actos que contribuyen a un objetivo final.⁵⁴

⁵² Acosta Romero, Miguel, “*Teoría General del Derecho Administrativo*”, Decimoséptima Edición, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 913.

⁵³ Martínez Morales, Rafael I., “*Derecho Administrativo, Primer y Segundo Cursos*”, Cuarta Edición, Editorial Oxford, México, 2000, p. 257.

⁵⁴ *Ibidem*.

En la opinión de Mario Ayluardo Saúl, no es difícil distinguir la diferencia entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo, y para éste efecto se debe atender:⁵⁵

1. Al órgano de su encargo, el primero se lleva a cabo ante el Poder Ejecutivo, y el segundo en el Poder Judicial.
2. El carácter litigioso, el primero puede o no serlo; el segundo siempre lo es.
3. La temporalidad, la regla indica agotar el primero, esto es, la instancia administrativa, luego, si no procede, el segundo.

En su libro *Lecciones de Derecho Administrativo*, el mismo autor señala “El procedimiento administrativo puede o no ser litigioso, ha tenido en los últimos años mayor desarrollo debido a la creación de tribunales administrativos autónomos para dirimir controversias entre administrados y administradores.”

En cuanto al proceso, sostiene Roberto Báez que éste siempre resulta materialmente jurisdiccional, aún cuando en el aspecto formal tenga naturaleza administrativa, sin embargo, el procedimiento administrativo está integrado por un conjunto de normas y de actos encaminados a producir nuevos actos administrativos. La diferencia consiste, que en el proceso hay unidad y se busca la solución de un conflicto, en tanto que en el procedimiento no existe conflicto y lo que se busca es la realización de determinados actos administrativos.⁵⁶

De este modo, la diferencia que existe entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo es clara, el primero es el cauce legal seguido por la administración para la realización de su actividad o función administrativa, en tanto que el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales con el fin de resolver una controversia administrativa, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa la cual se reputa ilegal.

⁵⁵ Ayluardo Saúl, Mario, “*Lecciones sobre Derecho Administrativo*”, *Op. Cit.*, p. 189.

⁵⁶ Báez Martínez, Roberto, “*Manual de Derecho Administrativo*”, *Op. Cit.*, p. 285.

1.4.5.- Características del Procedimiento Administrativo

Las características del procedimiento administrativo varían según las diversas concepciones que del mismo se tengan, Rafael Martínez Morales señala las siguientes:

- “1) Legalidad. Debe estar previsto o permitido en la ley, dentro de la competencia del órgano.
- 2) Eficiencia. Que logre producir o ejecutar adecuadamente el acto.
- 3) Gratuidad. Generalmente existirá esta nota, salvo se trate de servicios públicos o actividad registral.
- 4) Publicidad. Es decir, no existen los procedimientos secretos excepto en asuntos de seguridad nacional, diplomáticos o en que por razones morales deba mantenerse reserva.
- 5) Agilidad. Aunque en la práctica ocurre casi siempre que los trámites administrativos marchan con lentitud, todos los movimientos de reforma administrativa tienden a darles rapidez.
- 6) Equidad. Ha de observarse el principio *in dubio pro actione*, esto es, que el procedimiento debe tender a lograr el resultado más favorable al administrado o particular.
- 7) Requisitos del procedimiento. Deben estar contenidos en ley o disposición reglamentaria y ser técnicamente idóneos para emitir o ejecutar el acto. Puesto que no existe en México un código o ley que regule de manera unificada los procedimientos administrativos, se estará a lo previsto en cada caso, y siempre se acata lo previsto en la Constitución Federal respecto a procedimiento.”⁵⁷

Mario Ayluardo Saúl, en referencia a los tipos de Procedimiento Administrativo, menciona que en ocasiones se hacen de oficio, a los que se les denomina de gestión administrativa, otros necesitan de un procedimiento imperativo, legal, originado en la ley, toda vez que afecta derechos de particulares, y algunos tienen el carácter de litigiosos por ser conflictos entre administrados y administradores.⁵⁸

⁵⁷ Martínez Morales, Rafael I., “*Glosario Jurídico Administrativo*”, Primera Edición, IURE Editores, México, 2004, p. 103.

⁵⁸ Ayluardo Saúl, Mario, “*Lecciones sobre Derecho Administrativo*”, *Op. Cit.*, p. 191.

El Procedimiento Administrativo puede ser clasificado de diversas maneras, el Derecho Positivo Mexicano ha asumido tres posiciones para establecer el tipo de Procedimiento Administrativo, las cuales Miguel Acosta Romero señala como:

- a) Procedimiento interno y procedimiento externo, el procedimiento interno, se refiere a la creación de actos los cuales surten sus efectos dentro del propio órgano emisor, por ejemplo, una amonestación del superior al inferior, el procedimiento externo, se realiza ante los particulares para que el acto surta sus efectos, satisfaga ciertas formalidades o sea ejecutado.
- b) Procedimiento previo y procedimiento de ejecución, el procedimiento previo, son las fases necesarias para poder producir adecuadamente el acto administrativo y el procedimiento de ejecución, son las etapas que han de efectuarse para que el acto se cumpla, ya sea de manera voluntaria o mediante el uso de la coacción.
- c) Procedimiento de oficio y a petición de parte, el procedimiento de oficio, se lleva a cabo por iniciativa de la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades, para el cumplimiento de las atribuciones del órgano y conforme a la asignación de competencias que la ley haya hecho y el procedimiento a petición de parte, en este caso, aunque ya quedó aclarado que el acto administrativo es unilateral, para que el órgano actúe legalmente se requiere que el gobernado lo solicite, ya sea porque la ley así lo prevé o porque se hace uso del derecho de petición establecido en el art. 8º constitucional.⁵⁹

Los requisitos que debe observar el Procedimiento Administrativo en el Derecho Mexicano, sostiene Báez, generalmente son:

1. Estar por escrito.
2. Que sea fundado.
3. Que este motivado.
4. Que de al particular la garantía de audiencia.
5. Ser realizado por los órganos competentes y cubrir las formalidades exigidas por el derecho para cada caso.
6. Que sea por los motivos previstos en la ley.
7. Con el contenido y finalidad que la misma ley haya consignado para cada caso.⁶⁰

⁵⁹ Martínez Morales, Rafael I., “*Glosario Jurídico Administrativo*”, *Op. Cit.*, p. 103.

⁶⁰ Báez Martínez Roberto, “*Manual de Derecho Administrativo*”, *Op. Cit.*, p. 286.

El Procedimiento Administrativo es el conjunto de trámites y formalidades jurídicas que anteceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general, el cual sirve para asegurar el mejor cumplimiento de los fines de la Administración Pública del Distrito Federal, así como para garantizar los derechos e intereses legítimos de los gobernados, de conformidad con lo regulado por los ordenamientos jurídicos aplicables.

El procedimiento administrativo se concluye con la resolución definitiva que se emita al respecto en la cual se deben resolver todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas.

1.4.6.- Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a los Establecimientos Mercantiles, en el Distrito Federal.

En este apartado se desarrolla el Procedimiento Administrativo de la Imposición de Sanciones a los Establecimientos Mercantiles, en el Distrito Federal.

El objetivo general, consiste en calificar las Actas de Verificación de documentos (permisos, licencias, autorizaciones) derivadas de las visitas practicadas por los Verificadores Administrativos a los Establecimientos Mercantiles, y emitir la Resolución correspondiente, así como ordenar su ejecución en caso de existir sanción alguna, la cual puede consistir en apercibimientos, multas o clausuras.

Las políticas y/o normas de operación para substanciar el Procedimiento Administrativo de Calificación de las Actas de Visita de Verificación en materia de sanciones a los Establecimientos Mercantiles, se debe cumplir estrictamente con los lineamientos y los términos provistos en la Ley de Procedimiento Administrativo, el Reglamento de Verificación Administrativa y la Ley de Establecimientos Mercantiles, ordenamientos de aplicación en el Distrito Federal.

La calificación de actas de Visitas de Verificación debe realizarse respetando las Garantías de Audiencia y Legalidad de los visitados, previstas por los Artículos 14 y 16 Constitucionales, para ello se acuerdan todos y cada uno de

los escritos, se toman en cuenta las pruebas aportadas y se establece la fecha de audiencia para el desahogo de pruebas y alegatos. Posteriormente, se elaboran los proyectos de Resolución, en donde se proponen las sanciones a las que se hacen acreedores los titulares de los establecimientos mercantiles, objeto de la visita de verificación, las cuales pueden ser un apercibimiento, multa o clausura. Asimismo, con base en los principios de equidad, se toma en consideración la gravedad de la infracción, las condiciones económicas y el carácter intencional del infractor.

A continuación, se presenta los pasos y el tiempo necesario para llevar a cabo el Procedimiento Administrativo de Calificación de las Actas de Visita de Verificación a los Establecimientos Mercantiles, ante la autoridad competente:

Paso	Descripción de la Actividad	Tiempo	Unidad Administrativa
1.-	Recibe la Orden y el Acta de Visita de Verificación (originales), levantada por la Jefatura de la Unidad Departamental de Verificaciones, al Establecimiento Mercantil objeto de la Visita de Verificación.	Un día	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)
2.-	Se integra el expediente y se emite Acuerdo de Radicación (original) mediante la asignación del número de expediente y contabiliza el término establecido en el Acta de Visita de Verificación, 5 días hábiles para que el propietario o poseedor y/o representante legal realice las observaciones y ofrezca las pruebas admitidas por el Código de Procedimientos Civiles para el	Un día	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)

	Distrito Federal respecto al Acta de Visita de Verificación.		
--	--	--	--

¿Presenta escrito de Observaciones?

A) No se presenta escrito de observaciones

Paso	Descripción de la Actividad	Tiempo	Unidad Administrativa
3.-	Se emite acuerdo donde se establece que concluyó el tiempo acordado (preclusión), para presentar observaciones y pruebas al Acta de Visita de Verificación, se acusa de rebeldía al visitado y se da por perdido su derecho.	3 días	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)
4.-	Se realiza la calificación del Acta de Visita, se emite la Resolución Administrativa correspondiente. (Continúa con el paso número doce.)	10 días	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)

B) Si se presenta escrito de observaciones

Paso	Descripción de la Actividad	Tiempo	Unidad Administrativa
5.-	Se recibe escrito y emite acuerdo en el cual se señala la fecha y la hora para celebrar la Audiencia de desahogo de pruebas y alegatos; en caso de riesgo se emite medida de seguridad (clausura temporal), después se turna a la Subdirección Jurídica, a la Dirección Jurídica para rúbrica y a la Dirección General Jurídica y de Gobierno para su firma.	3 días	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)

6.-	Recibe Acuerdo, firma y envía a la Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles.	Un día	Dirección General Jurídica y de Gobierno. (DGJG)
7.-	Recibe Acuerdo firmado y turna a la Subdirección de Verificación y Reglamentación para que se notifique al titular del Establecimiento Mercantil.	Un día	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)
8.-	Recibe Acuerdo y notifica al Visitado.	Un día	Subdirección de Verificación y Reglamentación. (SVR)
9.-	Recibe Acuerdo y Cédula de Notificación.	Variable (de uno a tres días)	Ciudadano Visitado (Propietario y/o poseedor y/o Representante Legal del Establecimiento Mercantil).
10.-	Recibe acuses de notificación, Acuerdo y Cédula de Notificación y archiva.	Un día	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)
11.-	Celebra Audiencia con la Comparecencia del Propietario o poseedor y/o representante legal en la que se desahogan las pruebas ofrecidas y se formulan alegatos.	Un día	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)
12.-	Califica Acta de Visita de Verificación, se emite la Resolución Administrativa correspondiente y posteriormente se turna a la	10 días	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)

	Subdirección Jurídica, a la Dirección Jurídica para rúbricas y a la Dirección General Jurídica y de Gobierno para firma.		
13.-	Recibe la Resolución Administrativa, firma y nuevamente la turna a la Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles.	Un día	Dirección General Jurídica y de Gobierno. (DGJG)

¿Procede Sanción?

No procede

Paso	Descripción de la Actividad	Tiempo	Unidad Administrativa
14.-	Recibe Resolución y turna a la Subdirección de Verificación y Reglamentación para que notifique al propietario y/o poseedor y/o representante legal y archiva el expediente.	Un día	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)
15.-	Recibe Resolución y notifica al Propietario o poseedor y/o Representante Legal.	Un día	Subdirección de Verificación y Reglamentación. (SVR)

Si procede

Paso	Descripción de la Actividad	Tiempo	Unidad Administrativa
16.-	Sanciona con apercibimiento, y/o multa y/o clausura, remite "oficio" a la Subdirección de Verificación y Reglamentación para que notifique al propietario o poseedor y/o representante legal y ejecute la Resolución.	Variable	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)

17.-	Notifica al poseedor o propietario y/o Representante Legal y ejecuta la Resolución.	10 días	Subdirección de Verificación y Reglamentación. (SVR)
18.-	Recibe Notificación y/o ejecución en su caso, de multa, apercibimiento o clausura y firma acuse de recibo.	Un día	Propietario o poseedor y/o Representante Legal del Establecimiento Mercantil.
19.-	Recibe acuse de recibo, por parte de la Subdirección de Verificación y Reglamentos, de la notificación y ejecución de la resolución, elabora y envía "oficio" (original) en su caso, al Tesorero del Distrito Federal donde se solicita ejecutar la multa impuesta.	Un día	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)
20.-	Emite acuerdo, en el caso de que haya oposición a la ejecución de la resolución, solicita el auxilio de la fuerza pública y se ordena hacer la denuncia penal por la presunta comisión del delito de quebrantamiento de sellos (Averiguación Previa).	3 días	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)
21.-	Mantiene la clausura.	Variable	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)
22.-	Se exhibe el pago de multa y el documento que ampara la legalidad y se solicita el retiro	3 días	Ciudadano Visitado (Propietario y/o poseedor y/o Representante Legal del Establecimiento

	de los sellos de clausura al establecimiento mercantil a la Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles.		Mercantil)
23.-	Se emite acuerdo de levantamiento del estado de clausura al establecimiento mercantil y retiro de sellos y se ordena archivar como asunto concluido, ordena su Notificación y ejecución.	Un día	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)
24.-	Turna Acuerdo a la Subdirección Jurídica, a la Dirección Jurídica para rúbricas y a la Dirección General Jurídica y de Gobierno para firma.	Un día	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)
25.-	Recibe, firma acuerdo y envía a la Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles.	Un día	Dirección General Jurídica y de Gobierno. (DGJG)
26.-	Recibe acuerdo firmado y lo turna a la Subdirección de Verificación y Reglamentación para su notificación y/o ejecución.	Un día	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)
27.-	Notifica y ejecuta el acuerdo y remite Cédula de Notificación, acuse de recibo del Acuerdo a	10 días	Subdirección de Verificación y Reglamentación. (SVR)

	la Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles.		
28.-	Recibe documentos y archiva como expediente concluido.	Un día	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)

¿Se viola el Estado de Clausura?

No

Paso	Descripción de la Actividad	Tiempo	Unidad Administrativa
29.-	Mantiene el estado de Clausura y se archiva inspección ocular para conocimiento.	Variable	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)

Si

Paso	Descripción de la Actividad	Tiempo	Unidad Administrativa
30.-	Notifica a la Jefatura de la Unidad Departamental de Verificaciones.	Un día	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)
31	Informa por medio de inspección ocular que existe violación al estado de clausura.	Variable	Jefatura de la Unidad Departamental de Verificaciones. (JUDV)
32.-	Emite Acuerdo que ordena la reposición de los sellos de clausura, en caso de oposición se apercibe al propietario o poseedor que se realizará la ejecución con el auxilio de la	3 días	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)

	fuerza pública, impone doble multa y ordena iniciar la averiguación previa consistente en hacer la denuncia penal por la presunta comisión del delito de quebrantamiento de sellos.		
--	---	--	--

¿Promueve medio de defensa?

No

Paso	Descripción de la Actividad	Tiempo	Unidad Administrativa
33.-	Mantiene el expediente en el archivo.	Variable	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)

Si

Paso	Descripción de la Actividad	Tiempo	Unidad Administrativa
34.-	Informa a la Jefatura de la Unidad Departamental de lo Contencioso y Amparos	Un día	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)
35	Notifica mediante "oficio" a la Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles, si existe Juicio de Amparo o de Nulidad y solicita informes.	Un día	Jefatura de la Unidad Departamental de lo Contencioso y Amparos. (JUDCA)
36.-	Elabora y envía informes a la Jefatura de la Unidad Departamental de lo Contencioso y Amparos o a la	Un día	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles.

	Jefatura Delegacional, y se agregan copias certificadas del expediente en cuestión para aplicar el procedimiento correspondiente.		(JUDCIEM)
--	---	--	------------------

¿Presenta queja en otras instancias?

No

Paso	Descripción de la Actividad	Tiempo	Unidad Administrativa
37.-	Mantiene el expediente en el archivo.	Variable	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)

Si

Paso	Descripción de la Actividad	Tiempo	Unidad Administrativa
38.-	Recibe requerimientos de información por parte de la Contraloría Interna, Comisión de Derechos Humanos, Procuraduría Social, Gobierno Central, Asamblea Legislativa. Elabora informes y en su caso remite copias certificadas de las constancias del expediente.	Un día	Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones de Establecimientos Mercantiles. (JUDCIEM)

Fin del Procedimiento

Capítulo Segundo

Ordenamientos Jurídicos en materia de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

En el presente capítulo se realiza el análisis de los ordenamientos jurídicos relativos a establecimientos mercantiles en el Distrito Federal, así como los requisitos para el procedimiento administrativo y la imposición de sanciones a éstos, se inicia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley Federal del Trabajo (LFT) y el Código de Comercio (C Co).

Además de lo anterior, realizaré un estudio sobre el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF), la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF), la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal (LEMDF), el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (RIAPDF), y el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal (RVADF).

2.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue aprobada por el Congreso Constituyente el 31 de enero de 1917, promulgada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero del mismo año y entró en vigor el 1º de mayo de 1917. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye la norma de mayor jerarquía en México, tal como lo establece en el artículo 133 al señalar el Principio de Supremacía Constitucional.

La reglamentación de la actividad comercial en la república mexicana se encuentra en este ordenamiento en el artículo 5º párrafos primero y sexto, al precisar:

Artículo 5o: A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá

vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

(...)

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

Como se puede apreciar en la cita anterior, el párrafo primero del artículo 5º atribuye a los mexicanos el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode siempre y cuando sean lícitos. Además indica que la limitación a la libertad sólo se puede dar en los casos en que las actividades mencionadas no sean lícitas ya que esto representa una contravención de las normas de orden público o a las buenas costumbres.

Por otro lado, el párrafo sexto, establece la libertad ocupacional de los gobernados, lo cual tiene consecuencias prácticas en la celebración de negocios. Existen contratos de sociedades, en que los socios pactan no hacer competencia individual a la empresa que hayan formado, o bien, se comprometen a renunciar a hacer competencia a la entidad mercantil de la que formaban parte, una vez que hayan dejado de pertenecer a la misma.⁶¹

El artículo 14 constitucional, en su párrafo inicial establece la irretroactividad de la ley, y en el segundo señala que todos los procedimientos tienen formalidades esenciales, como a continuación se transcribe:

Artículo 14: A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

(...)

Por lo que se refiere a la obligación de la autoridad de fundar y motivar su actuar, el artículo 16 constitucional establece en su primer párrafo la garantía

⁶¹ Carbonell, Miguel, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*”, Decimoctava Edición, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Tomo I (Artículos 1-29), 2004, pp. 122 y 125.

individual, que consigna la legalidad de todos los actos de autoridad y ejercicio de sus funciones, y por ende en la imposición de multas. Ésta obligación se debe observar con estricto apego a derecho al señalar dicho artículo:

Artículo 16: Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento.

(...)

En opinión de Alejandro Saldaña Magallanes, para que una autoridad imponga una multa debe tener la debida competencia, esto, en términos generales, es la atribución idónea que una autoridad debe poseer para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos. Dicha competencia se determina en razón de materia, grado, cuantía y territorio. Es importante recalcar que la competencia no debe confundirse con la jurisdicción, debido a que esta última consiste en la potestad para actuar y ejecutar las normas jurídicas a los casos concretos y es una actividad del Estado que se orienta a la actuación del derecho positivo mediante la aplicación de la ley.

El requisito de competencia es de suma relevancia, dado que si la autoridad que pronuncia una multa no cuenta con la debida competencia, dicha multa es o será ilegal. Así la debida competencia con que debe contar la autoridad que impone una multa se desempeña como requisito *sine quanon*, **(sic)** porque cuando ésta no se da se puede estar en presencia de una autoridad no competente o de un acto no emanado legítimamente de una autoridad.

Saldaña Magallanes manifiesta que la autoridad competente para emitir una multa, en el momento de su imposición, debe incorporar la fundamentación, así como la motivación por la que fue expedida de acuerdo con la hipótesis normativa con la que se consigna, en el acto de molestia, el precepto que describe la conducta y que genera dicha sanción. La motivación se traduce en las razones por las cuales la autoridad considera que la conducta desplegada se ha encuadrado a la sanción correspondiente.

El objeto principal consignado en el artículo 16 de la Constitución, según Alejandro Saldaña Magallanes, es crear al gobernado plena certeza o seguridad jurídica, basada en un estricto principio de legalidad.⁶²

Asimismo, el párrafo décimo sexto del artículo 16 de la Constitución Política, establece que las autoridades administrativas, están facultadas para realizar visitas domiciliarias, cumpliendo con los requisitos y formalidades para la realización y práctica de las mismas, debiendo estar en conformidad con las leyes correspondientes a las que deben sujetarse dichas autoridades para tal efecto, como se señala a continuación:

Artículo 16: (...)

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

Los autores Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvatti y Francisco Javier Venegas Huerta, sostienen que los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagran el Debido Proceso Legal y el Principio de Legalidad; le dan sustento al Procedimiento Administrativo, ya que ninguna persona puede ser privada de su vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, mediante el cual se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Estas garantías consagradas en los preceptos constitucionales citados, se consideran aplicables a toda clase de procedimientos, incluyendo el administrativo.⁶³

Desde el punto de vista de Jorge Fernández Ruiz, el artículo 21 Constitucional refiere que el constituyente no sólo separó la impartición de la

⁶² Saldaña Magallanes, Alejandro, *“Requisitos Esenciales y Medios de Defensa de las Multas Administrativas y Fiscales”*, Segunda Edición, Editorial ISEF, México 2005, pp. 45, 47 y 49.

⁶³ Acosta Romero, Miguel, Herrán Salvatti, Mariano, *Et al.*, *“Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas.”*, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México 2003, p. 398.

justicia de su procuración y de la persecución del delito; además, deslindó la parcela de la justicia administrativa al establecer que las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía eran de la competencia de la autoridad administrativa, igualmente, modificó los límites para las sanciones administrativas, tanto pecuniarias como de privación de la libertad.⁶⁴

La imposición de sanciones administrativas es una facultad constitucional de la autoridad, cuyo fundamento constitucional para su aplicación se encuentra establecido en el párrafo cuarto del artículo 21 de la Constitución, que a la letra dice:

Artículo 21: (...)

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas; o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

(...)

En opinión de Alejandro Saldaña, el fragmento anterior del artículo 21 no debe ser interpretado en sentido literal, debido a que se corre el riesgo de creer que el precepto prohíbe a la autoridad administrativa imponer otro tipo de sanciones por violación a leyes administrativas. Cuando la limitación que señala dicho artículo radica en las sanciones impuestas por infracción a los reglamentos gubernativos y de policía, que consisten únicamente en multa o arresto y no se aplican cuando se trata de infracciones administrativas a leyes emanadas del Congreso de la Unión.

Con base en lo anterior, se puede asegurar que no es correcto señalar que las sanciones administrativas establecidas en el artículo 21 de la Constitución Federal, ya sea multa o arresto, son las únicas que pueden ser aplicadas por autoridades administrativas, pues su marco de gestión es muy vasto y no se

⁶⁴ Fernández Ruiz, Jorge, “*Derecho Administrativo y Administración Pública*”, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2006, p 98.

reduce a estos dos casos, también pueden imponerse sanciones por violación a leyes administrativas.⁶⁵

Asimismo, en los párrafos quinto y sexto del artículo 21 del máximo ordenamiento jurídico, señalan los límites de las multas respecto de la clase obrera o trabajadora, de la siguiente manera:

Artículo 21: (...)

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

(...)

El artículo 21 fue propuesto originalmente por el legislador José Álvarez y su finalidad era velar por la clase más pobre; en él se establecía que una multa impuesta a un obrero no debía exceder la mitad del salario mínimo correspondiente a quince días. Esta propuesta dio lugar a la adición de un párrafo que textualmente señalaba: "Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo de una semana".

En 1982, el Ejecutivo propuso reformar el artículo 21 para restringir a treinta y seis horas el arresto administrativo, así como fijar al salario de un día la multa contra jornaleros u obreros, mientras que para los no asalariados ésta no debía exceder el equivalente a un día de ingreso.

Al imponerse la multa al gobernado es muy común que la autoridad correspondiente no se fije o no le interese si el infractor es o no jornalero, por lo que en tal situación la anulación de la multa no conllevará mayor problema.⁶⁶

El primer párrafo del artículo 22 de la Constitución apunta, sobre la prohibición de penas, que la multa establecida no debe ser excesiva, al precisar:

⁶⁵ Saldaña Magallanes, Alejandro, "*Requisitos Esenciales y Medios de Defensa de las Multas Administrativas y Fiscales 2005*", *Op. Cit.*, p. 39.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 50.

Artículo 22: Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

(...)

Lo anterior se traduce en que el monto o la cuantificación de la multa, sea en relación con la importancia del bien jurídico tutelado y las condiciones de la persona infractora.

Alejandro Saldaña Magallanes se plantea la pregunta, ¿realmente qué se entiende por multa excesiva?, previamente y atendiendo a su connotación gramatical, el término “excesiva” significa que “se pasa” o “sale de la regla”, que sale de los límites, el abuso. Para que la multa no se considere excesiva, se debe tomar en cuenta un límite o una base, éste parte de ciertas circunstancias y modalidades que los Tribunales han definido por medio de la Jurisprudencia.⁶⁷

En la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política Federal se establece que los gobernados tienen la obligación de contribuir al gasto público de la Federación, del Distrito Federal o el Estado o Municipio donde residan de manera proporcional y equitativa conforme se dispone en las leyes. A su vez, en el artículo 43 Constitucional se mencionan las Entidades Federativas que forman parte del territorio nacional, entre las que se encuentra el Distrito Federal.

La naturaleza jurídica del Distrito Federal se define en el artículo 44 de la Constitución Política e indica que éste es la capital del país y la sede de los Poderes de la Unión. Dicho artículo sólo se ha reformado una vez en su historia, con motivo de la llamada reforma política del Distrito Federal, esta modificación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993. Cabe mencionar la problemática contenida en el artículo 44, pues en este se afirma que la Ciudad de México es el Distrito Federal y se compone del territorio que actualmente tiene. Este último supuesto es necesario relacionarlo con el artículo 3

⁶⁷ Saldaña Magallanes, Alejandro, “Requisitos Esenciales y Medios de Defensa de las Multas Administrativas y Fiscales 2005”, *Op. Cit.*, p. 51.

del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ordenamiento reglamentario del artículo 122 constitucional.⁶⁸

El artículo 122 constitucional menciona la naturaleza jurídica del Distrito Federal, misma que se establece en el artículo 44 de la Carta Magna al señalar todo lo referente al Distrito Federal sobre la asignación de las autoridades locales, como la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

Miguel Acosta, Mariano Herrán y Francisco Venegas exponen que de conformidad con el artículo 122, apartado C, Base Primera, Fracción V, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene la facultad de legislar en lo relativo a la administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos. Por lo que este órgano legislativo tiene la facultad expresa para formular una ley de esta naturaleza como instrumento indispensable para organizar y sistematizar la actuación de la Administración Pública del Distrito Federal.⁶⁹

Es importante decir que en principio, como órgano colegiado, la Asamblea Legislativa posee solamente tres funciones parlamentarias: la legislativa, en un ámbito local; la administrativa interna y la de gestión. Por lo que se refiere a la función jurisdiccional, la Asamblea Legislativa no tiene esta facultad en virtud de que ésta es explícita, en otras palabras, este órgano debe atender a *contrario sensu* al principio general del derecho que dice “lo que no está expresamente prohibido está permitido”.

Entre las facultades administrativas y de gestión que se consideran más importantes para esta investigación de la Asamblea Legislativa, se encuentran, entre otras, expedir su ley orgánica, formular anualmente el proyecto de presupuesto, contar con un órgano de contaduría mayor hacendaria, expedir

⁶⁸ Carbonell, Miguel, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*”, Decimotava Edición, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Tomo II (Artículos 30-49), 2004, pp. 150-152.

⁶⁹ Acosta Romero, Miguel, Herrán Salvatti, Mariano, *Et. al.*, “*Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas.*”, *Op. Cit.*, p. 398.

disposiciones para organizar dicha actividad, así como el presupuesto y el gasto público del Distrito Federal, además las facultadas por el Estatuto de Gobierno.

La Base Segunda remite lo concerniente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la Base Tercera de éste artículo refiere lo correspondiente a la organización de la Administración Pública del Distrito Federal.

Con respecto a la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, la Constitución plantea la ratificación en existencia de órganos centrales, desconcentrados y descentralizados cuya regulación se hará en el Estatuto de Gobierno de dicha entidad.

Por otro lado, se determina el establecimiento de órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, las llamadas delegaciones.⁷⁰

2.2.- Ley Federal del Trabajo

La Ley Federal del Trabajo vigente, entró en vigor el 1º de mayo de 1970, dicho ordenamiento abrogó la antigua ley del 18 de agosto de 1931.

La actual Ley Federal del Trabajo consta de mil diez artículos y trece transitorios, sin embargo, cabe señalar que el 17 de enero de 2006 se publicó un decreto que reformó el artículo 74 de esta Ley, en cuya consecuencia se añadieron tres artículos transitorios en los que se especifican los motivos de dicho acto.

Para efectos de la presente investigación, sólo se hace mención del artículo 16, ya que en él se establecen las definiciones de establecimiento y empresa, conceptos que forman una parte fundamental de ésta investigación. El artículo antes mencionado establece:

Artículo 16: Para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios y por **establecimiento** la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa.

⁷⁰ Acosta Romero, Miguel, Herrán Salvatti, Mariano, *Et. al.*, “*Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas.*”, *Op. Cit.*, p. 336.

Desde el punto de vista de Alberto y Jorge Trueba, la legislación laboral presenta los conceptos de empresa y establecimiento, los cuales generalmente se habían aceptado como ideas sinónimas, sin embargo; ahora se hace una distinción que posiblemente no es muy técnica pero sirve para diferenciar entre uno y otro concepto.⁷¹

2.3.- Código de Comercio

El Código de Comercio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de octubre de 1889, entró en vigor el 1º de enero de 1890, derogando al Código de Comercio del 20 de Abril de 1884. Este ordenamiento jurídico cuenta con mil quinientos artículos y cuatro transitorios, de acuerdo con las últimas reformas al código publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de junio de 2006.

El Código de Comercio es un conjunto unitario, ordenado y sistematizado de disposiciones jurídicas, cuya finalidad consiste en regular las relaciones que se presentan entre las personas dentro del ámbito mercantil.

Dado que el objeto de estudio de ésta investigación son los establecimientos mercantiles en el Distrito Federal, será necesario recurrir al Código de Comercio debido a que en éste se establecen elementos afines, como el concepto de establecimiento mercantil y el de comerciante.

El comerciante, con fundamento en los artículos 3 fracción I, 4 y 5 del Código, es la persona cuya actividad u ocupación ordinaria es el comercio, para efectos de ésta investigación, puede ser considerado en tal supuesto, aquella persona titular de un establecimiento mercantil, como se transcribe a continuación:

Artículo 3: Se reputan en derecho comerciantes:

I. Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria;

(...)

⁷¹ Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge, “*Ley Federal del Trabajo Comentada*”, 86ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 30.

Artículo 4: Las personas que accidentalmente, con o sin establecimiento fijo, hagan alguna operación de comercio, aunque no son en derecho comerciantes, quedan, sin embargo, sujetas por ella a las leyes mercantiles. Por tanto, los labradores y fabricantes, y en general todos los que tienen planteados almacén o tienda en alguna población para el expendio de los frutos de su finca, o de los productos ya elaborados de su industria, o trabajo, sin hacerles alteración al expendierlos, serán considerados comerciantes en cuanto concierne a sus almacenes o tiendas.

Artículo 5: Toda persona que, según las leyes comunes, es hábil para contratar y obligarse, y a quien las mismas leyes no prohíben expresamente la profesión del comercio, tiene capacidad legal para ejercerlo.

El artículo 6 Bis del Código de Comercio insta a los comerciantes a que realicen su actividad en conformidad con los usos honestos en materia de comercio y tienen prohibido crear confusión respecto a su establecimiento, así como de los productos que venden y desacreditar a otro comerciante o a sus productos mediante aseveraciones falsas. El artículo en comento señala textualmente:

Artículo 6 Bis: Los comerciantes deberán realizar su actividad de acuerdo a los usos honestos en materia industrial o comercial, por lo que se abstendrán de realizar actos de competencia desleal que:

- I. Creen confusión, por cualquier medio que sea, respecto del establecimiento, los productos o la actividad industrial o comercial, de otro comerciante;
- II. Desacrediten, mediante aseveraciones falsas, el establecimiento, los productos o la actividad industrial o comercial, de cualquier otro comerciante;
- III. Induzcan al público a error sobre la naturaleza, el modo de fabricación, las características, la aptitud en el empleo o la cantidad de los productos, o
- IV. Se encuentren previstos en otras leyes.

Las acciones civiles producto de actos de competencia desleal, sólo podrán iniciarse cuando se haya obtenido un pronunciamiento firme en la vía administrativa, si ésta es aplicable.

En la fracción I del artículo 17 del Código de Comercio, que se refiere específicamente a los comerciantes, se indica que éstos tienen la obligación de informar la apertura del establecimiento de su propiedad a través de los medios idóneos, los cuales deben ubicarse en las plazas en que tengan su domicilio y sus sucursales, así como la persona encargada de su administración, razón social o denominación, el artículo que se comenta se transcribe al pie de la letra:

Artículo 17: Los comerciantes tienen el deber.

- I. De participar la apertura del establecimiento o despacho de su propiedad, por los medios de comunicación que sean idóneos, en las plazas en que tengan domicilio, sucursales, relaciones o corresponsables mercantiles; esta información dará a conocer el nombre del establecimiento o despacho su ubicación y objeto; si hay persona encargada

de su administración, su nombre y firma; si hay compañía, su naturaleza, la indicación del gerente o gerentes, la razón social o denominación y la persona o personas autorizadas para usar una ú otra, y la designación de las casas, sucursales o agencias, si las hubiere;

(...)

2.4.- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) fue publicado por vez primera en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994 y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Dicho ordenamiento está integrado por ciento cuarenta y cinco artículos y cuatro transitorios, de conformidad a las reformas y adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de octubre de 1999.

El EGDF se considera la “Norma Fundamental” del Distrito Federal, semejante a la Constitución Local de las Entidades Federativas (Norma Suprema de cada Estado), debido a que reúne los principios de regulación política del gobierno de la Ciudad de México, Distrito Federal.

El artículo primero de este ordenamiento jurídico, señala que todo lo dispuesto es de orden público e interés general, y con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos indica que la organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal están sujetos al mismo.

La noción de orden público con la cual se denotan las normas contenidas en este Estatuto, se determinan en un doble carácter:

- a) En tanto orden público-normativo que designan el sistema coherente, unitario de valores y principios, y
- b) en tanto orden público-administrativo que determinan la serie de competencias de policía y seguridad interna, manifestándose en la confluencia de normas constitucionales, administrativas y penales.

Por otro lado, la noción de interés general se identifica tanto con el interés del Estado como con el interés de toda Institución cuyo objeto sea reunir y trascender los intereses particulares de sus miembros.

No obstante lo anterior, es necesario hacer un señalamiento importante respecto a los conceptos de orden público (interés público) e interés general. Independientemente del campo de utilización de estas nociones, éstas cumplen siempre una misma función: la de denotar e implicar siempre la búsqueda de solidaridad social, de consenso, dicho de otro modo, ir más allá de las opciones y de los conflictos.

En otro orden de cosas, el carácter contradictorio inherente a la noción de interés general, puede ser definido como la suma consensual de los intereses particulares y como la superación de estos mismos intereses. Al respecto, María del Pilar Hernández dice que la noción de interés general tiene una doble función:

- a) Teórica, con poder evocador de un conjunto de sentimientos que ha tenido desde largo tiempo asociados a los miembros de una comunidad, y
- b) de índole práctica, pues permite a los miembros de una institución representarse como unidad y en sentido dinámico, como una capacidad de superar divisiones.

Igualmente, el análisis de las formulaciones en torno al interés general, o bien, al orden público, permite descubrir más allá de las palabras, un conjunto de representaciones por las cuales cada institución expresa su ser y se legitima.

Asimismo, María del Pilar Hernández sostiene que cualquiera que sea el régimen político considerado, el interés general aparece como un principio de legitimación que refuerza la adhesión de los gobernados en la acción de los gobernantes.⁷²

Por su parte, el artículo 2º del Estatuto, de la misma manera que en el artículo 44 constitucional, menciona que el Distrito Federal es no sólo la capital del país sino también la sede de los Poderes de la Unión, y agrega que tiene personalidad jurídica, patrimonio propio, así como la capacidad plena para poder adquirir y poseer bienes necesarios para la prestación de servicios públicos y el desarrollo de sus propias actividades y funciones, como se señala a continuación:

⁷² Hernández, María del Pilar, en Departamento del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Comentado”, Primera Edición, México, 1996, pp. 1 y 2.

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

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

El artículo 18 del Estatuto de Gobierno, establece las obligaciones que tienen los habitantes del Distrito Federal para cumplir con los preceptos que marca la Constitución y los demás ordenamientos jurídicos, además de contribuir con el gasto público de una manera equitativa de conformidad con las leyes aplicables, como se transcribe a continuación:

Artículo 18: Son obligaciones de los habitantes cumplir con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los de este Estatuto, así como los de las Leyes y demás disposiciones jurídicas aplicables; contribuir a los gastos públicos de la federación y del Distrito Federal, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; utilizar las vías y espacios públicos conforme a su naturaleza y destino; y ejercer sus derechos sin perturbar el orden y la tranquilidad públicos ni afectar la continuidad del desarrollo normal de las actividades de los demás habitantes.

El artículo mencionado encuentra su fundamento en la fracción IV del numeral 31 de la Constitución Federal, mismo que establece la facultad genérica de los mexicanos para contribuir, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, a los gastos públicos de la Federación, así como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan.

Como consecuencia, este precepto constata la doble dimensión que guardan los derechos en un sentido positivo, la de disfrute, y uno negativo, de prohibición, con la finalidad de guardar el orden público de la entidad.⁷³

El artículo 87 del Estatuto dispone que la Administración Pública del Distrito Federal debe ser centralizada, desconcentrada y paraestatal; además, menciona a los Órganos Político Administrativos en cada demarcación territorial, es decir, las llamadas Delegaciones del Distrito Federal y sus atribuciones específicas conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables para el desempeño de sus funciones. Dicho artículo se transcribe a continuación:

⁷³ Hernández, María del Pilar, en Departamento del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “*Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Comentado*”, *Op. Cit.*, pp. 30 y 31.

Artículo 87:- La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.

Asimismo, la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente Estatuto y en las leyes.

Lo que caracteriza a la administración pública centralizada es la relación de jerarquía que vincula los órganos inferiores con los superiores, de tal forma que los poderes de decisión y de mando se conservan en manos de estos últimos.

En el caso del Distrito Federal, el órgano superior es la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, de donde se derivan líneas de mando sobre órganos inferiores como son las Secretarías, las Delegaciones y la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal.

En este sentido, el artículo quinto de la Ley Orgánica de la Administración Pública establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es el titular de la administración pública de esa Entidad Federativa, y que a él corresponde ejercer todas las facultades establecidas en dicha ley; no obstante, el Jefe de Gobierno de Distrito Federal puede delegar sus facultades a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se deben publicar en el Diario Oficial de la Federación y la Gaceta Oficial del Distrito Federal, salvo en los casos que aquéllas sean indelegables por ley .

Por su parte, la desconcentración de la administración pública implica el otorgamiento de facultades de decisión y ejecución por parte del titular de un órgano superior a otros órganos subordinados jerárquicamente. Esta figura fue creada con la intención de dar mayor agilidad y eficiencia al funcionamiento de la administración pública, pues delega a órganos centralizados ciertas facultades en materias muy específicas en beneficio de áreas territoriales determinadas, con lo

que se permite mayor inmediatez y transparencia en las relaciones de los ciudadanos con las autoridades respectivas.⁷⁴

Los artículos 104 y 105 del EGDF fundamentan la existencia de las Delegaciones del Distrito Federal como órganos administrativos desconcentrados. En la actualidad, existen un total de dieciséis órganos político-administrativo (Delegaciones) en el mismo número de demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Cada una de ellas cuenta con autonomía funcional en acciones de gobierno y tiene un titular, conocido como Jefe Delegacional, el cual debe cumplir ciertos requisitos para ocupar ese cargo.

La característica de desconcentración de la administración pública del Distrito Federal, según Juan José Ríos Estavillo, consiste en confiar poderes a los agentes locales del poder central, dicho de otro modo, la desconcentración se tipifica en los casos en los cuales a un órgano subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración para ejercerlos a título de competencia propia bajo determinado control del órgano superior.

Sostiene Ríos Estavillo que la desconcentración corresponde a un principio jurídico en derecho público y nace cuando un órgano central transfiere a un órgano inferior, sujeto a su jerarquía, una esfera de competencia exclusiva que puede consistir en un poder de trámite o de decisión.⁷⁵

El Procedimiento Administrativo en la Imposición de Multas a Establecimientos Mercantiles tiene su fundamento legal en las fracciones I, V, VI y XI del artículo 117 del Estatuto, al señalar:

Artículo 117: (...)

Los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones:

I. Dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación;

(...)

V. Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables;

VI. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos;

(...)

⁷⁴ Serna de la Garza, José María, en Departamento del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *“Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Comentado”*, Op. Cit., p. 151.

⁷⁵ Ríos Estavillo, Juan José, en Departamento del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *“Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Comentado”*, Op. Cit., pp. 177 y 179.

XI. Las demás que les otorguen este Estatuto, las leyes, los reglamentos y los acuerdos que expida el Jefe de Gobierno.

2.5.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF), fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1998 y entró en vigor el 1º de enero de 1999 con fundamento en el Artículo 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 48, 49 y 67 fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Esta ley abrogó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de fecha 30 de diciembre de 1994.

La LOAPDF se integra por setenta y cuatro artículos y cuatro transitorios, esto de conformidad con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de febrero de 2009. Además La ley está dividida en tres títulos, subdivididos en capítulos, como a continuación se detalla:

a) Título Primero: “De la Administración Pública del Distrito Federal”. Capítulo Primero “Disposiciones Generales” (Artículos 1º a 7º). Capítulo Segundo “Del Territorio del Distrito Federal” (Artículos 8 a 11).

b) Título Segundo: “De la Administración Pública Centralizada”. Capítulo Primero “De La Administración Pública Centralizada” (Artículos 12 a 22º). Capítulo Segundo “De la Competencia de las Secretarías, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales” (Artículos 23 a 35). Capítulo Tercero “De los Órganos Político Administrativos de las Demarcaciones Territoriales y demás Órganos Desconcentrados” (Artículos 36 a 39).

c) Título Tercero: “De la Administración Pública Paraestatal”. Capítulo Primero. “De la Administración Pública Paraestatal” (Artículos 40 a 47). Capítulo Segundo. “De los Organismos Descentralizados. Constitución, Organización y Funcionamiento” (Artículos 48 a 54). Capítulo Tercero “De las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria” (Artículos 55 a 60). Capítulo Cuarto “De los

Fideicomisos Públicos” (Artículos 61 a 66). Capítulo Quinto “De la Operación y Control de las Entidades Paraestatales” (Artículos 67 a 74).

Expuesto lo anterior, a continuación se realiza un análisis específico de los artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que tienen relación con el Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles.

El artículo primero de la LOAPDF apunta que la misma es de orden e interés público y su objeto principal es regular la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, así como la distribución de facultades de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en la esfera de su competencia, como se señala en la transcripción siguiente:

Artículo 1º: Las disposiciones contenidas en la presente Ley son de orden e interés público y tienen por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno.

En el párrafo primero del artículo segundo de la LOAPDF se indica que la Administración Pública del Distrito Federal es centralizada, desconcentrada y paraestatal, a su vez, en el párrafo tercero se hace mención de las demarcaciones territoriales en las que se divide el Distrito Federal y donde se llevan a cabo los Procedimientos Administrativos de Imposición de Multas a Establecimientos Mercantiles, entre otros, generalmente se les denomina Delegaciones Políticas.

Por su parte, el artículo 3º de la ley proporciona una lista de conceptos relacionados con todo Procedimiento Administrativo en general. Para efectos de esta investigación sólo se mencionan aquellos que se refieren al procedimiento administrativo, realizado por la autoridad competente, para la imposición de multas a los establecimientos mercantiles, como se señalan a continuación:

Artículo 3: Para los efectos de esta Ley se entiende por:
(...)

- II. Administración pública desconcentrada.** Los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de gobierno o a la dependencia que éste determine;
- III. Delegaciones.** Los órganos políticos administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal;
- (...)
- V. Administración Pública.** El conjunto de órganos que componen la Administración Centralizada, desconcentrada y paraestatal;
- VI. Asamblea Legislativa.** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- VII. Demarcación Territorial.** Cada una de las partes en que se divide el Territorio del Distrito Federal para efectos de Organización Política Administrativa;
- (...)
- X. Estatuto de Gobierno.** El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- XI. Jefe de Gobierno.** El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- XII. Ley.** La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal;
- XIII. Reglamento.** El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
- (...)

El artículo 7º de la Ley Orgánica establece que todos los actos, así como procedimientos administrativos se regirán por ciertos principios, como el de simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad.

El Capítulo Segundo del Título Primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en sus artículos 8 al 11 establece lo relacionado al territorio que actualmente tiene el Distrito Federal.

La disposición contenida tanto en la Constitución Política, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como el artículo octavo de la LOAPDF, en el cual se establece lo relacionado con la naturaleza del Distrito Federal, mencionando que es la capital del país, sede de los Poderes de la Unión, pero además se agrega la personalidad jurídica y patrimonio propio del mismo.

En el Capítulo Tercero del Título Segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, los artículos 36 al 39 se refieren a los Órganos Político Administrativos de las Demarcaciones Territoriales y otros Órganos Desconcentrados, creados para el mejor desempeño de las actividades de la Autoridad Administrativa, mismos que en su actuar deben atender los principios de simplificación, transparencia, racionalidad, funcionalidad, eficacia y coordinación, conforme a lo estipulado en el artículo 36, al señalar:

Artículo 36: Para un eficiente, ágil y oportuno estudio, planeación y despacho de los asuntos competencia de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, se

podrán crear órganos desconcentrados en los términos del artículo 2° de esta Ley, mismos que estarán jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno o a la dependencia que éste determine, y que tendrán las facultades específicas que establezcan los instrumentos jurídicos de su creación.

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

El artículo 37 de la LOAPDF establece que la Administración Pública del Distrito Federal cuenta con órganos político-administrativos desconcentrados, los cuales se ubican en cada demarcación territorial, y tienen autonomía funcional para realizar sus actividades, éstos se identifican como Delegaciones Políticas.

En cada Delegación Política se llevan a cabo diversos procedimientos administrativos, entre los que se encuentra el de imposición de sanciones a establecimientos mercantiles. Estos órganos político-administrativos cuentan con un titular elegido de forma universal, libre, secreta y directa, que debe conocer el desarrollo del Procedimiento Administrativo de Imposición de Multas a Establecimientos Mercantiles; para ese fin, es auxiliado por una Dirección General, la Dirección de Área, la Subdirección y la Jefatura de la Unidad Departamental.

Sin embargo, la dirección encargada de realizar el Procedimiento Administrativo de Imposición de Multas a Establecimientos Mercantiles, es la Dirección General Jurídica y de Gobierno.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 39 de la LOAPDF, los titulares de los Órganos Político Administrativos de cada demarcación territorial tienen diferentes obligaciones; para efectos del Procedimiento Administrativo de Imposición de Multas a Establecimientos Mercantiles sólo resultan aplicables las fracciones VIII, XII, LXXXIII, las cuales señalan:

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

(...)

VIII. Velar por el cumplimiento de las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal,

(...)

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

(...)

LXXXIII. Las demás que les atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Juan José Ríos Estavillo menciona que la Administración Pública del Distrito Federal cuenta con órganos desconcentrados y con autonomía funcional en acciones de gobierno en cada demarcación territorial, por lo que de conformidad con el artículo 39 de la LOAPDF, le corresponde a cada titular de las demarcaciones territoriales desarrollar y cumplir, aproximadamente, un total de ochenta atribuciones, funciones u obligaciones.⁷⁶

2.6.- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) el día 21 del mismo mes y año. Entró en vigor al día siguiente de su publicación en la GODF el 22 de diciembre de 1995, excepto los artículos 89 y 90, los cuales iniciaron su vigencia a partir del 1o. de julio de 1996.

Este ordenamiento jurídico cuenta con ciento cuarenta artículos y un transitorio, esto de conformidad con las reformas a la Ley, publicadas en la GODF el 26 de enero de 2009. La LPADF está dividida en cinco títulos y estos, a su vez, se subdividen en capítulos como se detalla a continuación:

a) Título Primero: "Disposiciones Generales". Capítulo Único (Artículos 1º a 5º).

b) Título Segundo: "De los Actos Administrativos". Capítulo Primero "De los Elementos y Requisitos de Validez del Acto Administrativo" (Artículos 6 y 7). Capítulo Segundo "De la Eficacia y Ejecutividad del Acto Administrativo" (Artículos 8 a 23). Capítulo Tercero "De la Nulidad, Anulabilidad y Revocación del Acto Administrativo" (Artículos 24 a 28). Capítulo Cuarto "De la Extinción del Acto Administrativo" (Artículo 29).

⁷⁶ Ríos Estavillo, Juan José, en Departamento del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "*Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Comentado*", *Op. Cit.*, p. 192.

c) Título Tercero: "Del Procedimiento Administrativo". Capítulo Primero "Disposiciones Generales" (Artículos 30 a 39). Capítulo Segundo "De los Interesados" (Artículos 40 a 43). Capítulo Tercero "Del Procedimiento y sus Formalidades" (Artículos 44 a 59). Capítulo Cuarto "De los Impedimentos, Excusas y Recusaciones" (Artículos 60 a 70). Capítulo Quinto "De los Términos y Notificaciones" (Artículos 71 a 84). Capítulo Sexto "De los Incidentes" (Artículos 85 y 86). Capítulo Séptimo "De la Conclusión del Procedimiento Administrativo" (Artículos 87 a 96). Capítulo Octavo "De las Visitas de Verificación" (Artículos 97 a 105). Capítulo Noveno "De las Medidas de Seguridad" (Artículos 106 y 107).

d) Título Cuarto: "Del Recurso de Inconformidad": Capítulo Único (Artículos 108 a 128).

e) Título Quinto: "De las Sanciones Administrativas": Capítulo Único (Artículos 129 a 140)

Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvatti y Francisco Javier Venegas Huerta sostienen que el procedimiento administrativo en sí, está previsto en la ley de la materia, el cual está regulado en el Título Tercero "Del Procedimiento Administrativo", en los artículos 30 a 105.

En los artículos 108 a 128 de la LPADF se prevé el recurso de inconformidad, integrado por la serie de actos a través de los cuales se concreta la labor administrativa, y cuyo propósito es la realización de un fin público.

La actividad administrativa se integra por una serie de actos legales y congruentes; por ello, es necesario que las formalidades en el Procedimiento Administrativo se precisen y uniformen para tener un procedimiento ágil y eficaz propio de la administración pública moderna.⁷⁷

De acuerdo con el artículo primero de la LPADF, esta ley es de orden e interés público, y regula los procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal en la esfera de su competencia, y no se aplicará en procedimientos de carácter financiero, fiscal o en lo relativo a la actuación del Ministerio Público, entre otras.

⁷⁷ Acosta Romero, Miguel, Herrán Salvatti, Mariano, *Et. al.*, "Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas.", *Op. Cit.*, p. 402.

Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvatti y Francisco Javier Venegas Huerta manifiestan que el artículo primero de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal es semejante al correspondiente de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aunque más claro, porque se aplica a la administración pública del Distrito Federal, incluyendo a la paraestatal cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares.⁷⁸

Manuel Lucero Espinosa sostiene que el orden público regulado por la LPADF es de carácter procesal, por esto, en materia de procedimiento administrativo tiende a evitar los desordenes jurídicos, ya que su objetivo consiste en garantizar la realización del derecho y el arreglo armonioso del procedimiento administrativo, por esa razón, tanto los particulares como los órganos administrativos no pueden dejar de observar sus disposiciones.⁷⁹

El artículo 2º de la LPADF define una serie de elementos generales relacionados con todo procedimiento administrativo. Sin embargo, para los efectos de esta investigación, sólo se mencionan aquellos referidos al procedimiento administrativo llevado a cabo por la autoridad competente que tratan el tema de la imposición de multas a establecimientos mercantiles, como se precisa a continuación:

Artículo 2: Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

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

II. Administración Pública: Dependencias y entidades que integran a la Administración Central y Paraestatal del Distrito Federal, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal;

(...)

V. Autoridad: Persona que dispone de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hecho;

VI.- Autoridad competente: Dependencia, Órgano Desconcentrado, Órgano Político Administrativo o Entidad de la Administración Pública del Distrito Federal facultada por los ordenamientos jurídicos, para dictar, ordenar o ejecutar un acto administrativo:

⁷⁸ Acosta Romero, Miguel, Herrán Salvatti, Mariano, *Et. al.*, “*Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas.*”, *Op. Cit.*, p. 406.

⁷⁹ Lucero Espinosa, Manuel, “*Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada*” Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 3.

(...)

X. Formalidades: Principios esenciales del procedimiento administrativo, relativos a las garantías de legalidad, seguridad jurídica, audiencia e irretroactividad, que deben observarse para que los interesados obtengan una decisión apegada a derecho;

(...)

XII. Interesado: Particular que tiene un interés legítimo respecto de un acto o procedimiento administrativo, por ostentar un derecho legalmente tutelado;

(...)

XV. Ley: Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal;

XVI. Ley Orgánica: Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal;

(...)

XX. Normas: Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos u otras disposiciones de carácter general, que rijan en el Distrito Federal;

(...)

XXII. Procedimiento Administrativo: Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general;

(...)

XXIV. Resolución Administrativa: Acto administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad competente, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas;

(...)

XXVI. Tribunal: Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El artículo 4º de la LPADF establece que la misma se debe aplicar de manera supletoria a los ordenamientos jurídicos que regulan la Administración Pública del Distrito Federal. En caso de no haber una disposición en específico, y no se oponga a lo que prescribe dicha ley se podrá aplicar lo señalado en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

En opinión de Ignacio Orendain, este artículo manifiesta la aplicación supletoria de la LPADF, en términos generales, a los diversos ordenamientos los cuales regulan la Administración Pública del Distrito Federal, siempre y cuando las disposiciones jurídicas no regulen materias específicas, de lo contrario, estas últimas serían siempre aplicables.

También es importante indicar la existencia de ciertos campos jurídicos en los que, a pesar de haber preceptos similares o idénticos a los contenidos en la LPADF, ello no obsta para ser aplicados los señalados por la misma, en especial los siguientes:

1. Tratándose del Recurso de Inconformidad.

2. Con respecto a las Visitas de Verificación, aunque en tal extremo no sólo se menciona a la ley, sino a un reglamento específico.

3. En cuanto al procedimiento de revalidación, autorizaciones o permisos, cuyo trámite se sujetará a lo dispuesto por el artículo 35 de la propia Ley.

Asimismo, se indica que el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal se aplicará en los casos que no se oponga a lo prescrito por la misma LPADF.⁸⁰

El artículo 5º establece que el procedimiento administrativo debe regirse por principios como los de agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y buena fe, lo cual se transcribe a continuación:

Artículo 5: El procedimiento administrativo que establece la presente Ley se regirá por los principios de simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y buena fe.

Ignacio Orendain, por su parte refiere sobre la lista de principios antes mencionados, que sus disposiciones son de orden e interés públicos, y se opone en cierta forma, a la "buena fe", dado que si tal principio pudiera aplicarse en un momento determinado, no sería fácil ni que las autoridades administrativas abduquen, ni los particulares renuncien a los marcos normativos de orden e interés públicos, por mejores intenciones que existan en contrario.

Sin embargo, los otros conceptos apuntados en dicho artículo pueden sintetizarse en "simplificación administrativa" y "seguridad jurídica", los cuales representan el ideal para los gobernados, y sería preciso mantenerlos como el motivo rector de los legisladores en referencia al procedimiento administrativo.⁸¹

En el artículo 5 Bis se establece como obligación de las autoridades administrativas competentes capacitar al personal encargado de realizar las visitas de verificación a los establecimientos mercantiles, así como el otorgamiento de la identificación que los acredite para realizar esa función señalando, además, la consideración de los verificadores como personal de confianza en todo momento.

El artículo 6º proporciona una lista de requisitos esenciales para que todo acto administrativo tenga validez y por ende, resultan aplicables al procedimiento

⁸⁰ Orendain Kunhardt, Ignacio, *"Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (Análisis y Comentarios)"*, Primera Edición, Editorial Themis, México 1996, p. 9.

⁸¹ *Ibidem*, p. 10.

para la imposición de multas a establecimientos mercantiles. Dicho artículo de referencia establece:

Artículo 6: Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvatti y Francisco Javier Venegas Huerta aluden que el artículo antes citado, reproduce principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al considerar que en una ley de procedimiento administrativo no debería reiterarse lo ya regulado en la Constitución; pues la competencia, la forma escrita, la fundamentación y la motivación, están previstas en el artículo 16 de la Carta Magna.⁸²

De los artículos 30 a 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal correspondientes al Título Tercero denominado "Del Procedimiento Administrativo", se encuentran las disposiciones generales de todo procedimiento.

⁸² Acosta Romero, Miguel, Herrán Salvatti, Mariano, *Et. al.*, "Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas.", *Op. Cit.*, p. 273.

Los artículos 30, 31 y 32, son los necesarios para dar fundamento a todo Procedimiento Administrativo emitido por la autoridad competente relativo a la Imposición de Multas a Establecimientos Mercantiles

En los artículos antes señalados, se establece que el Procedimiento Administrativo, sirve para asegurar el cumplimiento de la Administración Pública y garantiza los derechos e intereses de los gobernados. Las disposiciones contenidas en estos artículos se aplican a los actos desarrollados por la autoridad competente para llevar a cabo la imposición de multas.

El procedimiento puede ser iniciado de oficio o a petición del interesado, como se establece en el primer párrafo del artículo 32 de la LPADF. Los artículos antes mencionados se señalan a continuación:

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

Artículo 31.- Las disposiciones de este Título se aplicarán a los actos que desarrolle la Administración Pública del Distrito Federal ante los particulares, cuando los actos jurídicos que inicien, integren o concluyan el procedimiento administrativo produzcan efectos en su esfera jurídica.

El incumplimiento de las disposiciones previstas en este ordenamiento dará lugar a la responsabilidad del servidor público, en los términos de la Ley de Responsabilidades.

Artículo 32.- El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición del interesado.

(...)

Manuel Lucero Espinosa, menciona que el Procedimiento Administrativo se puede presentar de dos formas de oficio o a petición de la parte interesada.

Se inicia de oficio cuando en la propia administración el órgano competente decide actuar en virtud de cualquiera de las siguientes circunstancias.⁸³

- a) Por propia iniciativa;
- b) Por orden del órgano superior;
- c) Por sugerencia razonada de cualquiera de los órganos subordinados;

⁸³ Lucero Espinosa, Manuel, *“Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada.”*, Op. Cit., pp. 72-75.

- d) Por pedimento de cualquier otro órgano de la administración o cualquier otro ente público, siempre y cuando no invoquen un derecho subjetivo o un interés legítimo;
- e) Por la denuncia o queja de particulares.

Las circunstancias anteriores, expresamente identificadas en el Título Tercero de la LPADF, resultan plenamente válidas, pues aunque la actuación no se hace por iniciativa propia del órgano respectivo, existe de por medio una orden o un pedimento de otro órgano, ente público, o, inclusive, de particulares.

La incoación del procedimiento es oficiosa, en tanto los sujetos señalados en el párrafo anterior no constituyan parte interesada dentro del procedimiento y, por ello, no existe relación jurídica procedimental.

Una situación idéntica a lo antes mencionado, acontece en el caso de los particulares cuando presentan denuncias o quejas, debido a que el denunciante no es considerado por la ley como interesado, y por tal motivo queda al margen del procedimiento. Esto obedece al hecho de que la denuncia o queja administrativa es una información de un particular a una autoridad administrativa.

Por otra parte, el procedimiento se inicia a instancia de parte interesada, cuando es promovido por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, la cual invoca un derecho subjetivo o un interés legítimo, ya que sólo estos sujetos se consideran como parte interesada en el procedimiento administrativo.

Como parte del procedimiento, en la administración se encuentra al órgano competente facultado para tramitar el mismo y emitir la resolución final; al otro extremo de esa relación está la parte interesada, persona física o jurídica, pública o privada, con plena capacidad jurídica y legitimación para hacer valer sus propios derechos subjetivos o intereses legítimos.⁸⁴

En los artículos 40 a 43 se dispone, por un lado, lo relacionado a los interesados en todo Procedimiento Administrativo y, por el otro, lo relativo a la Imposición de Multas a Establecimientos Mercantiles, objeto de estudio de este trabajo.

⁸⁴ Lucero Espinosa, Manuel, "*Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada.*", *Op. Cit.*, pp. 72-75.

En los artículos antes señalados, se menciona que en todo procedimiento administrativo, la parte interesada puede actuar por sí mismo o a través de un apoderado legal, en caso de ser una persona moral, la cual tenga que comparecer ante la Administración Pública del Distrito Federal y la representación debe acreditarse mediante instrumento público.

En el caso de las personas físicas, dicha representación puede acreditarse con una carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas ante fedatario público, o en su caso, sólo por la declaración en comparecencia personal ante la autoridad competente.

El interesado o su representante legal pueden autorizar a la persona o personas consideradas pertinentes para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos mientras dure el procedimiento, así como para realizar trámites y gestiones necesarias. En el supuesto de que haya varios interesados, se elige a un representante común.

Manuel Lucero Espinosa, se refiere al interesado como una figura típica del Derecho Administrativo y éste puede ser la persona física o moral, titular de derechos subjetivos o intereses legítimos.⁸⁵

En opinión de Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvatti y Francisco Javier Venegas Huerta, lo establecido por el artículo 41 de la LPADF para la representación de las personas morales, requiere de un instrumento público, el cual debe ser un poder otorgado ante notario, mientras que para las personas físicas, sólo es necesario una simple carta poder firmada ante dos testigos, cuyas firmas sean ratificadas ante fedatario público, mismo que en esta materia es el notario público, ya que los corredores actúan en materia mercantil.

La última parte de este artículo se puede interpretar como una flexibilidad en contra de las formalidades establecidas en dicho precepto, lo cual se refiere a que las personas físicas también pueden otorgar poder mediante la simple comparecencia.

En el numeral 42 se establece que el interesado o su representante legal, pueden autorizar mediante escrito firmado a la persona o personas que

⁸⁵ *Ibidem*, p. 91

consideren pertinentes para oír y recibir notificaciones, realizar trámites, gestiones y comparecencias necesarias para la substanciación del procedimiento, dicha autorización se concede sólo de manera limitativa.⁸⁶

En todo procedimiento, la parte interesada tiene derecho a presentar promociones, las cuales son importantes para el desarrollo de éste, pero como requisito fundamental, deben presentarse por escrito.

El artículo 44 contiene los requisitos esenciales para toda promoción, y conforme al numeral 45, cuando la misma no reúna los requisitos necesarios, la autoridad prevendrá por escrito y por una sola vez al interesado o a su representante legal, para que en un término de cinco días hábiles, siguientes a la notificación, subsane las deficiencias, con el apercibimiento de no hacerlo, se tiene por no presentada.

Las promociones se deben presentar en las unidades receptoras autorizadas por la dependencia o entidad administrativa competente, para tales efectos, esto último conforme al artículo 46 de la LPADF.

Acosta Romero, Herrán Salvatti y Venegas Huerta, concluyen que de acuerdo con el preámbulo del artículo 45 de la LPADF, la autoridad puede requerir al promovente cuando en su escrito inicial omite alguno de los requisitos establecidos en el artículo 44 de la LPADF, y en el supuesto de no subsanar la irregularidad solicitada, el escrito se tiene por no interpuesto.⁸⁷

En todo Procedimiento Administrativo la parte interesada tiene el derecho a presentar las pruebas necesarias para el desarrollo del mismo, las cuales se presentaran con el escrito inicial de conformidad con la naturaleza del asunto o por disposición de las normas respectivas, conforme al artículo 56 de la LPADF.

Para tal efecto, la autoridad competente acordará en un término de tres días hábiles, siguientes al ofrecimiento de las pruebas, día y hora para la celebración de la audiencia de admisión, desahogo de las mismas, además se pueden formular alegatos, la cual debe llevarse a cabo dentro de los siete días hábiles

⁸⁶ Acosta Romero, Miguel, Herrán Salvatti, Mariano, *Et. al.*, “*Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas.*”, *Op. Cit.*, p. 322.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 432.

siguientes a la notificación del acuerdo mediante el cual se admiten las pruebas, lo anterior con fundamento al artículo 57.

El artículo 58 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, estipula que si la autoridad ante la cual se lleva a cabo el Procedimiento Administrativo no tiene por ciertos los hechos afirmados por la parte interesada, ésta debe acordar, dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción del escrito inicial, la apertura de un periodo probatorio de cinco días hábiles, notificando al interesado dicho acuerdo.

En la opinión de los autores Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvatti y Francisco Javier Venegas Huerta, los artículos 56, 57 y 58 facultan al funcionario instructor del Procedimiento Administrativo a acordar la apertura de un periodo de pruebas sólo en tres supuestos.

- a) Cuando la naturaleza del asunto así lo exija
- b) Cuando así lo establezcan las leyes respectivas
- c) Cuando no se tengan por ciertos los hechos señalados por los interesados.

Aunque las normas aplicables no prescriben que debe ofrecerse y aportarse pruebas, se reitera que es un derecho constitucional del particular, el cual no puede prohibir una ley secundaria, del mismo modo se prevé la celebración de una audiencia de admisión, desahogo de pruebas y alegatos. En caso de no ofrecer pruebas, la autoridad resuelve con los elementos que obren en el expediente.⁸⁸

En todo Procedimiento Administrativo y, por consiguiente, en el de Imposición de Multas a Establecimientos Mercantiles, es necesario realizar ciertas diligencias, consideradas parte fundamental para el desarrollo del mismo. Para tal efecto, las mismas, deben realizarse en horas y días hábiles, lo anterior con fundamento en el artículo 71, asimismo, este precepto establece una lista de días considerados inhábiles.

⁸⁸ Acosta Romero, Miguel, Herrán Salvatti, Mariano, *Et. al.*, “*Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas.*”, *Op. Cit.*, pp. 436 y 440.

Las diligencias también deben practicarse conforme a los horarios establecidos por cada dependencia o entidad de la Administración Pública del Distrito Federal publicados en la Gaceta Oficial, lo anterior conforme al numeral 72.

Con relación a los días inhábiles que se establecen en el artículo 71, Manuel Lucero Espinosa dice que con excepción de los sábados y domingos, los demás están considerados como días de descanso obligatorio para los trabajadores de las dependencias de la Administración Pública, cuyas relaciones de trabajo se rigen por el Apartado B del Artículo 123 Constitucional.⁸⁹

El artículo 87 de la LPADF, establece las hipótesis que dan conclusión al procedimiento, pero para los efectos de la Imposición de Multas a Establecimientos Mercantiles se concluye con la emisión de la resolución administrativa correspondiente.

Lo anteriormente señalado, se fundamenta en la fracción I del numeral mencionado, dicha resolución debe contener todos los supuestos planteados por los interesados o previstas por las normas, de conformidad con el artículo 88 de la LPADF.

En el Título Tercero, Capítulo Octavo de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, se establecen en los artículos 97 a 104 los requisitos necesarios para llevar a cabo visitas de verificación a establecimientos mercantiles por parte de la autoridad competente.

En el artículo 97, se faculta a la autoridad competente para comprobar, a través de visitas domiciliarias, que los establecimientos mercantiles cumplen con lo establecido en los ordenamientos jurídicos específicos para la materia, no obstante, éstas deben sujetarse a ciertos principios como el de unidad, agilidad, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad, entre otros.

Las visitas de verificación conforme se indica en el artículo 98 de la LPADF deben ajustarse a las formalidades establecidas en los ordenamientos jurídicos aplicables para tal efecto. Además, para que las realice la persona autorizada, es decir el verificador, éste debe contar una orden por escrito firmada por la autoridad

⁸⁹ Lucero Espinosa, Manuel, *“Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada.”*, Op. Cit., p. 106.

competente, en la que se precisen los objetivos de la misma. Cuando no haya elementos que pudieran dar certeza del lugar a verificarse, la orden puede contener la fotografía impresa del lugar, sin que esto afecte los requisitos de validez del procedimiento, lo anterior de acuerdo con el numeral 99 de la LPADF.

El titular o cualquier persona que se encuentre en el establecimiento mercantil, objeto de la visita domiciliaria, debe permitir el acceso al verificador asignado y otorgar las facilidades necesarias para realizar la diligencia. Para tal efecto, éste se debe identificar con una credencial vigente con fotografía, expedida por autoridad competente, lo anteriormente señalado se fundamenta en los artículos 100 y 101 de la ley en comento.

Conforme se estipula en el artículo 102 de la LPADF se debe levantar un acta circunstanciada del desarrollo de la Visita de Verificación en presencia de dos testigos, los cuales serán designados por el visitado o, en su defecto, si éste se negara a realizarlo, se harán por parte del verificador. Una vez concluida la diligencia, se le proporcionará una copia del acta correspondiente a la persona con quien se entendió la misma.

En el numeral 103 de la LPADF se presenta una lista de elementos contenidos en el acta de visita de verificación a los establecimientos mercantiles como son, nombre del visitado, hora, fecha de inicio y conclusión de la diligencia, dirección del establecimiento objeto de la visita, número y fecha del oficio de comisión que la motivó, nombre y cargo de la persona con quien se llevó a cabo la visita, nombre y domicilio de los testigos, datos relativos a la actuación, declaración del visitado, si quiere hacerla, así como nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia.

Con fundamento en el artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal los visitados pueden hacer observaciones y ofrecer pruebas sobre los hechos contenidos en la Visita de Verificación, lo cual puede ser al momento de efectuarse la misma o en un término de diez días siguientes a la diligencia. Con base en el artículo 105, la autoridad competente puede verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el propósito de

comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales de acuerdo con las formalidades para realizar la visita de verificación.

Manuel Lucero Espinosa establece, en relación a los artículos que regulan las visitas de verificación, obedecen al hecho de que el Poder Judicial de la Federación, ha considerado que el artículo 16 Constitucional dispone que las autoridades administrativas, al practicar las visitas domiciliarias, deberán sujetarse a las formalidades prescritas para los cateos.

En relación a esto, el precepto constitucional determina que la visita de verificación puede desahogarse con el ocupante del domicilio visitado, quien puede ser cualquier persona que se encuentre en el establecimiento, pero para que se den los supuestos establecidos en el artículo 16 constitucional se debe estimar que las visitas no sólo pueden practicarse únicamente con el visitado o su representante legal.⁹⁰

Ignacio Orendain considera al artículo 104 de la LPADF como un aspecto positivo, toda vez que concede a los visitados externar observaciones sobre los hechos asentados en las actas y ofrecer pruebas, en el mismo acto del cierre de las mismas, aunque también pueden hacer valer ese derecho dentro de los cinco días siguientes a la fecha de conclusión de la visita.

Por otra parte, Orendain sostiene que la disposición no se limita a pruebas documentales y es más aún cuando no lo señala expresamente la LPADF; por lo tanto, la omisión por parte del visitado en lo referente a ese ejercicio es natural que implique consentir, pero únicamente con los hechos consignados en las actas.⁹¹

El Título Quinto de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, contiene del artículo 129 al 140. Éstos regulan las sanciones administrativas a las cuales se hacen acreedores los titulares de los establecimientos mercantiles, que fueron objeto de una visita de verificación por parte de la autoridad competente, dichas verificaciones deben estar previstas en las leyes respectivas, las cuales pueden consistir en amonestación, multa,

⁹⁰ Lucero Espinosa, Manuel, *“Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada.”*, Op. Cit., p. 140.

⁹¹ Orendain Kunhardt, Ignacio, *“Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (Análisis y Comentarios)”*, Op. Cit., p. 51.

clausura y arresto no mayor a treinta y seis horas, y en caso de haber reincidencia se impone el doble de lo establecido, lo expuesto se fundamenta en los artículos 129 y 130 de la Ley.

Para imponer dichas sanciones, la autoridad administrativa, sigue un procedimiento, en el cual se debe otorgar al visitado la oportunidad de manifestar lo que a su derecho corresponde y ofrezca las pruebas necesarias para subsanar errores o deficiencias, sin embargo, si el visitado no lo hiciera, la autoridad podrá imponer las sanciones correspondientes, pero al hacerlo debe fundar y motivar su decisión considerando los daños producidos, la intención para cometer la infracción, así como la gravedad de la misma y la capacidad económica del infractor, con fundamento en los artículos 131 y 132 de este ordenamiento jurídico.

Manuel Lucero Espinosa, dice con relación a las sanciones administrativas, que éstas deben estar previstas en las leyes respectivas, y con esta disposición se recoge el Principio de Legalidad previsto en el artículo 14 Constitucional, tercer párrafo, al establecer la prohibición de imponer pena (o sanción) alguna no decretada por una ley exactamente aplicable al delito (o infracción) correspondiente.

Las sanciones administrativas podrán consistir en amonestación con apercibimiento, multa, arresto hasta por 36 horas, clausura temporal o permanente, parcial o total, y las demás señaladas por las leyes o reglamentos.⁹²

Desde el punto de vista de Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvatti y Francisco Javier Venegas Huerta, la sanción es una consecuencia o efecto de una conducta ilícita, aunque habría que considerar que el ilícito es un género en el cual pueden caber muchas especies; así todo delito es ilícito, pero no todo ilícito es delito, existe ilícito civil, ilícito mercantil, ilícito laboral e ilícito administrativo, y para esas sanciones deben existir infracciones necesariamente.⁹³

El Procedimiento Administrativo Sancionador, señalado en el Título Quinto de la Ley de Procedimiento Administrativo, según Ignacio Orendain, tiene como característica básica el dar unidad a las diversas fases que lo componen.

⁹² Lucero Espinosa, Manuel, *“Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada.”*, Op. Cit., p. 147.

⁹³ Acosta Romero, Miguel, Herrán Salvatti, Mariano, *Et. al.*, *“Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas.”*, Op. Cit., p. 375.

Por otro lado, encontramos el cumplimiento de garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 de la Ley Suprema.

Así en el artículo 131 de la LPADF, se muestran los lineamientos que se deben seguir para cumplir con la garantía de audiencia, oyendo previamente al presunto infractor.

Mientras que en el artículo 132 del ordenamiento jurídico de referencia, se indica que la autoridad administrativa sancionadora "fundará y motivará su resolución", para lo cual debe tomar en cuenta todas las consideraciones (y no nada más una), de las listadas en el propio precepto, adecuando el monto de la sanción a cada caso individual.

En el artículo 133 de la LPADF, se presenta un procedimiento específico para la notificación por escrito de la resolución correspondiente, después de haber oído al supuesto infractor y de desahogar las pruebas necesarias.

En la opinión del autor Ignacio Orendain, el artículo 135 se refiere a la aplicación simultánea de sanciones previstas en esta u otras leyes, salvo el arresto.

Por su parte, en el artículo 138, el legislador establece la figura de la "caducidad", si en el término de cinco años la autoridad no "impone" la sanción.

Caso distinto es lo señalado en el artículo 139, en cuanto a que, una vez impuesta la sanción, transcurren cinco años sin hacerla efectiva al particular, dándose así el supuesto de "la prescripción".

Ignacio Orendain afirma que en las sanciones contempladas en el artículo 140, se esta frente a una justicia de ventanilla, en el sentido de que la autoridad, dentro de un procedimiento sencillo, puede dejar sin efectos un requerimiento o una sanción cuando se trate de un error manifiesto o el particular demuestre haber cumplido con anterioridad.⁹⁴

⁹⁴ Orendain Kunhardt, Ignacio, "*Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (Análisis y Comentarios)*", *Op. Cit.*, pp. 62 y 63.

2.7.- Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal

La Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal (LEMDF), se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) el 26 de enero de 2009; y entró en vigor el 26 de febrero del mismo año, con fundamento en el Artículo 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el 48, 49 y 67 fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Esta ley abrogó la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, publicada en la GODF el 28 de febrero de 2002.

La LEMDF cuenta con noventa y nueve artículos y nueve transitorios y está dividida en cinco títulos, que a su vez, se subdividen en capítulos, como a continuación se detalla:

a) Título Primero: "Disposiciones Generales, Atribuciones de los Establecimientos Mercantiles en General". Capítulo Primero "Disposiciones Generales" (Artículos 1º a 5º), Capítulo Segundo "De las Atribuciones" (Artículos 6 a 13), Capítulo Tercero "De los Establecimientos Mercantiles en General" (Artículos 14 a 16).

b) Título Segundo: "De los Permisos y Autorizaciones." Capítulo Primero "De los Permisos" (Artículos 17 a 21). Capítulo Segundo "De las Autorizaciones" (Artículos 22 a 24).

c) Título Tercero: "De los Establecimientos Mercantiles que requieren Licencia de Funcionamiento." Capítulo Primero "De las Licencias para Giros de Impacto Vecinal y de Impacto Zonal" (Artículo 25). Capítulo Segundo "De las Licencias de Funcionamiento Ordinarias" (Artículos 26 a 29). Capítulo Tercero "De las Licencias de Funcionamiento Especiales" (Artículo 30). Capítulo Cuarto "De los Requisitos para obtener y modificar las Licencias de Funcionamiento." (Artículos 31 a 37). Capítulo Quinto "De los Horarios." (Artículos 38 y 39). Capítulo Sexto "Disposiciones Complementarias." (Artículos 40 a 44).

d) Título Cuarto: "De los Establecimientos Mercantiles que requieren de Declaración de Apertura." Capítulo Primero "Disposiciones Generales." (Artículos

45 a 49). Capítulo Segundo "De la Declaración de Apertura." (Artículos 50 a 57). Capítulo Tercero "De los Juegos de Video, Electrónicos, Mecánicos y Electromecánicos." (Artículos 58 a 63). Capítulo Cuarto "De los Estacionamientos Públicos, Acomodadores de Vehículos, Motocicletas y Bicicletas y Estacionamientos Vinculados a un Giro Mercantil." (Artículos 64 a 67). Sección Primera "De los Estacionamientos Públicos y Acomodadores de Vehículos, Motocicletas y Bicicletas." (Artículos 68 y 69). Sección Segunda "Del Servicio de Estacionamientos de los Establecimientos Mercantiles" (Artículo 70). Sección Tercera "De los Estacionamientos Mercantiles Públicos vinculados a un Establecimiento Mercantil." (Artículo 71). Capítulo Quinto "De los Billares y Boliches." (Artículos 72 y 73). Capítulo Sexto "De los Baños Públicos, Masajes y Gimnasios." (Artículos 74 a 76). Capítulo Séptimo "De los Establecimientos Mercantiles en los que se vendan bebidas alcohólicas en envase cerrado y no se permita su consumo en el interior." (Artículo 77)

e) Título Quinto: "Verificación, Medidas de Seguridad, Sanciones y Recurso." Capítulo Primero "De la Verificación." (Artículos 78 a 80). Capítulo Segundo "De las Medidas de Seguridad y Sanciones." (Artículos 81 a 91). Capítulo Tercero "Del Retiro de Sellos de Suspensión Temporal de Actividades o Clausura" (Artículos 92 a 94). Capítulo Cuarto "Procedimiento para la Revocación de Oficio" (Artículos 95 a 97). Capítulo Quinto "De las Notificaciones." (Artículo 98). Capítulo Sexto "Del Recurso de Inconformidad" (Artículo 99)

La LEMDF regula el objeto principal de ésta investigación, es decir, el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

En su artículo primero se establece que las disposiciones contenidas son de orden público e interés social, cuyo objetivo consiste en regular la actividad de los establecimientos mercantiles en el Distrito Federal.

Además menciona la promoción de las actividades de los establecimientos mercantiles a través de programas y acuerdos bajo los términos establecidos en los ordenamientos jurídicos, realizados por la autoridad competente, siempre y cuando dichas actividades no comprometan el desarrollo armónico y sustentable

de la ciudad. Asimismo faculta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para crear programas de apoyo a los establecimientos libres de humo de tabaco.

El artículo 2º de la LEMDF define una serie de elementos relacionados con los establecimientos mercantiles en la entidad federativa, por ejemplo, Administración Pública, Establecimiento, Giro Mercantil, Clausura, entre otros.

Dentro de los conceptos novedosos que se manejan en la LEMDF, se incluyen los siguientes: Aforo, Aviso, Certificado de Cumplimiento, Consejo Delegacional de Verificación Ciudadana, cambia Demarcación Territorial por Delegaciones, Desmontable, Giro Mercantil Principal, Giro Complementario, producto ilegal, Secretaria de Protección Civil, Suspensión temporal de actividades y Unidades de Verificación; entre otros.

El artículo 3º de la Ley de Establecimientos Mercantiles establece que la Ley de Procedimiento Administrativo es de aplicación supletoria a esta ley, asimismo, los titulares y los servidores públicos de la Administración del Distrito Federal están obligados a cumplir disposiciones jurídicas en materia ambiental, protección civil, salud, desarrollo urbano, protección a los no fumadores.

El artículo 4º establece el derecho de los no fumadores, es decir, está prohibido fumar en los establecimientos mercantiles y en el supuesto de que se pueda hacer, el establecimiento debe contar con un espacio al aire libre para hacerlo.

De acuerdo a lo estipulado tanto en el capítulo segundo de la LEMDF, en donde se establecen las facultades de las autoridades competentes, como en el artículo seis el cual confiere las facultades del Jefe de Gobierno, cabe mencionar que si bien la mayoría de éstas se refieren al fomento económico, en la fracción VIII se dispone la instrucción a las dependencias de la Administración Pública Local para que en el ámbito de su competencia, realicen visitas de verificación, por lo que, derivado de esto, debe existir comunicación entre el Jefe de Gobierno y las Delegaciones sobre los resultados de las vistas de verificación realizadas, toda vez que la facultad de verificación a los establecimientos mercantiles la tienen conferida directamente los Órganos Políticos Administrativos.

El artículo 7 de la LEMDF, contiene las facultades de la Secretaría de Gobierno, entre las que destacan el hecho de solicitar a las Delegaciones la realización de visitas de verificación, es decir, se le confiere una atribución meramente operativa que vulnera directamente la autonomía funcional de los Órganos Políticos Administrativos.

Por otra parte, el artículo 8 adjudica facultades a la Secretaría de Desarrollo Económico entre las que sobresalen la obligación de acreditar verificadores del sector privado y organizar el Consejo Delegacional de Verificación.

El artículo 9 otorga las facultades de las Delegaciones, las cuales además de elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los Establecimientos Mercantiles, tiene la obligación de publicarlo en su portal de Internet oficial y remitirse a la Secretaría Gobierno, también llevar a cabo verificaciones administrativas tomando en cuenta las resoluciones que emita el Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual, cuando se desprende la venta de algún producto ilegal en un establecimiento mercantil en las demarcaciones de la Delegación.

De igual modo, cuando la Delegación tenga duda sobre la legitimidad de un producto puede formular consultas a las autoridades federales y solicitar, trimestralmente, a las autoridades competentes una copia de los procedimientos administrativos relacionados con la venta de productos ilegales dentro de los establecimientos mercantiles que se encuentren dentro de su jurisdicción.

Por otra parte, se suprime la obligación de la Delegación de dar vista al comité vecinal y vecinos interesados de la demarcación territorial, de las solicitudes de licencia de funcionamiento Tipo B y de realizar una consulta vecinal para el otorgamiento de éste tipo de licencias de funcionamiento, obligación establecida en la Ley de Establecimientos anterior.

Una adición novedosa a la LEMDF es la disposición de que su reglamento garantiza el número de verificadores, calificadores, así como personal administrativo necesario para realizar con eficiencia y eficacia la verificación administrativa a Establecimientos Mercantiles, además la substanciación del Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones.

El artículo 14 de la LEMDF, adscribe las obligaciones de los titulares de los Establecimientos Mercantiles, por ejemplo, destinar el local comercial al giro autorizado por la autoridad competente, contar con documentos que acrediten su funcionamiento a la vista del público y revalidar las licencias pertinentes.

Asimismo, cuando el personal debidamente acreditado por la autoridad competente se presenta en el establecimiento mercantil con el propósito de realizar las funciones de verificación administrativa, debe otorgársele el acceso y brindársele las facilidades necesarias para el desempeño de la verificación correspondiente, además, los titulares tienen prohibido generar aglomeraciones que obstruyan la vialidad o el paso de los peatones tanto en el acceso principal como en las salidas de emergencia del establecimiento mercantil, también tienen la obligación de contar con un botiquín con los medicamentos y materiales necesarios para que, en caso de algún accidente, puedan brindar los primeros auxilios.

En el artículo 15 de la LEMDF, se enumeran las prohibiciones que los titulares de los establecimientos mercantiles y sus dependientes deben acatar, entre éstas se encuentra la prohibición de la venta de cigarros y bebidas alcohólicas a menores de edad, tampoco pueden vender bebidas alcohólicas si no cuentan con la autorización correspondiente. Otras prohibiciones son la correspondiente al cruce de apuestas, pues éstas no se pueden realizar al interior de los establecimientos mercantiles; los actos de lenocinio, pornografía, prostitución infantil, consumo y tráfico de drogas, así como cualquier delito contra la salud.

Se prohíbe además el cobro de propina, cubierto o servicio, así como vender y exhibir productos ilegales y/o apócrifos, entre otras.

En el Título Quinto de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, denominado “Verificación, Medidas de Seguridad, Sanciones y Recurso” se especifica lo relativo a las visitas de verificación y las sanciones a las que se hacen acreedores los titulares de los establecimientos mercantiles por incumplir las disposiciones de dicha Ley.

En el Capítulo Primero del Título Quinto de la LEMDF, se reglamenta lo referente a la verificación de los establecimientos mercantiles, por lo que para efectos de este título se debe acatar lo establecido por la Ley de Procedimiento Administrativo y el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

En el párrafo primero del numeral 79, se establecen las facultades de verificación a la Delegación y a la Secretaría de Protección Civil, cumpliendo con las formalidades y lo establecido en los ordenamientos jurídicos aplicables, así como la imposición de las sanciones previstas en la ley, para tal efecto, debe acatarse lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo y el Reglamento de Verificación Administrativa, ambos ordenamientos para el Distrito Federal.

Asimismo, en el párrafo segundo se menciona un Consejo Delegacional de Verificación Ciudadana, el cual puede proponer que se realicen visitas, y al efectuarse las mismas, la autoridad correspondiente debe notificarlo para que se realicen las visitas en su presencia. El párrafo tercero estipula que la ausencia de tal consejo no afecta la validez de la visita.

El Capítulo Segundo del Título Quinto especifica todo lo relacionado a las medidas de seguridad y sanciones correspondientes por parte de los titulares de los Establecimientos Mercantiles al contravenir las disposiciones de la misma.

La autoridad competente, con fundamento en el artículo 81 de la LEMDF, puede penalizar a quien infrinja las disposiciones de la Ley de las siguientes maneras: asegurar bebidas alcohólicas, imponer sanciones económicas, suspender temporalmente o clausurar establecimientos mercantiles, así como revocar los documentos con los cuales se acredita el legal funcionamiento de los establecimientos mercantiles infractores.

La autoridad administrativa, con fundamento en el artículo 82 de la LEMDF, debe fundar y motivar sus resoluciones considerando para su individualización la gravedad de la infracción, los daños producidos o que se puedan producir al contravenir la Ley, la capacidad económica del infractor, elementos señalados en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. También se menciona

que a los establecimientos mercantiles menores a cincuenta metros cuadrados, se les debe aplicar la mitad de las sanciones establecidas.

En los artículos 84, 85, 86 y 87 de la Ley de Establecimientos Mercantiles, se indican las sanciones pecuniarias a las que se hacen acreedores los titulares de los establecimientos mercantiles por no cumplir con las obligaciones establecidas en el artículo 14, o incurren en las prohibiciones del artículo 15 de la LEMDF.

La sanción administrativa consistente en multa, a la que se hacen acreedores los titulares de establecimientos mercantiles porque regularmente no se exhibe el horario en que el que se encuentra abierto y ofrece sus servicios, no avisa a la autoridad competente en el lapso de tiempo establecido cuando el establecimiento es traspasado, cambie de domicilio por la modificación de la nomenclatura, haya suspensión temporal o definitiva de actividades o se cambie la actividad desempeñada o la razón social del mismo.

Además, porque se altera el orden, la tranquilidad y la seguridad en el interior, así como en el exterior del mismo, También procede la sanción porque no se colabora con campañas sanitarias destinadas a la prevención del SIDA o del consumo de drogas y alcohol. Asimismo por exigir a los comensales compensaciones económicas por cuestiones de propina o gratificación, las cuales oscilan entre los 25 y 125 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, lo anterior con fundamento en el artículo 84 de la LEMDF I.

La sanción administrativa consistente en multa, a la que se hacen acreedores los titulares de establecimientos mercantiles porque no se exhibe el documento que acredita su legal funcionamiento a la vista o no se revalide el mismo en el tiempo establecido en la ley, porque se producen aglomeraciones tanto en la entrada como en las salidas de emergencia, además por no contar con las medidas de seguridad y con un botiquín con medicamentos y material de curación necesario para brindar los primeros auxilios.

También es procedente sancionar al titular por no contar con los cajones de estacionamiento necesarios y requeridos por el Programa Delegacional o Parcial de Desarrollo Urbano o el Reglamento de Construcciones, así como que en el

establecimiento mercantil se realicen apuestas o haya la exhibición de material que contenga pornografía o se incite a la prostitución, está sanción oscila entre los 126 y 350 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, lo anterior con fundamento en el artículo 85 de la LEMDF.

Otra sanción administrativa consistente en multa a la que se hacen acreedores los titulares de establecimientos mercantiles porque se realicen actividades diferentes a las declaradas y autorizadas por la autoridad competente, por no permitir el acceso a la misma para el desempeño de sus funciones, por permitir que los usuarios permanezcan en el interior después de que el establecimiento haya cerrado sus puertas al público, así como por no contar con un Programa Interno de Protección Civil o vender bebidas alcohólicas sin el permiso correspondiente o en su caso a menores de edad además por permitir fumar dentro del mismo.

También es procedente sancionar por permitir actos de lenocinio, pornografía y prostitución infantil, así como la comercialización de drogas, por utilizar la vía pública para realizar actividades del giro o como estacionamiento, esta sanción, oscila entre los 351 y 2500 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, lo anterior con fundamento en el artículo 86 de la LEMDF.

Las infracciones que cometan los titulares de los establecimientos mercantiles a la Ley de la materia se hacen acreedores a una sanción que no esté definida, se impondrá multa de 50 a 1000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y en el supuesto de que el titular vuelva a reincidir en el periodo de un año, procede imponer el doble de la sanción originalmente impuesta, lo anterior con fundamento en el artículo 87 de la ley.

Las sanciones se aplican con base en el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, siendo este equivalente a \$57.46 (cincuenta y siete pesos 46/100 M.N.) las cuales van desde los 25 días de salario vigente, es decir \$1,436.50 (mil cuatrocientos treinta y seis pesos 50/100 M.N.) como la mínima, hasta 2500 días de salario vigente la cual asciende a \$143,650.00 (ciento cuarenta y tres mil seiscientos cincuenta pesos 00/100 M.N.) como la máxima. En caso de

haber reincidencia por parte del infractor en el período de un año, se impondrá el doble de la multa.

Los artículos encargados de establecer las sanciones a los titulares de los establecimientos mercantiles se transcriben a continuación:

Artículo 84.- Se sancionará con el equivalente de 25 a 125 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o el incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 14 fracciones X inciso a), XII, XVI, XXI, XXVI y XXVII; 15 fracción XVI; 40, 41 párrafo primero y cuarto; 42 fracciones I, II, III, VI y VII; 49 fracciones I y III; 53 fracciones II y III; 75 fracciones IV, V, VI y VIII y 76 de la ley.

Artículo 85.- Se sancionará con el equivalente de 126 a 350 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o el incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 14 fracciones II, III, VII, X inciso b), c) y e) XI, XV primer párrafo, XVIII, XIX y XX, 15 fracciones IV, VI, VII y XIII, 18, 27 segundo párrafo; 28; 29 último párrafo; 42 fracciones IV y V; 49 fracciones II y IV; 53 fracciones I, IV y V; 57; 58; 62; 63 fracción V y último párrafo; 68; 69 fracciones I, II y V; 70; 72; 75 fracciones II, III, y VII, de la Ley.

Artículo 86.- Se sancionará con el equivalente de 351 a 2500 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o el incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 14 fracciones I, IV, V, VI, VIII, IX, XIII, y XXV; 15 fracciones I, II, III, V, VIII, IX, X, XI, XV, XVII y XVIII; 22; 23; 38; 39; 41 tercer párrafo 42, 47 segundo y tercer párrafos, 50, 60, 63 fracciones I, II, III y IV; 65; 68; 69 fracciones III y IV; 75 fracción I, y 77 de la ley.

Artículo 87.- Cualquier otra violación a la Ley, a las disposiciones o acuerdos que con base en ella se expidan, en los que se encuentre prevista una sanción que no este definida, se impondrá multa de 50 a 1000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

En los casos de que la conducta se repita por más de dos ocasiones en el transcurso de un año se aplicará hasta el doble de la sanción originalmente impuesta, sin exceder del doble del máximo.

Independientemente de las sanciones económicas, la autoridad administrativa procede a imponer la clausura a los establecimientos mercantiles cuando los titulares de los mismos no cuentan con la licencia de funcionamiento o autorización que acrediten su legal funcionamiento, no se revalidaron o son revocadas, por realizar actividades sin contar con el documento que acredite su legal funcionamiento, cuando se haya obtenido la Licencia de Funcionamiento, la declaración de apertura o la autorización mediante la exhibición y/o declaración de documentos o datos falsos.

Asimismo por no contar con el número de cajones de estacionamiento requeridos por el programa parcial delegacional y el reglamento de construcciones, por vender bebidas alcohólicas y cigarros a menores de edad, entre otras cosas, lo anterior se establece en los artículos 88 y 89 de la ley.

En los numerales 89, 90 y 91 de la LEMDF, se exponen los diferentes tipos de clausura a la que se pueden hacer acreedores los titulares de los Establecimientos Mercantiles por contravenir lo estipulado en los ordenamientos jurídicos, principalmente lo señalado en los artículos 14 y 15 de la Ley.

La clausura puede ser permanente, temporal, parcial y, en su caso, total. También se estipula la suspensión temporal de actividades de establecimientos mercantiles de forma inmediata, principalmente por realizar actividades sin contar con la declaración de apertura correspondiente o cuando el funcionamiento del establecimiento ponga en riesgo o peligro la vida o la salud de los usuarios, vecinos, trabajadores o interfieran con la protección civil.

2.8.- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (RIAPDF), fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 28 de diciembre de 2000, y entró en vigor el 1º de enero del 2001.

El RIAPDF se expidió con fundamento en el Artículo 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8º fracción II, 67 fracción II y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y los artículos 2º, 3º, 5º, 14 y 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

El ordenamiento jurídico de referencia, contiene doscientos ocho artículos y tres transitorios, esto de conformidad con las reformas a dicho ordenamiento jurídico publicadas en la GODF el 16 de abril de 2007.

El RIAPDF contiene normas obligatorias para el cumplimiento de los fines de la Administración Pública del Distrito Federal.

A continuación se realiza el análisis de los artículos de este ordenamiento jurídico aplicables al Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles emitidos por la autoridad competente en cada demarcación territorial dentro del Distrito Federal.

En el artículo primero se establece que las disposiciones estipuladas en el RIAPDF tienen por objeto reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, asimismo, asignar las atribuciones a cada dependencia de la Administración Pública. El artículo en comento se transcribe a continuación:

Artículo 1º: Las disposiciones contenidas en este ordenamiento tienen por objeto reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como adscribir y asignar atribuciones a las Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, de las Dependencias y de los Órganos Político-Administrativos, así como a los Órganos Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, atendiendo a los principios estratégicos que rigen la organización administrativa del Distrito Federal.

Las atribuciones establecidas en este Reglamento para las Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, de las Dependencias y de los Órganos Político-Administrativos, así como a los Órganos Desconcentrados, hasta el nivel de puesto de Enlace. Se entenderán delegadas para todos los efectos legales.

Además de las atribuciones generales que se establecen en este Reglamento para las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, deberán señalarse las atribuciones específicas en los manuales administrativos correspondientes, entendiéndose dichas atribuciones, como delegadas.

El artículo segundo de este reglamento, establece que la Administración Pública tanto en su actuar como en su organización, debe atender a lo estipulado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF).

Independientemente de que en el artículo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF) se establece el concepto de Delegación como el Órgano Político Administrativo en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, la fracción tercera del numeral tres del RIAPDF proporciona la definición de Órgano Político-Administrativo, como se señala a continuación:

Artículo 3: Además de los conceptos que expresamente señala el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para efectos de este Reglamento, se entiende por:

III. Órganos Político-Administrativos; los establecidos en cada demarcación territorial dotados de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión a los que genéricamente se les denomina Delegaciones del Distrito Federal, y tienen establecidas sus atribuciones en la Ley y este Reglamento.

La fracción primera del artículo 5 del RIAPDF, faculta a los titulares de las demarcaciones territoriales a establecer normas y/o disposiciones para que las autoridades encargadas de los procedimientos correspondientes, en éste caso, la imposición de sanciones a establecimientos mercantiles, puedan ejercer las funciones concedidas en los ordenamientos jurídicos correspondientes a este procedimiento administrativo.

El artículo 120 del RIAPDF indica que la Administración Pública cuenta con Órganos Político Administrativos para realizar acciones de gobierno, además en los artículos 104 y 105 del Estatuto de Gobierno, párrafo tercero del artículo segundo, así como los numerales 36 al 39, que corresponden al Capítulo Tercero del Título Segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se fundamenta la existencia de los mismos, a los que generalmente se les conoce como Delegaciones del Distrito Federal, y cuentan con autonomía funcional en sus acciones de gobierno.

Para el desempeño de sus actividades, los Órganos Político Administrativos deberán sujetarse a las normas y disposiciones que se expidan dentro de sus demarcaciones para tal efecto. Lo anterior se fundamenta en el artículo 121 del RIAPDF, citado a continuación:

Artículo 121: Los órganos político-administrativos en el ejercicio de sus atribuciones, deberán observar las normas y disposiciones generales que en el ámbito de sus atribuciones dicten las Dependencias.

Los titulares de los Órganos Político Administrativos en cada demarcación territorial realizan diferentes funciones en el ámbito de su competencia, pero como es imposible que los mismos desempeñen todas las funciones, es necesario el apoyo de otras dependencias a las que se les denomina Direcciones Generales y dependen jerárquicamente de los titulares del Órgano Político Administrativo.

En el caso del Procedimiento Administrativo de Imposición de Multas a Establecimientos Mercantiles, el área encargada de substanciarlo es la Dirección

General Jurídica y de Gobierno, lo expuesto encuentra su fundamento en la fracción I del artículo 122 del RIAPDF, como se establece a continuación:

Artículo 122: Para el despacho de los asuntos de su competencia los órganos político-administrativos se auxiliarán de las siguientes Direcciones Generales de carácter común:

- I. Dirección General Jurídica y de Gobierno;
(...)

El titular de la Dirección General Jurídica y de Gobierno en cada demarcación territorial del Distrito Federal acuerda con el titular del Órgano Político Administrativo el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, entre los que tiene: el desarrollo de las Visitas de Verificación a los Establecimientos Mercantiles y su respectiva calificación. Si es necesario también tiene la facultad la imposición de multas, resultado del incumplimiento de los Ordenamientos Jurídicos correspondientes al Procedimiento Administrativo, lo anteriormente señalado se estipula en el numeral 123 del RIAPDF que se transcribe en seguida:

Artículo 123: A los titulares de las Direcciones Generales de los órganos político-administrativos corresponden las siguientes atribuciones genéricas:

- I. Acordar con el titular del órgano político-administrativo el trámite y resolución de los asuntos de su competencia;
(...)

El artículo 124, establece las atribuciones de la DGJG, dependencia administrativa encargada de conocer el Procedimiento Administrativo de Imposición de Multas a Establecimientos Mercantiles, para tal efecto, se hace referencia a las fracciones III, IV, V, IX y X, las cuales consisten en velar por el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos, coordinar las actividades en materia de verificación administrativa.

Además la emisión de las órdenes de visita de verificación a los establecimientos, realizar la diligencia de verificación y llenar las actas administrativas correspondientes e imponer las sanciones a las que se hacen acreedores los titulares de los establecimientos mercantiles, aplicables al procedimiento que nos ocupa.

Por su parte, el titular de la DGJG tiene la obligación de elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles, así como otorgar los documentos que acrediten el funcionamiento de los giros mercantiles establecidos en la demarcación territorial del Órgano Político Administrativo correspondiente, como se precisa en lo siguiente:

Artículo 124: Son atribuciones básicas de la Dirección General Jurídica y de Gobierno:

(...)

III. Velar por el cumplimiento de las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas;

IV. Coordinar las actividades en materia de verificación administrativa, ejerciendo las atribuciones del órgano político-administrativo en esta materia;

V. Emitir las órdenes de verificación que correspondan de acuerdo al ámbito de competencia del órgano político-administrativo, levantando las actas correspondientes e imponiendo las sanciones que correspondan, excepto las de carácter fiscal;

(...)

IX. Elaborar, mantener actualizado e integrar en una base de datos el padrón de los giros mercantiles que funcionen en la demarcación territorial del órgano político-administrativo;

X. Otorgar las licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros mercantiles establecidos en la demarcación territorial del órgano político-administrativo;

(...)

2.9.- Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal

El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal (RVADF), fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de febrero de 2004, y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Este reglamento se expidió con fundamento en el Artículo 122, apartado C, Base Segunda, Fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción II y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 5, 14, 15 fracciones I, II y IV, 23 fracciones XXII y XXXI, 24 fracciones X, XVII y XX, 26 fracciones I, XV, XVI y XVII y 39 fracción VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y los artículos 1, 3, 4, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Este nuevo reglamento abrogó al Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril

de 1997. El RVADF cuenta con sesenta artículos y cuatro transitorios, que fueron publicados en la GODF, el 19 de febrero de 2004.

La finalidad del RVADF consiste en regular las Visitas y Procedimientos de Verificación Administrativa efectuadas por la Administración Pública del Distrito Federal, en virtud de lo anterior, y con respecto a los establecimientos mercantiles, la autoridad competente la Delegación tiene la facultad de realizar visitas domiciliarias, esto se fundamenta en la fracción VII del artículo 1º, de este ordenamiento jurídico.

El artículo 2º del RVADF proporciona una lista de conceptos básicos relacionados con las Visitas de Verificación Administrativa en general, y entre las que se encuentra la Verificación a los Establecimientos Mercantiles, objeto de estudio del presente trabajo, mismos que se transcriben a continuación:

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

I. Actividad Altamente Riesgosa: La actividad que por su naturaleza o impacto social, se señale como tal en el Acuerdo de Actividades Riesgosas y Altamente Riesgosas;

II. Actividad Regulada: Actos y operaciones de los particulares, previstos y normados en los ordenamientos jurídicos aplicables;

III. Actividad Riesgosa: La actividad que por su naturaleza o impacto social, se señale como tal en el Acuerdo que al efecto expida el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

IV. Administración Pública: Las dependencias, órganos político-administrativos, órganos desconcentrados y organismos descentralizados que integran la Administración Pública del Distrito Federal;

V. Autoridad Competente: La dependencia, órgano político administrativo, órgano desconcentrado, organismo público descentralizado o unidad administrativa con atribuciones para vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables en el Distrito Federal, respecto de la materia o materias de su competencia;

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

VII. Ley: La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal;

VIII. Medidas de seguridad: Las disposiciones que dicte la autoridad competente para proteger la salud, la seguridad pública y la integridad de las personas y sus bienes, de acuerdo con la Ley, este Reglamento y las normas que las regulen;

IX. Oficialía Mayor: La Oficialía Mayor de la Administración Pública del Distrito Federal;

X. Padrón: Listado de personas facultadas, mediante los actos administrativos previstos en las leyes, para realizar actividades reguladas en establecimientos autorizados;

XI. Reglamento: El presente Reglamento;

XII. Verificador: Persona acreditada por la Oficialía Mayor cuya función pública es realizar las visitas de verificación ordenadas y ejecutar las resoluciones emitidas por la autoridad competente, en los términos de la normativa aplicable;

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

XIV. Visitado: El titular facultado para ejercer la actividad regulada en un establecimiento por un acto administrativo, o quien resulte propietario, poseedor, ocupante, encargado o responsable de la actividad regulada o establecimiento objeto de verificación.

Con fundamento en el artículo tercero del RVADF, la autoridad competente realiza Visitas de Verificación Administrativa, con el objeto de cerciorarse de que en los Establecimientos Mercantiles, cumplen con las disposiciones legales y reglamentarias, para tal efecto, las diligencias pueden practicarse las veinticuatro horas del día y, en caso de ser necesario, se habilitarán días inhábiles para la realización de las mismas.

Conforme establece el artículo cuarto del RVADF para que una Visita de Verificación Administrativa a los Establecimientos Mercantiles se considere válida, debe llevarse a cabo en un plazo no mayor al siguiente día hábil, de que la reciba el verificador, cuyo término es improrrogable.

En el artículo 15 del RVADF, se provee una lista de las facultades que tienen las autoridades administrativas al ordenar una Visita Domiciliaria a un Establecimiento Mercantil, las cuales se transcriben a continuación

Artículo 15. En materia de visitas de verificación, la autoridad competente tiene las facultades y obligaciones siguientes:

- I.** Ordenar la realización de visitas de verificación para comprobar si las actividades reguladas que ejercen los particulares y los establecimientos donde se efectúan, cumplen con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;
- II.** Llevar a cabo las visitas de verificación únicamente a través de verificadores acreditados por la Oficialía Mayor;
- III.** Supervisar y vigilar que las visitas de verificación se ajusten a este Reglamento;
- IV.** Substanciar los procedimientos administrativos de verificación en términos de la normativa aplicable;
- V.** Calificar las actas de visita de verificación y emitir las resoluciones correspondientes;
- VI.** Imponer las sanciones por las infracciones que, con motivo de las omisiones o las irregularidades detectadas en las visitas de verificación, procedan en los términos de las leyes o los reglamentos aplicables;
- VII.** Dictar las medidas de seguridad y de apremio que sean necesarias, en los términos de este Reglamento y las disposiciones aplicables;
- VIII.** Solicitar el auxilio de la fuerza pública en caso necesario;
- IX.** Informar al visitado, en el caso de las verificaciones voluntarias, las irregularidades detectadas y el plazo para subsanarlas;
- X.** Mantener actualizado el padrón y el censo;
- XI.** Formular y ejecutar en sus términos, los programas específicos de verificación;
- XII.** Aplicar un sistema de control de los verificadores;
- XIII.** Evaluar periódicamente el desempeño de los verificadores y demás personal vinculado a la actividad verificadora, conforme a lo establecido en este Reglamento e informar el resultado a la Oficialía Mayor;
- XIV.** Presentar la queja y/o denuncia que corresponda, cuando tenga conocimiento del incumplimiento al presente reglamento por parte de particulares o servidores públicos;

XV. Publicar periódicamente, por lo menos, en estrados, el número de los establecimientos que se verificaron y las sanciones que, en su caso, se impusieron en el periodo, y

XVI. Las demás que le atribuyan este Reglamento y otras disposiciones legales y reglamentarias.

Al realizar una Visita de Verificación a un Establecimiento Mercantil, la autoridad administrativa competente, inicia un procedimiento, para tal efecto es necesario la elaboración de un expediente, como lo establece en el artículo 16 del Reglamento de Verificación, dicho expediente para su identificación debe contener todo lo relacionado con el establecimiento objeto de la visita, es decir, tiene un número progresivo, año, domicilio del establecimiento, así como su razón social y la actividad que se desempeña en el mismo.

La autoridad administrativa, al momento de ordenar la Visita de Verificación a los Establecimientos Mercantiles, expide la carta de derechos y obligaciones del visitado, en este documento se explican los derechos y obligaciones que tiene el particular en la visita de verificación ordenada por la administración pública, en los términos del Reglamento de Verificación, así mismo contiene las obligaciones y facultades del verificador, quien tiene la obligación de entregarla a la persona con quien se realice la diligencia.

Como se establece en el artículo 17 del RVADF, al momento de llevar a cabo la Visita de Verificación a los Establecimientos Mercantiles se expide la carta de derechos y obligaciones que tienen las personas con quien se entiende dicha diligencia; sin embargo, en los artículos 24 y 25 de este ordenamiento jurídico, se mencionan los derechos y obligaciones respectivamente.

En el Capítulo V del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, mismo que se denomina “De los Procedimientos de las Visitas de Verificación”, en los artículos 26 al 37, se fundamenta todo lo relacionado a las Visitas Domiciliarias emitidas por la autoridad competente.

El artículo 98 de la Ley de Procedimiento Administrativo, estipula que las diligencias de verificación administrativa deben ajustarse a los procedimientos y formalidades establecidas en la misma Ley, así como en el Reglamento de Verificación.

La Visita de Verificación únicamente podrá realizarse mediante orden escrita, emitida por la autoridad competente, y ésta, debe contener como mínimo los siguientes datos: cargo, nombre y firma autógrafa de la autoridad ordenadora de la orden de visita, lugar y fecha de expedición, domicilio del establecimiento mercantil, objeto de la visita, nombre del verificador comisionado para llevar a cabo la diligencia y número de su credencial, lo anteriormente se fundamenta en el artículo 26 del RVADF.

En el artículo 27 del RVADF se manifiesta que una vez iniciada la visita de verificación, no se puede suspender, aunque en el supuesto de que así suceda, sólo será por caso fortuito o causa de fuerza mayor. Ante tal circunstancia, el comisionado para llevar a cabo dicha diligencia debe obtener la autorización de la autoridad emisora de la orden con la condición de que la misma debe concluirse en un período no mayor a dos días de su inició.

También se establece en el artículo 28 del RVADF, que la visita de verificación se entenderá con la persona que esté presente al momento de realizarse, quien puede ser el propietario, responsable, encargado u ocupante, quienes de conformidad con el artículo 100 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, están obligados a permitir el acceso y otorgar las facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor.

El verificador al presentarse en el domicilio del establecimiento mercantil, objeto de la visita de verificación, requiere la presencia del titular del mismo o en su caso, la persona con quien se va a entender la diligencia; posteriormente, el verificador procederá a identificarse y le proporcionará copia de la orden de visita, así como la carta de derechos y obligaciones del visitado, lo anterior se estipula en el artículo 29 del Reglamento de Verificación Administrativa, que a la letra dice:

Artículo 29. El verificador, una vez constituido en el domicilio o ubicación del establecimiento señalado para la visita, requerirá la presencia de la persona con quien deba entender la visita en términos del artículo anterior.

Acto seguido, el verificador se identificará ante la persona con la que entienda la diligencia y le entregará copia de la orden de visita de verificación, así como de la Carta de Derechos y Obligaciones del Visitado.

Una vez iniciada la Visita de Verificación, la persona con quien se entienda el verificador, tiene derecho a designar a dos personas como testigos en el periodo que dure la diligencia; si la persona se negara a hacer uso de este derecho, los mismos serán elegidos por el verificador.

En el supuesto de que alguna de las personas designadas como testigo vaya a ausentarse, el verificador solicitará a la persona con quien esté llevando la diligencia designe a un nuevo testigo, hecho que deberá asentarse debidamente en el acta de visita, sin que se afecte la validez del acto. Lo anterior se estipula en el artículo 30 del RVADF.

En el artículo 31 del RVADF se indica que en toda visita de verificación, el verificador tiene la obligación de llenar el acta de visita de verificación en presencia de la persona que reciba la orden, esto debe hacerse en las actas impresas expedidas para tal efecto, las cuáles deben estar numeradas y foliadas.

En dichas actas, debe asentarse el lugar, fecha y hora de inicio de la visita, nombre del verificador encargado de realizar la misma, domicilio del establecimiento objeto de la visita, nombre de la persona con quien se entienda la diligencia y el carácter con que se ostenta, el nombre de los testigos, descripción de los hechos, objetos, lugares y circunstancias observadas, con relación al objeto de la orden de visita.

Además de lo anterior, se anotarán las particularidades e incidentes que surjan durante la visita, así como las declaraciones y observaciones hechas por la persona con quien se entienda la diligencia, la hora y fecha de conclusión, nombre, firma del verificador y de las personas que intervinieron en la visita y, por supuesto, la autoridad encargada de calificar el acta de visita de verificación.

De este modo, como señala el artículo 32 del RVADF, si el acta de Visita de Verificación reúne los requisitos establecidos en el artículo 31, la misma tendrá plena validez y los hechos asentados en ella se tomarán como ciertos salvo prueba en contrario.

Si cuando el verificador se presenta en el domicilio del establecimiento mercantil, objeto de la visita de verificación, éste se encuentra cerrado o no hay persona con quien entender la diligencia, procede a dejar un citatorio por

instructivo en un lugar visible, el cual debe contener por lo menos los siguientes datos: domicilio del establecimiento, autoridad encargada de ordenar la visita, número de folio de la orden y de expediente, fecha y hora en que se presentó el verificador.

Además se establece cuando se llevará a cabo la diligencia, nombre, firma y número de credencial del verificador que elabora el citatorio, así como el nombre y firma de dos testigos, lo anterior se estipula en el artículo 33 del RVADF, que a la letra dice:

Artículo 33. Si el verificador al constituirse en el domicilio o ubicación del establecimiento en que deba realizar la visita de verificación lo encuentra cerrado o no hay persona con quien entender la visita, fijará en lugar visible del establecimiento, citatorio por instructivo que deberá contener los siguientes requisitos:

I. Domicilio o lugar donde se deba realizar la visita de verificación;

II. Datos de la autoridad que ordena la visita de verificación;

III. Número de folio de la orden de visita de verificación y número del expediente respectivo;

IV. Objeto y alcance de la visita de verificación;

V. Fecha y hora en que el verificador se presentó en el establecimiento;

VI. Fecha y hora en que habrá de practicarse la visita de verificación al día hábil siguiente;

VII. Apercibimiento, al visitado, de que si no acata el citatorio, se levantará el acta con el resultado de la inspección ocular que realice el verificador en presencia de dos testigos;

VIII. Apercibimiento al visitado, que en caso de que por cualquier medio, impida o trate de impedir la visita de verificación, podrá hacerse uso de la fuerza pública para llevarla a cabo;

IX. Nombre, firma y número de credencial del verificador que elabore el citatorio, y

X. Nombre y firma de dos testigos.

Conforme a lo establecido en el artículo 34 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, una vez que se presentó el verificador comisionado para efectuar la visita de verificación en el domicilio indicado en la Orden de Visita y éste se encuentre cerrado, tiene la obligación de dejar un citatorio, en el cual se señala otra fecha para llevar a cabo la diligencia.

Si el día y hora establecidos en el citatorio, el establecimiento mercantil de nueva cuenta estuviera cerrado o no hubiera persona con quien se realice, el verificador tiene la obligación de ejecutarla en presencia de dos testigos, la cual se efectuará desde la vía pública, este tipo de visita de verificación también debe contener los requisitos establecidos en el artículo 31 del RVADF.

Al concluir el llenado del Acta Circunstanciada de Visita, el verificador la dejará pegada en un lugar visible y la autoridad competente procederá como se establece en los ordenamientos jurídicos aplicables.

En el artículo 35 del RVADF se establece que si durante el desarrollo de la visita de verificación a un establecimiento mercantil, el verificador se percata de circunstancias que impliquen un peligro para la seguridad de las personas ubicadas en el mismo, debe avisar a su superior jerárquico para que se tomen las medidas de seguridad pertinentes.

La autoridad administrativa competente, puede realizar visitas de verificación complementarias con la finalidad de comprobar si el visitado ha subsanado las irregularidades detectadas en la primera diligencia; la visita complementaria debe observar las formalidades establecidas en el artículo 31 del RVADF.

En todo Procedimiento Administrativo de Imposición de Multas a Establecimientos Mercantiles, derivado de una visita de verificación, el titular tiene el derecho a realizar observaciones a la misma, así como presentar las pruebas necesarias, respecto al mismo.

Con fundamento en el artículo 41 del RVADF, el visitado tiene un término de diez días hábiles contados a partir del día siguiente al que concluyo la visita de verificación para que realice observaciones a la misma, lo cual se hace a través de un escrito, mismo que debe presentarse ante la autoridad encargada de resolver el asunto y deberá contener observaciones respecto a los hechos contenidos en el acta de visita, además, puede ofrecer las pruebas necesarias.

En el numeral 42 se indica que el escrito mediante el cual se realizan observaciones a la diligencia de verificación, estipulado en el artículo 41, debe contener por lo menos, la autoridad a la que se dirige, nombre del interesado, domicilio para oír y recibir notificaciones, fecha de la visita, número de expediente correspondiente, descripción de los hechos, argumentos de derecho, así como las pruebas necesarias.

Si el visitado presenta escrito de observaciones en el plazo señalado en el artículo 41 del RVADF y ofrece pruebas, la autoridad competente debe, en un

término de tres días hábiles siguientes a su admisión, fijar día y hora para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, la cual debe llevarse a cabo dentro de los quince días hábiles siguientes a la admisión del escrito y notificarse por lo menos con cinco días hábiles de anticipación a la celebración de la misma, lo anterior de acuerdo al artículo 43 del RVADF.

Asimismo, en correspondencia con el artículo 44 del RVADF, la autoridad competente a petición del visitado, puede aplazar la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, siempre y cuando el mismo no haya obtenido respuesta de la solicitud de algún documento que se encuentre en los archivos públicos de la autoridad correspondiente, y dicho documento se haya ofrecido como prueba, la postergación podrá ser de diez días hábiles y la persona que califique el Acta de Visita, solicitará a la autoridad correspondiente el documento.

El artículo 45 del RVADF establece que el día señalado para la celebración de la garantía de audiencia, el visitado desahogará las pruebas ofrecidas en su escrito de observaciones a la visita de verificación y, además, podrá formular alegatos, ya sea de manera escrita o de forma verbal, según le convenga. Pero si los hace de manera oral, no puede exigir que se hagan constar en el acta ni puede excederse de un tiempo mayor a media hora.

De la audiencia se levantará el acta correspondiente la cual será suscrita por quien haya intervenido en ella.

Una vez concluida la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, con fundamento en el artículo 46 del RVADF, la autoridad competente procede a emitir la resolución administrativa correspondiente, ésta debe estar fundada y motivada, además en ella se indicarán las sanciones correspondientes, en el caso de que el titular se haya hecho acreedor a las mismas.

La autoridad competente impone las sanciones correspondientes fundamentando su resolución en los artículos 129 y 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

La resolución correspondiente al procedimiento administrativo, debe notificarse personalmente al visitado en su domicilio en un término de diez días hábiles posteriores a su emisión.

Finalmente, en el artículo 47 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal se indica que si la persona con quien se entendió la diligencia de verificación o el titular del establecimiento mercantil, objeto de la vista, no presenta escrito de observaciones o prueba alguna en el plazo de diez días hábiles posteriores a la conclusión de la Visita de Verificación, la autoridad encargada procede a emitir la resolución administrativa correspondiente en un periodo no mayor a diez días hábiles.

Capítulo Tercero

Análisis comparativo de los Ordenamientos Jurídicos que regulan a los Establecimientos Mercantiles en otras Entidades de la República Mexicana en relación con el Distrito Federal.

El objetivo de este tercer capítulo es realizar un análisis comparativo entre los ordenamientos jurídicos encargados de regular a los establecimientos mercantiles en los estados de Michoacán, Estado de México y Morelos, en relación con los del Distrito Federal. Para ello se utilizara la metodología del derecho comparado, con el fin de destacar las diferencias y similitudes que existen entre los Procedimientos de Imposición de Multas de las entidades federativas antes señaladas. Asimismo se revisará la manera en que dichas entidades aplican las sanciones correspondientes en su sistema administrativo.

A diferencia del Distrito Federal, donde los ordenamientos jurídicos aplicables a los establecimientos mercantiles son válidos en toda la entidad, en el Estado de México, Michoacán y Morelos, se reglamentan a través de un ordenamiento jurídico para cada municipio de los cuales se integra cada estado, es decir, existe un ordenamiento en particular por cada división territorial al cual se le denomina Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno.

3.1.- Estado de México

El Procedimiento Administrativo para la Imposición de Sanciones en el Estado de México se regula en cada municipio de diferente manera, esto es, en algunos se reglamentan a través del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, y en otros hay además un reglamento específico. Este es el caso del Reglamento de Establecimientos Industriales, Comerciales y de Servicios del Municipio de Naucalpan de Juárez y el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, Mercados y Vía Pública del Municipio de Coacalco de Berriozabal.

El Procedimiento de Imposición de Sanciones en el Estado de México se encuentra regulado por los siguientes ordenamientos jurídicos:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- b) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- c) Código Administrativo del Estado de México
- d) Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México

3.1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La reglamentación del Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles en el Estado de México, se encuentra en los artículos 14, 16, 31 fracción IV, 115 y 133 de la Carta Magna.

En el párrafo primero del artículo 14 Constitucional se establece la irretroactividad de la ley, mientras que en el segundo, se menciona que todos los procedimientos tienen formalidades esenciales, por ende, se aplica para el Procedimiento de Sanciones a Establecimientos Mercantiles.

En cuanto a la obligación de la autoridad de fundar y motivar su actuar, el artículo 16 constitucional señala en su primer párrafo la garantía individual que consigna la legalidad de todos los actos de autoridad y el ejercicio de sus funciones. Esta obligación se debe observar con estricto apego a derecho.

Asimismo, el párrafo décimo sexto del mismo artículo apunta que las autoridades administrativas están facultadas para llevar a cabo visitas domiciliarias, siempre y cuando, cumplan con los requisitos y formalidades para la realización y práctica de las mismas, además éstas deben efectuarse según las leyes correspondientes.

La fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política establece la obligación general de los gobernados para contribuir en los gastos públicos del Estado o Municipio en que residen, esto debe hacerse de manera proporcional y equitativa, según disponen las leyes.

El numeral 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el fundamento legal del municipio. Este artículo dispone en el

párrafo primero, que los Estados de la República adoptan como forma de gobierno el sistema republicano, representativo y popular, así como forma de organización administrativa y política el municipio libre.

En particular, la fracción segunda determina que los estados poseen personalidad jurídica propia y la atribución de administrar su patrimonio, también tienen la facultad de aprobar leyes municipales, mismas que deben ser expedidas por las legislaturas locales. Entre estas leyes se encuentran los Ordenamientos Jurídicos en Materia de Establecimientos Comerciales, así como los Bandos de Policía y Buen Gobierno, lo antes señalado se transcribe a continuación:

Artículo 115: Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

(...)

El municipio es la base de la división territorial y de la organización política en los estados de la república, cuentan con un gobierno autónomo en su régimen interior y con personalidad jurídica propia. El vocablo proviene del latín *municipium*, y es la unión de *manus*, que significa carga, cargo, oficio, deber u obligación de hacer algo y el verbo *capio*, *capere*, tomar, adoptar.⁹⁵

Carlos Quintana Roldan señala que al municipio como “la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está

⁹⁵ Olivos Campos, José René, “*La Gobernabilidad Democrática Municipal en México*”, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 32.

regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.”⁹⁶

José René Olivos Campos dice que la noción de municipio se emplea con diversos significados dependiendo de la aportación realizada por cada autor, es decir, tienen diferentes interpretaciones, pudiendo coincidir o diferir en ciertos aspectos, pero no existe una definición universal de éste concepto.⁹⁷

Si se toma en cuenta el Principio de Supremacía Constitucional establecido en el artículo 133 de la Carta Magna, cualquier ordenamiento jurídico está por debajo de su mandato, por lo que a continuación se desarrollan cada uno de los ordenamientos jurídicos aplicables al procedimiento de sanciones en el Estado de México.

3.1.2.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, fue aprobada el 31 de octubre de 1917, se promulgó el 8 de noviembre y entró en vigor el día 20 del mismo mes y año. Este ordenamiento ha sido objeto de numerosas reformas con el fin de adecuar sus disposiciones a las de la Constitución Política Federal, la última de ellas se realizó el 24 de febrero de 1995 con motivo de la iniciativa de decreto por la cual se reforman, adicionan y derogan diversos libros, títulos, capítulos, secciones, artículos y fracciones de este ordenamiento jurídico.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México es el ordenamiento jurídico que determina y ratifica las libertades, derechos y garantías de los habitantes del Estado de México, así como las bases para la organización y ejercicio del poder público bajo el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A continuación se hace el análisis de los artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México referentes al Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles.

⁹⁶ Quintana Roldán, Carlos F. “*Derecho Municipal*”, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 6

⁹⁷ Olivos Campos, José René, “*La Gobernabilidad Democrática Municipal en México*”, *Op. Cit.*, p. 32.

El Título Tercero denominado “De la Población”, incluido en el Capítulo Primero “De los Habitantes del Estado”, establece en la fracción segunda del artículo 27 de la Constitución Política local, la obligación de los mexiquenses a contribuir en los gastos públicos del estado en general o, en su caso, del Municipio en que residan, lo anterior debe hacerse de manera proporcional y equitativa con base en lo que dispongan las leyes de conformidad con la Constitución Federal. La fracción comentada señala textualmente:

Artículo 27.- Son deberes de los vecinos del Estado:

(...)

II. Contribuir para los gastos públicos del Estado y de los municipios donde residan o realicen actividades gravables, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, según lo establecido por la Constitución Federal;

En el Capítulo Segundo “Del Poder Legislativo”, Sección Segunda “De las Facultades y Obligaciones de la Legislatura”, el artículo 61 fracciones I y XXVII de la Constitución del Estado de México, señala la facultad de la Legislatura Local de expedir ordenamientos jurídicos y legislar en lo relativo a la administración pública municipal, así como su régimen interno. El artículo citado se transcribe a continuación:

Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

I. Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno;

(...)

XXVII. Legislar en materia municipal, considerando en todos los casos el desarrollo del Municipio, como ámbito de gobierno más inmediato a los habitantes de la Entidad, conforme lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos aplicables;

En el párrafo primero del artículo 112 del Título Quinto denominado “Del Poder Público Municipal” contenido en el Capítulo Primero “De los Municipios”, se fundamenta que el municipio es la autoridad encargada de llevar a cabo el Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles y se establece como la base de la división territorial, así como de

organización política y administrativa del estado. Además, menciona las facultades que la Constitución Federal y la Constitución Local otorga al Gobierno Municipal, las cuales consisten en que éste debe ser ejercido por el ayuntamiento de manera exclusiva y no hay autoridad intermedia con el gobierno del Estado.

Con base en lo anterior, se puede decir que el municipio es gobernado por el ayuntamiento con la competencia otorgada por la Constitución y las leyes de ellas emanadas, esto también se fundamenta en el artículo 113 del ordenamiento jurídico de referencia.

El párrafo primero del numeral 122 apunta que los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones estipuladas en las Constituciones Federal y del Estado, así como en los ordenamientos jurídicos aplicables.

Además de lo anterior, el artículo 123 de la Constitución local refiere que los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñan facultades normativas para el régimen de su gobierno y la administración del municipio, así como ciertas funciones concernientes al cumplimiento de disposiciones que son de observancia general, entre las que se encuentra la inspección.

Por otro lado, el Bando Municipal es un ordenamiento jurídico aplicable al Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles, se promulga y publica el 5 de febrero de cada año y, en caso de que no se promulgue uno nuevo el día señalado, se publicará y observará el inmediato anterior.

En el artículo 124 de la Constitución del Estado de México se menciona que los ayuntamientos tienen la capacidad de expedir el Bando Municipal, los reglamentos, así como todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, pero deberá hacerlo conforme lo que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado, la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

Por su parte, la fracción III del artículo 128 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, estipula que los presidentes municipales tienen entre otras atribuciones la responsabilidad de cumplir con las leyes tanto federales como del Estado de México y hacerlas cumplir dentro del municipio. Lo

mismo ocurre con todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos, el artículo se transcribe a continuación.

Artículo 128.- Son atribuciones de los presidentes municipales:

(...)

III. Cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos;

3.1.3.- Código Administrativo del Estado de México

El Código Administrativo del Estado de México (CAEM), fue aprobado el 29 de noviembre de 2001, se promulgó y publicó el 13 de diciembre del mismo año, y entró en vigor el 13 de marzo de 2002, abrogando diversos ordenamientos jurídicos. El CAEM se compone por los libros siguientes:

Libro Primero “Parte general.”

Libro Segundo “De la salud.”

Libro Tercero “De la educación, ejercicio profesional, investigación científica y tecnológica, cultura, deporte, juventud y mérito civil.”

Libro Cuarto “De la conservación ecológica y protección al ambiente.”

Libro Quinto “Del ordenamiento territorial, de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población.”

Libro Sexto “De la protección civil.”

Libro Séptimo “De la infraestructura vial y transporte.”

Libro Octavo “Del tránsito y estacionamientos de servicio al público.”

Libro Noveno “Del fomento y desarrollo agropecuario, acuícola y forestal.”

Libro Décimo “Del fomento económico.”

Libro Undécimo “De la protección e integración al desarrollo de las personas con capacidades diferentes.”

El artículo 1.1 del CAEM señala que todo lo dispuesto en este ordenamiento jurídico es de orden público e interés general y en la fracción IX se menciona lo

relativo al fomento económico, este último es un concepto fundamental para el desarrollo de ésta investigación, a continuación se transcriben dichos señalamientos:

Artículo 1.1.- Las disposiciones de este Código son de orden público e interés general, y tienen por objeto regular las materias que se señalan a continuación, a fin de promover el desarrollo social y económico en el Estado de México:

(...)

IX. Fomento económico;

(...)

El artículo 1.2 del Código Administrativo del Estado de México menciona que los procedimientos realizados por las autoridades en las materias reguladas por este Código, deben emitirse, tramitarse y resolverse conforme a las disposiciones suscritas tanto en este Código como en el de Procedimientos Administrativos del Estado de México, como se observa a continuación:

Artículo 1.2.- Los actos y procedimientos que dicten o ejecuten las autoridades en las materias reguladas por este Código, así como los procesos administrativos que se susciten por la aplicación del mismo, se emitirán, tramitarán y resolverán conforme a las disposiciones de este Código y el de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Tratándose de la planeación de las materias que regula este Código, se estará a lo dispuesto en la ley especial.

El artículo 1.7 del CAEM, establece que las disposiciones del Título Primero son aplicables a los actos administrativos emanados de las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, así como las municipales. Se entiende por acto administrativo, toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades a que se refiere el primer párrafo del artículo de referencia, tiene por objeto, además, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.

Por su parte, el artículo 1.8 del mismo Código ofrece una lista de los requisitos esenciales para que los actos administrativos tengan validez y, por ende, puedan aplicarse al procedimiento para la imposición de multas a establecimientos mercantiles.

El artículo citado refiere a la letra:

Artículo 1.8.- Para tener validez, el acto administrativo deberá satisfacer lo siguiente:

- I. Ser expedido por autoridad competente y, en caso de que se trate de órgano colegiado, se deberá cumplir con las formalidades previstas al efecto en el ordenamiento que lo faculta para emitirlo;
- II. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o fin del acto;
- III. Ser expedido sin que existan dolo ni violencia en su emisión;
- IV. Que su objeto sea posible de hecho, determinado o determinable y esté previsto en el ordenamiento que resulte aplicable;
- V. Cumplir con la finalidad de interés público señalada en el ordenamiento que resulte aplicable, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- VI. Constar por escrito, indicar la autoridad de la que emane y contener la firma autógrafa del servidor público, salvo en aquellos casos que el ordenamiento aplicable autorice una forma distinta de emisión;
- VII. Tratándose de un acto administrativo de molestia, estar fundado y motivado, señalando con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias generales o especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo constar en el propio acto administrativo la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso concreto;
- VIII. Expedirse de conformidad con los principios, normas e instituciones jurídicas que establezcan las disposiciones aplicables;
- IX. Guardar congruencia en su contenido y, en su caso, con lo solicitado;
- X. Señalar el lugar y la fecha de su emisión, así como los datos relativos a la identificación precisa del expediente, documentos, nombre y domicilio de las personas de que se trate;
- XI. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, se hará mención expresa de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XII. Tratándose de resoluciones desfavorables a los derechos e intereses legítimos de los particulares, deberá hacerse mención del derecho y plazo que tienen para promover el recurso administrativo de inconformidad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo;
- XIII. Resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos en las disposiciones aplicables.

En los siguientes párrafos se realiza un análisis de los artículos contenidos en el Libro Décimo “Del fomento económico” del CAEM en los que se establece la reglamentación de la actividad comercial en el Estado de México, incluyendo la de los establecimientos comerciales de la entidad.

El párrafo primero del artículo 10.1 de este ordenamiento menciona que el Título Décimo tiene por objeto regular el fomento de las actividades económicas en la entidad, mientras que en el párrafo segundo se define el concepto de actividad económica como aquella que tiene por objeto “extraer, producir, transformar, industrializar, comercializar recursos, bienes o servicios y empresa es la persona física o moral la cual directa o indirectamente se dedica a una actividad económica”, los conceptos anteriores son parte fundamental de esta investigación.

Asimismo, el artículo 10.3 del CAEM faculta a la Secretaría de Desarrollo Económico como órgano de fomento de las actividades económicas, en coordinación con las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal, federal y municipal, las cuales en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvan al fomento de las actividades económicas en la entidad. Lo anterior se fundamenta en el artículo 10.4 de dicho Código.

3.1.4.- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México (CPAEM) fue aprobado el 4 de febrero de 1997, se promulgó el 6 de febrero y fue publicado el 7 del mismo mes y año. Entró en vigor el 9 de marzo de 1997. Este ordenamiento jurídico cuenta con trescientos dos artículos y se divide en cuatro títulos, los cuales a su vez se subdividen en capítulos, y algunos de éstos en secciones como se detalla a continuación:

a) Título Primero: "De las Disposiciones Comunes al Procedimiento y Proceso Administrativo". Capítulo Primero "De las Disposiciones Generales" (Artículos 1º a 5º). Capítulo Segundo "De las Formalidades Procedimentales y Procesales" (Artículos 6 a 23). Capítulo Tercero "De las Notificaciones y Plazos" (Artículos 24 a 31). Capítulo Cuarto "De las Pruebas". Sección Primera "De las Reglas Generales." (Artículos 32 a 38). Sección Segunda "De la Confesional". (Artículos 39 a 56). Sección Tercera "De los Documentos Públicos y Privados". (Artículos 57 a 66). Sección Cuarta "De la Testimonial". (Artículos 67 a 80). Sección Quinta "De la Inspección". (Artículos 81 y 82). Sección Sexta "De la Pericial". (Artículos 83 a 87). Sección Séptima "De la Presuncional". (Artículos 88 a 90). Sección Octava "De la Instrumental". (Artículos 91 y 92). Sección Novena "De las Fotografías y demás elementos aportados por la Ciencia". (Artículos 93 y 94). Sección Décima "De la Valoración de la Prueba". (Artículos 95 a 105)

b) Título Segundo: "Del Procedimiento Administrativo". Capítulo Primero "De las Disposiciones Generales" (Artículos 106 a 112). Capítulo Segundo "Del Procedimiento Administrativo Común" Sección Primera "De la Iniciación del

Procedimiento". (Artículos 113 a 122). Sección Segunda "De la Tramitación del Procedimiento". (Artículos 123 a 131). Sección Tercera "De la Terminación del Procedimiento". (Artículos 132 a 140). Capítulo Tercero "De los Procedimientos Administrativos Especiales". Sección Primera "Del Procedimiento Administrativo de Ejecución". (Artículos 141 a 185). Sección Segunda "Del Recurso Administrativo de Inconformidad". (Artículos 186 a 198).

c) Título Tercero: "Del Proceso Administrativo". Capítulo Primero "De las Disposiciones Generales" (Artículos 199 y 200). Capítulo Segundo "Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo". Sección Primera "De la Integración del Tribunal". (Artículos 201 a 215). Sección Segunda "De la Sala Superior". (Artículos 216 a 222). Sección Tercera "Del Presidente del Tribunal". (Artículos 223 a 228). Capítulo Tercero "Del Juicio Contencioso Administrativo". Sección Primera "De las Disposiciones Generales." (Artículos 229 a 237). Sección Segunda "De la Demanda". (Artículos 238 a 246). Sección Tercera "De la Contestación de Demanda". (Artículos 247 a 253). Sección Cuarta "De la Suspensión del Acto Impugnado". (Artículos 254 a 260). Sección Quinta "De las Cuestiones Previas". (Artículos 261 a 266). Sección Sexta "De la Improcedencia y Sobreseimiento". (Artículos 267 y 268). Sección Séptima "De la Audiencia". (Artículos 269 a 272). Sección Octava "De la Sentencia". (Artículos 273 a 278). Sección Novena "Del Cumplimiento de la Sentencia". (Artículos 279 a 284). Capítulo Cuarto " Del Recurso de Revisión". (Artículos 285 a 288). Capítulo Quinto "De la Jurisprudencia". (Artículos 289 a 293).

d) Título Cuarto: "De los Organismos Administrativos del Tribunal": Capítulo Primero "Del Consejo de la Justicia Administrativa". (Artículos 294 a 296). Capítulo Segundo "Del Fondo Auxiliar para la Justicia Administrativa". (Artículos 297 a 300). Capítulo Tercero "Del Instituto de Formación Profesional". (Artículos 301 a 302).

A continuación se analizan los artículos aplicables a los procedimientos administrativos en general y, por supuesto, al de Imposición de Sanciones a Establecimientos, objeto de estudio de ésta tesis.

De acuerdo con el artículo primero del CPAEM, las disposiciones contenidas en él son de orden público e interés general, regulan el procedimiento administrativo ante las autoridades del Estado de México en la esfera de su competencia.

El Código mencionado no se aplica a los integrantes de la Legislatura del Estado de México, la Universidad Autónoma del Estado de México, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de México, los consejos tutelares de menores, en materia laboral y electoral, ni en los conflictos suscitados entre los integrantes de los ayuntamientos, y por la elección de las autoridades auxiliares municipales.

Asimismo, en el artículo primero, se define el procedimiento administrativo como la serie de trámites realizados por las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, con el fin de producir y, en su caso, ejecutar un acto administrativo.

El artículo 3º señala que el procedimiento administrativo se debe regir por principios como los de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe. En consecuencia, debe cumplirse con ciertas formalidades, esto es, ajustarse estrictamente a lo dispuesto por el CPAEM. Por esta razón, sus trámites deben ser sencillos, evitando formulismos innecesarios para que se decidan de manera expedita, además deben impulsarse de oficio y sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas, entre otras. A la letra dicho artículo establece:

Artículo 3.- El procedimiento y proceso administrativo que regula este Código se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe; en consecuencia:

I. Se ajustarán estrictamente a las disposiciones de este Código;

II. Sus trámites serán sencillos, evitando formulismos innecesarios;

III. Deberán tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita;

IV. Se impulsarán de oficio, sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas;

V. Se cuidará que alcancen sus finalidades y efectos legales;

VI. Las actuaciones serán públicas, salvo que la moral o el interés general exija que sean secretas;

VII. Serán gratuitos, sin que pueda condenarse al pago de gastos y costas; y

VIII. Las autoridades administrativas, el Tribunal y las partes interesadas se conducirán, en las promociones y actuaciones, con honradez, transparencia y respeto.

El artículo 6 del CPAEM dispone que en todo Procedimiento Administrativo, la parte interesada tiene derecho a presentar promociones y actuaciones, las cuales son importantes para el desarrollo del mismo, sin embargo, como requisito esencial deben presentarlo por escrito en lengua española y, en el supuesto de no cumplir con éste requisito se debe anexar su correspondiente traducción.

Las promociones así como las actuaciones del procedimiento administrativo se presentan y realizan en forma escrita, pero si una diligencia se practica de manera oral, ésta debe documentar inmediatamente su desarrollo, con el fin de tener documentado el procedimiento, para ello se utilizan los medios impresos legalmente autorizados, así como los elementos incorporables a un sistema de compilación y reproducción mecánico o electrónico que garanticen su conservación y recuperación completa y fidedigna, lo anterior se fundamenta en el artículo 7 del CPAEM.

Del mismo modo, el párrafo inicial del artículo 9 del ordenamiento jurídico referido, menciona los requisitos de toda promoción: debe presentarse por escrito, contener la firma autógrafa de quien la formula, sin este último requisito no se le da trámite, no obstante, cuando el promovente no sepa o no pueda firmar, sólo es necesario que estampe su huella digital.

Por otro lado, cuando una promoción sea formulada por dos o más personas interesadas en el procedimiento administrativo, con fundamento en el artículo 11 del CPAEM, debe designarse un representante común, si no se hace el nombramiento, la autoridad administrativa correspondiente considerará como representante común a la persona mencionada en primer lugar de la promoción.

El artículo 12 apunta que las promociones y las actuaciones del Procedimiento Administrativo deben efectuarse en días y horas hábiles. Se consideran días hábiles todos los del año, excepto sábados y domingos así como los señalados en el calendario oficial correspondiente, por horas hábiles se entienden aquellas comprendidas entre las 9:00 y las 18:00 horas.

El artículo 13 del CPAEM indica que las autoridades administrativas, en caso de ser necesario, pueden habilitar días y horas inhábiles para llevar a cabo el procedimiento administrativo, pero se tendrá que especificar el motivo por el cual

se realiza dicha habilitación, así como las diligencias que van a practicarse, además de notificar a la parte interesada.

La parte interesada en todo Procedimiento Administrativo, incluyendo el de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles debe realizar promociones y, como consecuencia de esto, es necesario que notifique las actuaciones en el mismo, por lo que en el Capítulo Tercero del CPAEM, denominado “De las Notificaciones y Plazos”, en los artículos 24 a 30 se regula todo lo relacionado a las mismas. Las notificaciones según los artículos en comento, establecen que deben efectuarse, a más tardar, el día siguiente de haber sido emitidas las resoluciones o actos respectivos y notificarse personalmente a los interesados por oficio a las autoridades administrativas correspondientes, así como por edictos publicados una sola vez en la Gaceta del Gobierno, en la del municipio respectivo o en uno de los periódicos de mayor circulación a nivel estatal o nacional. Cuando sea necesario, además pueden realizarse a través de estrados, ubicados en sitio abierto de las oficinas de las dependencias administrativas correspondientes.

Las notificaciones personales se hacen en el domicilio señalado por la parte interesada en el Procedimiento Administrativo y deben realizarse de manera personal con el interesado o su representante legal. Cuando ambos falten, el notificador procede a dejar un citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, esto con la finalidad de que se le espere a una hora fija del día hábil siguiente. Asimismo, las notificaciones deben hacerse en días y horas hábiles, con una anticipación de por lo menos de 48 horas a la celebración del acto que se notifica.

Para su desarrollo, el procedimiento administrativo, con base en el artículo 32 del CPAEM, requiere la admisión de toda clase de pruebas por parte de las autoridades administrativas, excepto la confesional. Cuando las pruebas no tengan relación inmediata para la substanciación del procedimiento conforme a lo indicado en el artículo 33 del CPAEM, la autoridad administrativa puede repetir, ampliar la diligencia probatoria o acordar la exhibición y desahogo de pruebas,

durante el tiempo en que se lleve a cabo el procedimiento, siempre y cuando se estimen necesarias para el desarrollo del procedimiento.

Además, en todo Procedimiento Administrativo, por ende el de sanciones a establecimientos mercantiles, la parte interesada tiene el derecho a presentar las pruebas necesarias para el desarrollo del mismo, por este motivo en el artículo 38 del CPAEM se enlistan los medios de prueba necesarios, entre las que están la Confesional, la Documental Pública y Privada, la Testimonial, la Inspección, la Pericial, la Presuncional, la Instrumental, así como las exposiciones fotográficas.

El Título Segundo del CPAEM denominado "Del Procedimiento Administrativo" los Capítulos Primero y Segundo, señalan las disposiciones generales de todo Procedimiento Administrativo.

El artículo 106 del mismo ordenamiento jurídico dispone que todo Procedimiento Administrativo tramitado ante la autoridad administrativa correspondiente, debe iniciarse, tramitarse y decidirse con arreglo a las disposiciones contenidas en los Títulos Primero y Segundo del CPAEM.

El artículo 107 determina que cuando no haya un ordenamiento jurídico que regule lo relacionado al Procedimiento Administrativo, se aplican los Principios Generales del Derecho.

Los particulares pueden ser parte en el Procedimiento Administrativo y se les asigna el carácter de peticionario, si al momento de presentar una solicitud a la autoridad administrativa correspondiente para el inicio del procedimiento, otro supuesto consiste cuando por un acto de autoridad, el gobernado es perjudicado en su esfera jurídica o puede ser tercero interesado en el procedimiento, se encuentra en ése supuesto si tiene una pretensión contraria o coincidente con la del peticionario, lo anterior se fundamenta en el numeral 111 del Código.

El artículo 112 del CPAEM ordena que la parte interesada durante la substanciación del Procedimiento tiene el derecho de autorizar a la persona o personas que a su nombre oirán y recibirán las notificaciones y documentos, siempre y cuando tengan la capacidad legal para hacerlo. Además, dichos individuos podrán realizar los trámites y gestiones necesarias para llevar a cabo el procedimiento, aunque también se manifiesta, como requisito adicional, que ésta

persona no podrá desistirse del procedimiento, ni delegar sus facultades en terceros.

El procedimiento puede ser iniciado de oficio por la autoridad administrativa o a petición del interesado, como se establece en el artículo 113 del CPAEM.

Por su parte, el artículo 123 dice que cuando se inicia el procedimiento, la autoridad administrativa debe integrar un expediente identificado con un número progresivo que incluya como referencia el año de su inicio, mismo que deberá anotarse en todas las promociones y actuaciones producidas durante el desarrollo del procedimiento.

En el artículo 128 se presenta una lista de facultades que tienen las autoridades administrativas al ordenar una Visita Domiciliaria a un Establecimiento Mercantil. Dichas visitas sólo podrán practicarse por mandamiento escrito de la autoridad administrativa competente y debe contener, entre otros requisitos, los nombres tanto de la persona con quien se va a realizar la visita, como de los servidores públicos encargados de efectuar la diligencia de verificación; el lugar o zona a verificar; objeto y alcance de la misma; y nombre, cargo y firma de la autoridad emisora.

Al iniciarse la verificación, los visitadores comisionados para efectuarla deberán identificarse, con credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad administrativa competente, ante la persona con quien se entiende la diligencia, posteriormente, le solicitará que atienda la diligencia y nombre a los dos testigos que intervendrán en la diligencia. Si por algún motivo éstos no son nombrados o los señalados no aceptan servir como tales, los visitadores los designarán.

El titular o cualquier persona que se encuentre en el establecimiento mercantil, objeto de la visita domiciliaria, debe permitir el acceso a los visitadores asignados, así como poner a la vista la documentación, equipos y bienes que les requieran.

El visitado o la persona que haya atendido la verificación, podrá formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos u omisiones contenidos en el acta, o bien, hacer uso de ese derecho por

escrito dentro de un plazo de tres días siguientes a la fecha en que se levantó el acta.

En el Procedimiento Administrativo y por ende en el de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles, la autoridad administrativa otorga a la parte interesada la garantía de audiencia cuando se trate de la aplicación de sanciones, así como la emisión de otros actos administrativos privativos de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, en contra de los particulares, como se encuentra establecido en el artículo 129 del CPAEM.

Cuando en el Procedimiento sea necesario el desahogo de las pruebas ofrecidas, el artículo 130 del CPAEM faculta a la autoridad competente para acordar en un término no mayor de 10 días siguientes a la presentación de la promoción inicial, el día y hora para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas, además de la formulación de alegatos y pruebas supervenientes podrán presentarse hasta antes del dictado de la resolución.

La fracción III del artículo 132 del CPAEM se indican las hipótesis que pueden dar conclusión al Procedimiento, sin embargo, para los efectos de la Imposición de Multas a Establecimientos Mercantiles, se concluye principalmente con la emisión de la resolución administrativa correspondiente, cuyos requisitos se enlistan en el artículo 136 y están contenidos en la resolución expresa que pone fin al mismo.

En el artículo 137 del CPAEM se instituye que la autoridad administrativa al imponer las sanciones en la Resolución Administrativa, tiene la obligación de "fundar y motivar su actuar", para lo cual debe tomar en cuenta las siguientes consideraciones: gravedad de la infracción, antecedentes del infractor, condiciones socioeconómicas del infractor, así como la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio económico, derivado del incumplimiento de las obligaciones.

3.2.- Estado de Michoacán

El Procedimiento Administrativo para la Imposición de Sanciones en el Estado de Michoacán se regula en cada municipio de diferente manera, esto significa que hay un ordenamiento jurídico por cada demarcación territorial, incluso, en algunos municipios se reglamentan a través del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, sin embargo, en otros hay además un reglamento específico de la materia.

En términos generales, el Procedimiento de Imposición de Sanciones en el Estado de Michoacán está reglamentado por los siguientes ordenamientos jurídicos:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- b) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo
- c) Reglamento de Establecimientos Mercantiles, Industriales y de Servicios de Morelia.

3.2.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La reglamentación del Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles en el Estado de Michoacán de Ocampo, se encuentra en los artículos 14, 16, 31, 115 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos que se analizaron en el punto 3.1.1 de éste capítulo.

3.2.2.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, es el ordenamiento jurídico que, por su jerarquía en el ámbito local, determina y ratifica las libertades, derechos y garantías de los habitantes de dicha entidad

federativa, además sienta las bases para la organización y ejercicio del poder público, bajo el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A continuación se analizan los artículos referentes al Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles en la Constitución del Estado de Michoacán.

En la fracción primera del artículo cuarto de la Constitución Política local del Estado de Michoacán se establece la obligación de los michoacanos a contribuir en los gastos públicos del estado en general, o en su caso al Municipio en que residan, esto de manera proporcional y equitativa conforme a lo estipulado en el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha fracción señala textualmente:

Artículo 4°.- Son obligaciones de los habitantes del Estado:

I.- Si son mexicanos, las que se señalen en esta Constitución y en el artículo 31 de la General de la República, y
(...)

En el Título Tercero, Capítulo Segundo “Del Poder Legislativo”, Sección Cuarta “De las Facultades del Congreso”, el artículo 44, fracciones I, X, X-A inciso a y XXXVIII de la Constitución del Estado de Michoacán, se dispone la facultad al para que el Congreso Local expida los ordenamientos jurídicos y legisle en lo relativo a la administración pública municipal, así como su régimen interno.

El Capítulo Tercero Título Tercero, “Del Poder Ejecutivo” en la Sección Segunda “De las Facultades y Obligaciones del Gobernador”, artículo 60, fracciones I, XV y XXII de la Constitución del Estado de Michoacán, apunta que el Gobernador del Estado tiene principalmente la facultad de promulgar y ejecutar ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso Local, así como aplicar sanciones consistentes únicamente en multa o arresto hasta por treinta seis horas, por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

En el Título Quinto denominado “De los Municipios del Estado” se fundamenta todo lo concerniente al municipio, mientras que el artículo 111 de la Constitución Local menciona que el Municipio Libre es la base de su la división

territorial del Estado y de su organización política y administrativa. Asimismo, su funcionamiento se sujeta a las disposiciones de dicha Constitución y de la legislación reglamentaria respectiva.

Por su parte, el ayuntamiento, con base en el párrafo primero del artículo 112 del ordenamiento jurídico de referencia, es la forma de gobierno del municipio, además en el ámbito de su competencia, la Constitución del Estado otorga al gobierno municipal la manera exclusiva de ejercer sus funciones sin que haya autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y éste.

Por lo tanto, el ayuntamiento tiene la facultad y obligación de aprobar y expedir el Bando Municipal, los reglamentos y todas las normas necesarias que regulen la organización y funcionamiento del municipio en el ámbito de su competencia, esto último se fundamenta en la fracción IV del artículo 123 de la Constitución local.

La facultad así como la obligación de aprobar y expedir el Bando Municipal, los reglamentos; y todas las normas necesarias que regulan la organización y funcionamiento del municipio en el ámbito de su competencia, le es conferida al gobierno del Ayuntamiento, lo expuesto tiene su fundamento legal en la fracción IV del artículo 123 de la Constitución local.

3.2.3.- Reglamento de Establecimientos Mercantiles, Industriales y de Servicios de Morelia.

El Reglamento de Establecimientos Mercantiles, Industriales y de Servicios de Morelia (REMISM) tiene su soporte legal en el artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado, y la Ley Orgánica Municipal, así como en el Bando de Gobierno del Municipio de Morelia.

El REMISM sustituyó al Reglamento General para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, Industriales y de Servicios del Municipio de Morelia, publicado en el periódico oficial el 29 de Mayo de 2001. Asimismo, abrogó varios reglamentos como el que establecía las normas para la Operación de Establecimientos cuya función era la Comercialización de Pinturas en Aerosol,

Solventes y Similares, Reglamento de Explotación Comercial de Máquinas Electrónicas, Juegos de Video, Futbolitos y demás aparatos mecánicos similares para el Municipio de Morelia, Reglamento de Tortillerías y Molinos de Nixtamal del Municipio y el Reglamento para la Industria del Pan, por mencionar algunos.

El REMISM cuenta con ciento diecinueve artículos y nueve transitorios. Está dividido en ocho títulos subdivididos en capítulos, como a continuación se detalla:

a) Título Primero: "De las Disposiciones Generales". Capítulo Único "Disposiciones Generales" (Artículos 1º a 3º).

b) Título Segundo: "De la Competencia y Atribuciones." Capítulo Primero "De la Competencia" (Artículo 4º). Capítulo Segundo "De las Atribuciones" (Artículos 5º a 15).

c) Título Tercero: "De los Establecimientos." Capítulo Primero "De los Establecimientos" (Artículos 16 a 25). Capítulo Segundo "De las Obligaciones" (Artículo 26). Capítulo Tercero "De las Condiciones de Funcionamiento" (Artículos 27 a 42). Capítulo Cuarto "De los Giros en General." (Artículos 43 a 47).

d) Título Cuarto: "De la Validación de Calidad Turística Municipal" Capítulo Único "Validación de Calidad Turística Municipal." (Artículos 48 a 54).

e) Título Quinto: "De las Licencias Municipales de Funcionamiento." Capítulo Primero "De la Declaración de Apertura." (Artículos 55 a 59). Capítulo Segundo "De las Licencias Municipales de Funcionamiento." (Artículos 60 a 68).

f) Título Sexto: "De los Permisos" Capítulo Primero "Disposiciones Generales" (Artículos 69 y 70). Capítulo Segundo "De las Expedición de los Permisos." (Artículos 71 a 81).

g) Título Séptimo: "De las Inspecciones, Sanciones y Recursos." Capítulo Primero "Del Procedimiento de Inspección." (Artículos 82 a 86). Capítulo Segundo "De las Sanciones Económicas y Clausuras." (Artículos 87 a 96). Capítulo Tercero "De la Revocación de Oficio de Licencias y Permisos." (Artículos 97 a 100). Capítulo Cuarto "De las Notificaciones." (Artículos 101 y 102). Capítulo Quinto "Del Recurso de Inconformidad." (Artículos 103 a 108).

h) Título Octavo: “De la Tabla de Horarios.” Capítulo Único (Artículos 109 a 119).

El artículo primero del REMISM establece que las disposiciones contenidas en él son de orden e interés público y de observancia general en el Municipio de Morelia, además menciona que tiene por objeto normar y regular el funcionamiento de los establecimientos mercantiles, industriales y de servicios, en lo relativo a su apertura, operación, clausura, conclusión o reactivación de actividades, tal como se señala:

Artículo 1º.- Las disposiciones del presente Reglamento son de orden e interés público y de observancia general en todo el territorio del Municipio de Morelia, Michoacán, y tienen por objeto normar y regular el funcionamiento de los lugares o establecimientos mercantiles, industriales y de servicios, en lo relativo a su apertura, operación, clausura, conclusión o reactivación de actividades. Los establecimientos dedicados a la venta, consumo y distribución de bebidas alcohólicas se regirán adicionalmente por lo que establezca el Reglamento para la Venta, Consumo y Distribución de Bebidas Alcohólicas del Municipio de Morelia.

El artículo 3º del reglamento citado, define una serie de elementos relacionados con los establecimientos mercantiles en el Municipio de Morelia, Michoacán, entre los que se encuentran: la Administración Pública Municipal, Ayuntamiento, Dirección de Inspección y Vigilancia, Establecimiento, Giro Principal y Complementario, Licencia, Permiso, Sellos de Clausura, entre otros, los cuales se transcriben a continuación:

Artículo 3º.- Para los efectos del presente ordenamiento se entenderá por:

I.- Administración Pública Municipal: La Presidencia Municipal y Dependencias Administrativas, de conformidad a lo establecido por la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones aplicables;

II.- Autoridad Municipal: Al Ayuntamiento de Morelia y todos los Órganos Administrativos Municipales competentes;

III.- Ayuntamiento: El H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Morelia, de conformidad a las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo; y, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán;

IV.- Cero Tolerancia: Es la observancia estricta de los horarios establecidos para los establecimientos. Los encargados de los establecimientos deberán tomar las medidas pertinentes para tener cerrado el establecimiento por dentro y por fuera a la hora señalada en la tabla de horarios.

V.- Dirección de Inspección y Vigilancia: Oficina de la Administración Pública Municipal dependiente de la Secretaría del Ayuntamiento encargada de la inspección y vigilancia de los establecimientos mercantiles, industriales y de servicios;

VI.- Establecimiento: El inmueble en donde una persona física o moral desarrolla actividades comerciales, industriales o de servicios de acuerdo a las disposiciones del presente Reglamento;

VII.- Giro Complementario: La actividad o actividades compatibles al Giro principal que se desarrolle en un establecimiento, con la anuencia de la Autoridad Municipal;

VIII.- Giro Principal: El tipo de actividad autorizada por la Autoridad Municipal para desarrollarse en un establecimiento;

IX.- Impacto Social: El efecto derivado de la actividad o actividades propias de determinados Giros mercantiles, industriales o de servicios que por su naturaleza se considere puedan alterar el entorno ecológico o el orden y la seguridad pública; o puedan producir efectos que resulten contrarios a la armonía, salud o bienestar de una comunidad a juicio de la Autoridad Municipal;

X.- Ley de Ingresos: Ley de Ingresos Vigente en el Municipio de Morelia, Michoacán;

XI.- Licencia: Es el documento denominado Licencia Municipal de Funcionamiento que, cumplidos los requisitos administrativos establecidos en este reglamento, se otorga en formato oficial debidamente foliado, emitido por la Autoridad Municipal para el funcionamiento de un establecimiento o lugar y para un Giro determinado en los términos que en la misma se precise;

XII.- Permiso: La autorización para el ejercicio temporal de actividades inherentes a este Reglamento que expida el Pleno del Ayuntamiento en los términos del mismo ordenamiento;

XIII.- Reglamento: El presente Reglamento de Establecimientos Mercantiles, Industriales y de Servicios de Morelia;

XIV.- Secretaría: La Secretaría del Ayuntamiento, como dependencia de la Administración Pública Municipal, en los términos dispuestos por la Ley Orgánica Municipal;

XV.- Sellos de Clausura: Documento oficial mediante el cual se prohíbe toda actividad en el establecimiento y se preserva en estado de clausura;

XVI.- Tesorería Municipal: La Tesorería Municipal, como dependencia de la Administración Pública Municipal, en los términos dispuestos por la Ley Orgánica Municipal;

XVII.- Titulares: Las personas físicas que obtengan en su favor una Licencia o Permiso; o, aquellas que con el carácter de gerentes; administradores; representantes legales u otro carácter legal tengan la responsabilidad de la operación y funcionamiento de un establecimiento mercantil que obtenga Licencia o Permiso a favor de una persona moral;

XVIII.- Ventanilla Única: Oficina de la Administración Pública Municipal, dependiente de la Secretaría del H. Ayuntamiento y de la Dirección de Inspección y Vigilancia responsable de orientar, recibir, tramitar la documentación correspondiente al procedimiento administrativo de expedición, revalidación y cancelación de las Licencias; así como los relativos al traspaso; cambio de nombre o razón social; domicilio; cambio de Giro; suspensión y reactivación de actividades de los establecimientos.

El Capítulo Segundo del REMISM especifica las atribuciones de las autoridades competentes relacionadas al funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles. En el artículo quinto se señalan las facultades conferidas al Ayuntamiento, al precisar:

Artículo 5º.- Son atribuciones del H. Ayuntamiento:

I.- Elaborar, aprobar y mantener actualizado, un Catálogo de Giros que forma parte integral de este Reglamento y al que debe supeditarse la expedición de todo tipo de Licencias;

- II.- Fijar y aplicar los derechos que los interesados deberán cubrir para la obtención de una Licencia o Permiso de acuerdo a lo establecido en la Ley de Ingresos Vigente;
- III.- Acordar y aprobar los requisitos adicionales a los que establece este Reglamento para cada Giro, como parte integral de este mismo ordenamiento y que debe publicar o entregar la Ventanilla Única a los interesados en obtener una Licencia o Permiso para el funcionamiento de cada Giro, de conformidad con las normas establecidas en los ordenamientos de carácter Federal, Estatal, Municipal; y que a criterio del propio Ayuntamiento, se requieran por el impacto social;
- IV.- Acordar y ordenar la suspensión de actividades en fecha u horas determinadas de alguno o algunos de los establecimientos que operen bajo uno de los Giros considerados dentro de los géneros B y C, con la finalidad de preservar el orden y la seguridad pública o por razones de salud e interés público o social;
- V.- Modificar en su caso, la Tabla de Horarios de funcionamiento de todos los establecimientos mercantiles, industriales y de servicios, que forma parte integral de este Reglamento;
- VI.- Modificar, en su caso el Tabulador de Infracciones o sanciones económicas, como parte integral de este Reglamento, aplicable por la violación a sus disposiciones y a las del Reglamento para la Venta, Consumo y Distribución de Bebidas Alcohólicas en el Municipio de Morelia;
- VII.- Resolver el Recurso de Inconformidad a que se refiere el presente Reglamento;
- VIII.- Las demás que le confiera este ordenamiento y las disposiciones legales aplicables.

El artículo 6º del REMISM determina las atribuciones del Presidente Municipal, al cual se le dan, en su mayoría, facultades relacionadas con el funcionamiento de los establecimientos mercantiles. Sin embargo, llama la atención lo señalado en la fracción III en donde se faculta a la Dirección de Inspección y Vigilancia para que, en el ámbito de su competencia, realice visitas de inspección, verificación y clausura.

Las fracciones III, V, y VI del artículo 8º del REMISM confieren diversas atribuciones al Secretario del Ayuntamiento, entre las que destacan: solicitar a la Dirección de Inspección y Vigilancia la realización de visitas de inspección, verificación y clausura; suscribir conjuntamente con el Presidente Municipal las licencias de funcionamiento; calificar las infracciones, con base en el Tabulador; determinar el monto de las sanciones pecuniarias a los infractores; substanciar el procedimiento de revocación de licencias; y dar cumplimiento en su caso a las clausuras correspondientes, al precisar lo siguiente:

Artículo 8º.- Son atribuciones del Secretario del Ayuntamiento:

(...)

III.- Instruir a la Dirección de Inspección y Vigilancia para que lleve a cabo las visitas de inspección, verificación y clausura a que haya lugar, en los términos del Reglamento;

(...)

V.- Suscribir conjuntamente con el Presidente Municipal las Licencias;

- VI.- Calificar las infracciones y con base en el Tabulador, determinar el monto de las sanciones pecuniarias a los infractores, en los términos del Reglamento;
- VII.- Substanciar el procedimiento de revocación de Licencias a que se refiere el Reglamento y dar cumplimiento en su caso a las clausuras correspondientes;
- (...)

En el artículo 11 se confieren las facultades que la Dirección de Inspección y Vigilancia debe acatar, como la de llevar a cabo verificaciones e inspecciones a los establecimientos mercantiles; llenar y realizar las actas de hechos o irregularidades en los establecimientos que constituyen infracciones; ejecutar la clausura temporal o definitiva de los establecimientos mercantiles que lo ameriten; además, la imposición o reposición de sellos de clausura mediante el procedimiento correspondiente, así como el retiro de los mismos una vez que se hayan liquidado las multas.

El artículo 16 del REMISM define el término establecimiento como “el inmueble destinado por una persona física o moral para desarrollar las actividades relativas al giro o giros autorizados en la Licencia”. Con fundamento en el numeral 17, para su funcionamiento, los establecimientos mercantiles requieren de la expedición de una licencia y el artículo 21 del REMISM establece que las mismas deben revalidarse cada año.

El artículo 26 del REMISM dispone las obligaciones de los titulares de los mismos, por ejemplo: destinar de forma exclusiva el local comercial al giro autorizado en la licencia, permiso o su Declaración de Apertura, contar con dicho documento a la vista del público, cumplir con el horario de funcionamiento establecido.

Asimismo, el titular de establecimientos mercantiles debe abstenerse de utilizar la vía pública para la prestación de servicios o realización de actividades propias del giro, contar con las medidas de seguridad y protección civil; tampoco se pueden llevar a cabo el cruce de apuestas en el interior de los establecimientos mercantiles, así como actos de pornografía y consumo de drogas, entre otras.

En el Título Séptimo del REMISM denominado “De las Inspecciones, Sanciones y Recursos.”, Capítulo Primero "Del Procedimiento de Inspección.", de los artículos 82 a 86 se especifica lo relacionado a las visitas de verificación.

El artículo 82 del REMISM establece que las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Municipal en el ejercicio de sus atribuciones, ejercen las funciones de vigilancia para verificar el cumplimiento de lo dispuesto por dicho ordenamiento, y debe aplicar las sanciones correspondientes, las cuales resulten aplicables por violación a los ordenamientos jurídicos.

Las Visitas de Inspección, ejecutadas particularmente por la Dirección de Inspección y Vigilancia, se deben sujetar a las bases establecidas en el artículo 83 del REMISM, las cuales se transcriben a continuación:

Artículo 83: Las visitas de inspección que ordena por motivo del presente Reglamento serán ejecutadas por las Dependencias de acuerdo a sus atribuciones y particularmente por la Dirección de Inspección y Vigilancia y en todo caso se sujetarán a las siguientes bases:

I.- Cuando se trate de una orden por escrito, la visita debe llevarse a cabo dentro de las 24 horas siguientes a la expedición de la misma.

II.- El Inspector se identificará ante el titular o encargado del establecimiento Objeto de la Inspección, con la Credencial Oficial que expide la Dependencia de la Administración Pública Municipal que ordena la Visita y se entrega de una copia legible de la orden.

III.- Al inicio de la Visita, el Inspector requiere la presencia de una persona, quien se entienda, ésta, a su vez, debe designar a dos personas como testigos durante el desarrollo de la diligencia, el inspector debe comunicar a la persona que en caso de no designar a sus testigos, él los designará, sin que esto afecte el alcance de la diligencia.

IV.- Se llena el Acta de la Visita por triplicado, en la cual se hace constar el lugar, fecha, hora y nombre de la persona con quien se entienda la visita de inspección, así como los hechos, circunstancias, incidencias y el resultado de la misma.

V.- El Inspector hace del conocimiento del Visitado, los hechos que en su caso constituyen infracciones u omisiones en el cumplimiento de cualquier obligación establecida por la normatividad, procede a llenar el Acta de Infracción correspondiente, con el apercibimiento del término de cinco días a los que tiene derecho para acudir ante la Mesa de Trámite de la Secretaría para su calificación y pago correspondiente.

VI.- Cuando concluye la diligencia, el Acta Circunstanciada de la Visita, debe ser firmada por el Inspector, la persona encargada de atender la diligencia y los testigos de asistencia. Si alguna de las personas anteriormente señaladas se niegue a firmar el Acta, dicha circunstancia se hace constar en la misma, esto no afecta el valor probatorio del documento.

VII.- Al firmar el acta correspondiente, el Inspector entrega una copia legible de la misma a la persona responsable de atender la diligencia; el original se entrega a la Dirección de Inspección y Vigilancia y la copia restante se remitirá a la Secretaría.

En el Capítulo II del Título Séptimo del REMISM se especifica todo lo relacionado con las sanciones económicas y clausuras correspondientes a las que se hacen acreedores los titulares de los Establecimientos Mercantiles al contravenir las disposiciones de la misma.

El incumplimiento o contravención a las normas establecidas en el REMISM se sancionan con Amonestación, Multas, Clausura de los Establecimientos y la Revocación de las Licencias o Permisos, lo anterior tiene su fundamento en el artículo 87 del mismo Reglamento.

El artículo 88 del REMISM dispone que, para determinar el monto de las Sanciones Económicas, la autoridad administrativa correspondiente debe considerar no sólo la gravedad de la Infracción cometida, sino también las condiciones económicas del infractor, la naturaleza del giro y la reincidencia en su caso, además de las circunstancias necesarias para determinar la sanción de manera individual.

La reincidencia en la comisión de una infracción se sanciona con la imposición de una multa económica equivalente al doble del máximo que contempla el tabulador de infracciones de la sanción originalmente impuesta, lo anterior se fundamenta en el artículo 89 del REMISM.

Además, el artículo 90 del mismo reglamento estipula que, independientemente de la imposición de la Multa Económica, se procederá a la Clausura de Establecimientos Mercantiles que carezcan de Licencia o Permiso, así como en el supuesto de que el documento que acredita su legal funcionamiento sea revocado por permitir en el interior del establecimiento el cruce de apuestas, entre otros. La Clausura se ejecutará en el momento que se notifica la resolución administrativa, resultado del procedimiento de revocación.

La ejecución de la clausura debe entenderse con la persona que se encuentre presente en el establecimiento mercantil, ya sea el titular, su representante legal o aquella persona autorizada, esto es, el dependiente, encargado o responsable.

3.3.- Estado de Morelos

El Procedimiento Administrativo para la Imposición de Sanciones en el Estado de Michoacán se regula en cada municipio, lo anterior quiere decir que hay un ordenamiento jurídico por cada demarcación territorial. Mientras que en algunos municipios se reglamenta a través del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno; en otros, hay un reglamento específico en la materia.

Asimismo, el Procedimiento de Imposición de Sanciones en el Estado de Morelos está regulado por los siguientes ordenamientos jurídicos:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.
- c) Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.
- d) Bando de Policía y Buen Gobierno (Municipio de Cuernavaca).

3.3.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La reglamentación del Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles en el Estado de Morelos se localiza en los artículos 14, 16, 31 fracción IV, 115 y 133 de la Carta Magna, artículos analizados que se analizaron en el punto 3.1.1. de éste capítulo.

3.3.2.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, es el ordenamiento jurídico que por su jerarquía, en el ámbito local, determina y ratifica las libertades, derechos, además, las garantías de los habitantes de la Entidad Federativa, así como las bases para la organización y ejercicio del poder público, bajo el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Según el artículo primero de la Constitución Política del Estado de Morelos, para su régimen interior, establece al Municipio Libre como base de su Organización Política y Administrativa, en consecuencia tiene una forma de

Gobierno Republicano, Representativo y Popular; en virtud de lo anterior el Estado de Morelos se considera un estado libre, soberano e independiente, cuya capital es la Ciudad de Cuernavaca.

La fracción II del artículo octavo de la Constitución Política Local instituye la obligación de los morelenses a contribuir en los gastos públicos del Estado en general, o en su caso al Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa conforme al artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción que se señala textualmente:

Artículo 8°.- Son obligaciones de los habitantes del Estado:

(...)

II.- Las que establece el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(...)

En el Título Tercero “Del Poder Legislativo”, Capítulo Tercero “De las Facultades del Congreso”, artículo 40, fracciones II, III, XV y LVIII de la Constitución del Estado de Morelos, se atribuye al Congreso Local la facultad de expedir ordenamientos jurídicos, así como de legislar en lo relativo a la administración pública municipal y su régimen interno, lo anteriormente señalado se transcribe a continuación:

Artículo 40.- Son facultades del Congreso:

(...)

II.- Expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las Leyes, decretos y acuerdos para el Gobierno y Administración Interior del Estado;

III.- Iniciar ante el Congreso de la Unión las Leyes que estime convenientes, así como la reforma o derogación de las Leyes federales existentes;

(...)

XV.- Expedir las leyes en materia municipal de conformidad a las bases establecidas en los artículos 115 y 116 de la Constitución General de la República;

(...)

LVIII.- Las demás que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución, las leyes federales o las del Estado le atribuyan.

El Título Cuarto, “Del Poder Ejecutivo” Capítulo Segundo “De las Facultades, Obligaciones y Restricciones del Gobernador”, fracciones I y XV del artículo 70 de la Constitución del Estado de Morelos, disponen las facultades del Gobernador del Estado, principalmente para presentar iniciativas de leyes o

decretos al Congreso Local, así como promulgar y hacer cumplir los ordenamientos jurídicos expedidos por dicho congreso.

En el Título Sexto denominado “Del Municipio Libre” se fundamenta todo lo concerniente al municipio, el artículo 110 de la Constitución Local menciona que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado de Morelos adopta como base de su división territorial, su organización política, jurídica, hacendaria y administrativa el Municipio libre.

Asimismo, el municipio será gobernado por el Ayuntamiento, el cual está integrado por un Presidente Municipal, un Síndico y los Regidores, lo anterior se fundamenta en el párrafo primero del artículo 112 del ordenamiento jurídico de referencia.

Por su parte, el primer párrafo del artículo 118 de la Constitución local establece las facultades y obligaciones de los ayuntamientos, entre las que se encuentran: la de aprobar el Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos y las normas necesarias para su organización y funcionamiento en el ámbito de su competencia, las cuales son de observancia general.

Los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso Local, tienen por objeto determinar tanto las bases generales de la administración pública municipal, como el procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación, los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, en sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, esto se estipula en el artículo 118:

Artículo 118.- El Congreso del Estado expedirá las leyes bajo las cuales, los Ayuntamientos aprueben los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Dichas leyes tendrán por objeto:

I.- Determinar las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

(...)

3.3.3.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos (LOMEM), fue aprobada el 11 de julio de 2003, se promulgó el 11 de agosto del mismo año y se publicó el día 13 del mismo mes y año. Entró en vigor al día siguiente de su publicación, abrogando la Ley Orgánica Municipal del 29 de octubre de 1992.

La LOMEM se fundamenta tanto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Título Sexto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. La LOMEM cuenta con ciento noventa y dos artículos y seis transitorios, los cuales se distribuyen en doce títulos, a su vez, subdivididos en capítulos, como a continuación se detalla:

a) Título Primero: “Del Municipio Libre”. Capítulo Único “Disposiciones Generales” (Artículos 1º a 5º).

b) Título Segundo: “De los Elementos del Municipio”. Capítulo Primero “De la Población” (Artículos 6º a 10). Capítulo Segundo “Del Territorio” (Artículos 11 a 14). Capítulo Tercero “Del Gobierno del Municipio” (Artículos 15 a 27). Capítulo Cuarto “De la Entrega Recepción” (Artículo 28).

c) Título Tercero: “Del Funcionamiento de los Ayuntamientos”. Capítulo Primero. “De los Ayuntamientos” (Artículos 29 a 40). Capítulo Segundo. “De los Presidentes Municipales” (Artículos 41 a 44). Capítulo Tercero “De los Síndicos” (Artículos 45 y 46). Capítulo Cuarto “De los Regidores” (Artículos 47 y 48). Capítulo Quinto “De la Planeación Municipal” (Artículos 49 a 59). Capítulo Sexto “De la Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos” (Artículos 60 a 64). Capítulo Séptimo “Del Servicio Civil de Carrera.” (Artículos 65 a 69). Capítulo Octavo “De la Asistencia Social.” (Artículos 70 a 73). Capítulo Noveno “Del Cronista Municipal” (Artículo 74).

d) Título Cuarto: “Régimen Administrativo” Capítulo Primero “Estructura Administrativa Municipal” (Artículo 75). Capítulo Segundo “De la Secretaría Municipal.” (Artículos 76 a 78). Capítulo Tercero “De la Tesorería Municipal.” (Artículos 79 a 83). Capítulo Cuarto “Del Contralor” (Artículos 84 a 89). Capítulo Quinto “De la Oficialía del Registro Civil” (Artículos 90 a 92). Capítulo Sexto “De la

Justicia de Paz Municipal” (Artículos 93 y 94). Capítulo Séptimo “De la Justicia Cívica” (Artículos 95 a 99). Capítulo Octavo “De las Autoridades Auxiliares” (Artículos 100 y 101). Capítulo Noveno “De la Competencia de las Autoridades Auxiliares” (Artículos 102 y 103). Capítulo Décimo “De la Elección y Designación de las Autoridades Auxiliares” (Artículos 104 a 107). Capítulo Décimo Primero “De los Consejos de Participación Social” (Artículos 108 a 110).

e) Título Quinto: “Del Patrimonio y la Hacienda Municipal” Capítulo Primero “Del Patrimonio Municipal”. (Artículo 111). Capítulo Segundo “De La Hacienda Municipal.” (Artículos 112 a 118). Capítulo Tercero “De las Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios”. (Artículos 119 a 122)

f) Título Sexto: “De las Obras y Servicios Municipales”. Capítulo Primero “De los Servicios Públicos” (Artículos 123 y 124). Capítulo Segundo “Obras Públicas Municipales.” (Artículos 125 a 131). Capítulo Tercero “De la Seguridad Pública.” (Artículos 132 a 136). Capítulo Cuarto “Protección Civil” (Artículo 137). Capítulo Quinto “De las Concesiones” (Artículos 138 a 161).

g) Título Séptimo: “De Los Convenios, Coordinación y Asociación Municipal.” Capítulo Primero “De los Convenios y la Coordinación.” (Artículos 162 a 165). Capítulo Segundo “De la Asociación Municipal.” (Artículos 166 y 167).

h) Título Octavo: “Del Procedimiento Administrativo.” Capítulo Único (Artículos 168 a 170).

i) Título Noveno: “De la Suplencia y Responsabilidad de los Servidores Públicos Municipales” Capítulo Primero “De las Licencias de los Servidores Públicos Municipales.” (Artículos 171 a 173). Capítulo Segundo “De la Responsabilidad de los Servidores Públicos.” (Artículos 174 a 177).

j) Título Décimo: “De la Declaración de Desaparición y Suspensión Definitiva de los Ayuntamientos, de la Suspensión Definitiva de uno de sus Miembros y de la Revocación del Mandato” Capítulo Primero “Disposiciones Generales.” (Artículos 178 a 182). Capítulo Segundo “Del Procedimiento” (Artículos 183 y 184).

k) Título Décimo Primero: Capítulo Único “Del Concejo Municipal” (Artículos 185 a 191).

I) Título Décimo Segundo: “De las Controversias Municipales” Capítulo Único “Del Procedimiento ante el Congreso del Estado.” (Artículo 192).

En los siguientes párrafos se realiza un análisis específico de los artículos de la LOMEM relacionados con el Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles.

El artículo primero de la LOMEM establece que las normas contenidas en la misma son de orden público y observancia general en el Estado de Morelos y su objeto es establecer las disposiciones para la integración, organización del territorio, población, gobierno y administración pública de los municipios de dicha entidad.

La base de la división territorial del estado de Morelos es el Municipio Libre, así como de la organización política y administrativa. Dicho estado es una entidad de carácter público, autónomo en su régimen interior y dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo tanto es susceptible de derechos y obligaciones, lo anterior se fundamenta en el artículo 2º de la LOMEM.

El artículo 4º de la LOMEM determina que el funcionamiento de los municipios del Estado de Morelos, se organizará en relación a lo establecido en los ordenamientos federales y estatales, los bandos municipales, reglamentos, circulares, disposiciones administrativas y demás disposiciones aplicables, por lo que las autoridades municipales tienen competencia plena y exclusiva dentro de su territorio y población, así como en lo relativo a su organización política y administrativa, pero con ciertas restricciones establecidas en las Leyes.

Por su parte, los ayuntamientos tienen la capacidad de elaborar, aprobar y publicar los compendios municipales que comprendan toda la reglamentación vigente aplicable en el ámbito municipal.

La fracción II del apartado B del artículo 8º de la LOMEM señala que los habitantes de los municipios del Estado de Morelos, tienen, entre otras, la obligación de contribuir de manera proporcional y equitativa, según las leyes, en los gastos públicos del municipio, como se precisa:

Artículo 8.- Los habitantes de los Municipios del Estado de Morelos, tendrán los siguientes derechos y obligaciones:
(...)

B.- OBLIGACIONES:

(...)

II. Contribuir, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes, para los gastos públicos del Municipio;

(...)

En el Título Tercero “Del Funcionamiento de los Ayuntamientos”, Capítulo Primero “De los Ayuntamientos”, artículo 38, fracciones I y III de la LOMEM dispone que los Ayuntamientos tienen la facultad de iniciar Leyes y decretos ante el Congreso, en términos de la fracción IV del artículo 42 de la Constitución Política local, además de expedir o reformar los Bandos de Policía y Gobierno, reglamentos, circulares, así como disposiciones administrativas de observancia general en el ámbito de sus jurisdicciones.

Las disposiciones referentes a los procedimientos administrativos, se encuentran en los artículos 168 al 170 de la LOMEM, correspondientes al Título Noveno denominado "Del Procedimiento Administrativo". En ellos se fundamenta que el Procedimiento Administrativo será emitido por la autoridad competente, y, en consecuencia esto también aplica para la Imposición de Multas a Establecimientos Mercantiles.

En todo el estado de Morelos se da entera fe y crédito a los actos, así como a los procedimientos de las autoridades municipales en asuntos de su competencia, lo anterior se establece en el numeral 168 de la LOMEM.

Por su parte, el artículo 169 menciona que los actos administrativos de las autoridades municipales estarán estrictamente sujetos a lo dispuesto tanto en la LOMEM, como en sus reglamentos y la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos. Los actos que se dictan, ordenan o ejecutan en contravención a los ordenamientos mencionados, o no estén comprendidos en sus prevenciones, son nulos de pleno derecho.

Los Ayuntamientos; los Presidentes Municipales, los Síndicos, los Regidores, los Delegados Municipales, los Ayudantes Municipales y todo servidor público encargado de realizar funciones en la Administración Pública Municipal, cuyos actos o resoluciones afecten los derechos de los particulares, son consideradas como autoridades municipales; de conformidad con lo establecido por el artículo 170 de la LOMEM.

3.3.4.- Bando de Policía y Buen Gobierno (Municipio de Cuernavaca)

El Bando de Policía y Buen Gobierno se expide por el Honorable Ayuntamiento del Municipio de Cuernavaca, Morelos, con base en lo dispuesto por los artículos 115 Fracción II, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, dicho Bando contiene normas de observancia general obligatorias en el ámbito de la jurisdicción y competencia del propio municipio.

A continuación se realiza el análisis específico de los artículos del Bando Municipal, relacionados con el Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles.

El artículo 2º del Bando antes mencionado, estipula que el Municipio Libre de Cuernavaca cuenta con personalidad jurídica propia, por lo tanto tiene derechos y obligaciones, además es autónomo en su régimen interno, maneja libremente su patrimonio conforme a la ley. Su gobierno se ejerce a través de un ayuntamiento de elección popular, administra libremente su hacienda y está facultado para expedir los reglamentos, circulares y otras disposiciones de carácter administrativo de observancia general establecidas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

El artículo 18 del Bando Municipal también señala que los habitantes del municipio de Cuernavaca, tienen derechos y obligaciones, la fracción X del apartado A apunta que si los ciudadanos del municipio cometen alguna infracción o una falta administrativa a los ordenamientos municipales, pueden ser sancionados mediante un procedimiento administrativo previsto de legalidad simple, en el que se deben hacer valer sus derechos y garantías individuales.

Las fracciones I, II y VIII del apartado B designan, entre otras, la obligación de observar las leyes, el Bando, los reglamentos y todas las disposiciones legales vigentes, además de contribuir de manera proporcional, equitativa, conforme lo dispuesto en las Leyes, a los gastos públicos del municipio, también precisa que debe hacerse del conocimiento de las autoridades municipales, los abusos que

cometan los comerciantes, en cuanto a condiciones de legalidad, seguridad y sanidad en el ejercicio de su labor, lo antes señalado se transcribe a continuación:

ARTÍCULO 18.- Los ciudadanos del Municipio, tendrán los siguientes derechos y obligaciones.

A). -DERECHOS:

(...)

X.- En caso de cometer una infracción o falta administrativa a los ordenamientos municipales, a ser sancionado mediante un procedimiento previsto de legalidad simple y que se le otorgue sin mayores formalidades los medios idóneos que hagan valer sus derechos y garantías individuales;

(...)

B). -OBLIGACIONES:

I.- Observar las leyes, el presente Bando, los reglamentos y demás disposiciones legales vigentes y respetar a la autoridad legalmente constituida;

II.- Contribuir para los Gastos Públicos del Municipio en la forma y términos que disponga la normatividad respectiva en la forma proporcional y equitativa;

(...)

VIII.- Hacer del conocimiento de las Autoridades Municipales los abusos que cometan los comerciantes y prestadores de servicios en cuanto a condiciones de legalidad, seguridad y sanidad, en el ejercicio de su labor;

(...)

El artículo 20 del Bando de Policía y Buen Gobierno afirma que la Administración Pública del municipio, su organización y funcionamiento, están fundamentadas en el artículo 115 de la Constitución Federal y el Título Sexto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

El Título Noveno del Bando Municipal, denominado “De las Actividades Comerciales de los Particulares”, es mediante el cual se regulan los actos de comercio en el municipio de Cuernavaca, Morelos. Esto se explica a continuación:

El Capítulo Primero del título Noveno establece lo relativo a las licencias o permisos para el funcionamiento de los establecimientos mercantiles en el municipio.

El artículo 88 del mismo ordenamiento jurídico señala que es competencia del H. Ayuntamiento, a través de la Dirección de Licencias de Funcionamiento, llevar a cabo la expedición, control, cancelación o revocación de las licencias o permisos de funcionamiento de establecimientos comerciales, industriales y servicios, así como la inspección y vigilancia del cumplimiento de los ordenamientos jurídicos relativos a su actividad.

Las licencias y permisos otorgadas por la autoridad municipal acreditan el derecho de ejercer la actividad que se le concedió únicamente al particular y son válidos por un año, lo anterior con fundamento en el artículo 89 del Bando de Policía y Buen Gobierno.

Para efectos del artículo 89 del Bando, se entiende por particulares a las personas físicas o morales, a las que la autoridad administrativa otorga un permiso o licencia para el funcionamiento de establecimientos mercantiles.

Para la expedición de la licencia o permiso, el particular debe reunir los requisitos y cubrir los derechos establecidos en la Ley de Ingresos Municipal.

El artículo 91 de este Bando menciona que el ayuntamiento debe otorgar a los particulares la licencia o permiso para el desempeño de una actividad comercial, industrial o de servicio. Para lograr lo anterior, se requiere a los interesados, presenten los siguientes datos y documentos:

- ❖ Solicitud por escrito, debe contener nombre, domicilio dentro del municipio, Registro Federal de Contribuyentes y nacionalidad.
- ❖ Si el solicitante es extranjero, anexar autorización de la SEGOB, para desarrollar la actividad en cuestión.
- ❖ Copia certificada de la escritura constitutiva si es persona moral y copia de una identificación oficial vigente del Representante Legal.
- ❖ Datos y croquis del local comercial.
- ❖ Dictamen expedido por la Dirección de Protección Civil Municipal.
- ❖ Clase de giro mercantil y razón social.
- ❖ Constancia de acreditación del uso de suelo, expedida por la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras y Servicios Públicos Municipales.
- ❖ Constancia de suministro de agua potable.

El artículo 92 del Bando Municipal establece la obligación de los titulares de los establecimientos mercantiles que cuenten con licencia o permiso, de tener la documentación otorgada por la autoridad municipal a la vista del público, esto con el objeto de hacer constar su registro en el Padrón Municipal de Contribuyentes.

El ejercicio de las actividades a que se refieren en el Capítulo de las licencias o permisos de funcionamiento, deben sujetarse a las normas

establecidas en el Bando de Policía y Buen Gobierno, la Ley de Ingresos Municipal, reglamentos aplicables, y demás disposiciones emitidas por el ayuntamiento, lo anterior se fundamenta en el artículo 93 del Bando citado.

No se concederán permisos o licencias a las personas interesadas en obtener una licencia o permiso para el funcionamiento de establecimientos mercantiles con el giro de discotecas, centros nocturnos, bares, cantinas, pulquerías y los destinados a la presentación de espectáculos y diversiones públicas, que no cumplan con los requisitos exigidos por el ayuntamiento, lo anterior se establece en el artículo 96.

El artículo 112 reglamenta lo referente a la verificación de establecimientos mercantiles, en él se faculta a la autoridad administrativa correspondiente (el ayuntamiento), para que en el ámbito de su competencia, ordene el control, inspección y vigilancia de la actividad comercial realizada por los particulares, observando las formalidades esenciales del Procedimiento Administrativo.

El Capitulo Tercero del Titulo Décimo Cuarto del Bando de Policía y Buen Gobierno, regula las sanciones correspondientes a las que se hacen acreedores los titulares de los Establecimientos Mercantiles al contravenir las disposiciones del mismo, las cuales pueden ser multa, clausura o arresto hasta por treinta y seis horas, entre otras, dichas sanciones se encuentran establecidas en el artículo 133 del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno.

En el artículo 134 del mismo Bando, se indica que la autoridad municipal sancionadora debe fundar, motivar y tomar en cuenta para su clasificación:

- a) La gravedad de la infracción o daño causado,
- b) La condición socioeconómica del infractor, y
- c) Los reincidentes, se harán acreedores al máximo de la sanción establecida en el artículo 133.

El Juez Cívico y los servidores públicos son los encargados de aplicar las sanciones correspondientes, debido que este Bando y sus reglamentos les atribuyen esa facultad. Por su parte, los pagos de multas impuestas por violación a los reglamentos municipales, se realizan directamente en la Tesorería Municipal,

previo procedimiento de aplicación de la sanción. Lo anterior se menciona en el artículo 135 del ordenamiento jurídico referido.

El artículo 136 del Bando de Policía precisa que el Acto Administrativo Municipal y, por ende, el Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones, al ser un acto de autoridad, funciona como la declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública Municipal en ejercicio de las facultades conferidas por la ley, Bando y disposiciones reglamentarias aplicables.

En todo Procedimiento Administrativo, y por consiguiente en el de Imposición de Multas a Establecimientos Mercantiles, es necesario llevar a cabo ciertas diligencias. Para tal efecto, el artículo 137 del Bando Municipal señala que la administración pública actúa por medio de servidores públicos facultados para ello, ya sea por atribución directa de la norma o por delegación, estos deben practicar los actos administrativos en días y horas hábiles. Se consideran días hábiles, todos los del año, excepto sábados y domingos o aquellos declarados de descanso obligatorio por ley, son horas hábiles las comprendidas entre las siete y las dieciocho horas.

En caso de ser necesario, las autoridades municipales podrán habilitar días y horas inhábiles, siempre y cuando sea por una causa urgente que lo exija, además cuando se inicie la ejecución de un acto administrativo en horas hábiles, ésta podrá válidamente concluirse aunque se actúe en horas inhábiles.

Si los titulares de los establecimientos mercantiles contravienen las disposiciones del ordenamiento jurídico que se ha venido analizando, se procede a imponer la clausura, esto mediante un acto administrativo en el cual se ordena la misma, dicho acto puede ser ejecutado si es necesario con el auxilio de la fuerza pública, lo anterior se fundamenta en el artículo 140 del Bando.

En el Capítulo Segundo denominado "Del Procedimiento Administrativo", Título Décimo Quinto, del Bando de Policía y Buen Gobierno, artículos 142 a 145, se especifican las disposiciones generales de todo procedimiento. Estos artículos son los necesarios para dar fundamento a todo Procedimiento Administrativo

emitido por la autoridad competente referente a la Imposición de Multas a Establecimientos Mercantiles en el municipio de Cuernavaca, Morelos.

Con fundamento en el artículo 142 del Bando de Policía, las autoridades municipales, a fin de comprobar el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos municipales vigentes, pueden realizar visitas a inmuebles, comercios y establecimientos, pero éstas deben satisfacer los requisitos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para tal efecto, se debe proveer a los servidores públicos comisionados con una orden de visita, en la cual se expresa el lugar o lugares donde debe efectuarse, el nombre de la persona encargada de realizar la diligencia y el objeto de la misma.

Al iniciarse la visita, los servidores públicos comisionados entregan al visitado una copia autorizada de la orden de visita, se identifican con la credencial oficial y llenan el acta circunstanciada, ésta debe firmarse por el comisionado, el visitado y dos testigos designados por el visitado, o en su negativa o abstención por el comisionado.

En el artículo 142 Bis del Bando se incluye el procedimiento administrativo de aplicación de las sanciones establecidas en el mismo, los cuales se transcriben a continuación:

- a) Se deben notificar por escrito al presunto infractor los hechos constitutivos de la infracción para que dentro del plazo de cinco días hábiles, conteste, aporte pruebas y alegue lo que a su derecho convenga.
- b) Una vez concluido el plazo otorgado al infractor, la autoridad municipal resuelve valorando las pruebas aportadas, y considera las razones alegadas en defensa, dentro de un plazo de treinta días hábiles.
- c) La resolución se comunica al interesado en forma fehaciente.

En todo procedimiento la parte interesada tiene derecho a presentar promociones, las cuales resultan importantes para el desarrollo procedimental, como requisito esencial, deben presentarse por escrito, según el numeral 143 del Bando Municipal.

El artículo 144 del ordenamiento jurídico de referencia, menciona los requisitos que deben contener los actos o resoluciones de las autoridades

municipales, como por ejemplo, constar por escrito, señalar la autoridad emisora, estar fundados y motivados, ostentar la firma del funcionario competente y el nombre o razón social de la persona a quien va dirigido.

En todo Procedimiento Administrativo, incluyendo el de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles, durante su desarrollo hay actuaciones. El artículo 145 del Bando de Policía y Buen Gobierno indica que las mismas, así como los recursos o informes realizados o presentados tanto por la autoridad como los interesados, se redactan en el idioma español.

Cuando hayan varias personas interesadas en el Procedimiento Administrativo, para el desarrollo del mismo ante la autoridad administrativa correspondiente se debe elegir a un representante común, para que éste defienda los intereses de todos, y en el supuesto de no hacerlo o no haya, las actuaciones dentro de dicho procedimiento se deben entender con la persona que figura en primer término del escrito inicial.

Lo que no se encuentre previsto en el Bando Municipal, así como en los reglamentos, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Morelos se aplicará de manera supletoria.

Capítulo Cuarto

Análisis de las Causas y Consecuencias por la Imposición de Sanciones a los Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

En el cuarto y último capítulo de este trabajo de investigación, se presentará un breve análisis comparativo de la imposición de sanciones a Establecimientos Mercantiles en cuatro delegaciones del Distrito Federal: Benito Juárez, Coyoacán, Miguel Hidalgo y Tlalpan.

Se estudiará la forma en que la autoridad administrativa encargada de cada órgano político administrativo lleva a cabo el procedimiento administrativo de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles, desde su origen hasta su conclusión.

Además, se analizan las diversas causas de la Imposición de Sanciones a los Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal esto es, las jurídicas como la violación a ordenamientos jurídicos y las sociales como el desconocimiento del Derecho o la ignorancia de la ley.

Posteriormente, se hace un estudio de las consecuencias jurídicas y sociales de la Imposición de Sanciones a los Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal. En la primeras, se encuentran la imposición y ejecución de sanciones a los establecimientos mercantiles, las cuales pueden ir desde la amonestación, el apercibimiento, la multa, el arresto hasta por 36 horas y la suspensión temporal de actividades, hasta la clausura, la revocación de permiso o autorización correspondiente que acredite el legal funcionamiento del establecimiento mercantil, mientras que en las segundas, se tiene el cierre de establecimientos mercantiles (cese de actividades) y el comercio informal.

4.1.- Análisis de la imposición de sanciones a Establecimientos Mercantiles en cuatro delegaciones del Distrito Federal.

La substanciación del Procedimiento de Verificación e Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal es el mismo en toda la entidad, es decir, no hay un procedimiento específico para cada demarcación territorial en particular, por lo cual debe aplicarse según lo prescrito en el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

Asimismo, el procedimiento citado, se fundamenta en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF), la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal (LEMDF) y el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal (RVADF). De este modo, cada Órgano Político Administrativo debe sujetarse a lo que se estipula en los reglamentos anteriormente señalados. El Procedimiento Administrativo finaliza con cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 87 de la LPADF.

A continuación se desarrolla la forma de llevar a cabo el citado Procedimiento en los siguientes Órganos Político Administrativos.

4.1.1.- Benito Juárez

El Procedimiento Administrativo de Verificación e Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles en la Delegación Política de Benito Juárez, se lleva a cabo de la siguiente manera:

1).- El Procedimiento Administrativo, generalmente, se inicia a través de una queja ciudadana, o bien, de los particulares (petición de parte) sobre el funcionamiento de un establecimiento mercantil con el fin de fomentar el autocontrol en las actividades reguladas que desarrollan los titulares de los Establecimientos Mercantiles. Ambos podrán solicitar a la autoridad competente la realización de visitas de verificación voluntarias, en términos del RVADF, de acuerdo con los programas delegacionales, o de oficio, por parte de la autoridad, a consideración o en el ámbito de sus funciones.

2).- Posteriormente el Director General Jurídico y de Gobierno emite la Orden de Visita de Verificación Administrativa en materia de Establecimientos Mercantiles, turnándola a la Dirección de Verificación para su desarrollo.

3).- Una vez que la Dirección de Verificación recibe la Orden de Visita de Verificación, inicia el procedimiento correspondiente, es decir, comisiona a un Verificador Administrativo, quien se encarga de realizar la visita en el domicilio del Establecimiento Mercantil señalado en la Orden.

4).- El Verificador asignado para efectuar la Visita de Verificación se constituye en el domicilio señalado por la Orden de Visita, procede a llenar el acta administrativa correspondiente; asienta de manera sucinta las actividades reguladas que efectúa el propietario y/o los particulares del establecimiento mercantil, objeto de la visita, y se realizan las observaciones necesarias dentro del procedimiento. Lo antes expuesto se encuentra establecido en los artículos 29, 30, 31 y 32 del RVADF.

5).- En la Visita de Verificación Administrativa, el verificador hace de conocimiento al visitado, del término de diez días hábiles contados a partir de la conclusión de la misma con los que cuenta para presentar escrito de observaciones, donde acredite su personalidad, manifieste lo que a su derecho corresponda, así como para ofrecer las pruebas necesarias para la substanciación del Procedimiento Administrativo ante la Dirección Jurídica, con fundamento en el artículo 104 de la LPADF.

6).- Una vez concluida la Visita de Verificación Administrativa, la Dirección de Verificación turna el Acta Circunstanciada de la Visita a la Dirección Jurídica.

7).- La Dirección Jurídica recibe el Acta Circunstanciada de Visita de Verificación Administrativa practicada, y la turna a la Subdirección de Calificación de Infracciones, quien registra e integra el expediente administrativo y lo turna a la Unidad Departamental de Calificación de Espectáculos y Establecimientos Mercantiles para la substanciación del Procedimiento.

8).- Si en el término de diez días hábiles posteriores a la Visita de Verificación, el gobernado presenta Escrito de Observaciones mediante el cual acredita su personalidad y ofrece pruebas referentes a la Orden y Acta de Visita

de Verificación Administrativa, la Unidad Departamental de Calificación de Espectáculos y Establecimientos Mercantiles, emite un acuerdo mediante el cual se le concede al particular su derecho a la garantía de audiencia, la cual se celebra en un término de quince días hábiles posteriores, debiéndose notificar cinco días antes de la celebración de la misma. Lo señalado, encuentra su fundamento en el artículo 43 del RVADF.

9).- Una vez celebrada la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos en términos establecidos por la Ley, y desahogadas todas las etapas procedimentales, la Unidad Departamental de Calificación de Espectáculos y Establecimientos Mercantiles ordena se turnen los Autos para emitir el Proyecto de Resolución Administrativa que en derecho corresponda a los calificadores de dicha Unidad. El Proyecto de Resolución Administrativa se realiza en un término de diez días hábiles, el cual pasa a la Subdirección de Calificación de Infracciones para su revisión y rubrica, una vez rubricado por el área anteriormente señalada, pasa a la Dirección Jurídica para su revisión y firma; lo anterior, con fundamento en el artículo 46 del RVADF.

10).- En la Resolución Administrativa se describen las sanciones impuestas al visitado, es decir, se determina si la conducta del titular del establecimiento mercantil infringió la normatividad aplicable, tomando en cuenta las pruebas presentadas durante la substanciación del procedimiento así como todas y cada una de las constancias que obran en el expediente.

Lo anterior, para determinar si resulta procedente imponer sanción alguna, la cual podrá ser desde una sanción económica hasta la clausura parcial, total y/o temporal, dependiendo de las irregularidades cometidas por el visitado, como lo advierten los artículos 14, 15, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90 y 91 de la LEMDF, o en su caso, la finalización del procedimiento sin sanción alguna para el visitado.

11).- Posteriormente, la Dirección Jurídica turna la Resolución Administrativa firmada a la Subdirección de Calificación de Infracciones, quien la notifica al gobernado, cuando la Resolución sólo es con multa o sin sanción.

Si la Resolución Administrativa es con clausura, la Dirección Jurídica la turna a la Dirección de Verificación para su notificación y ejecución.

12).- El visitado, si considera haber sido afectado por Actos y Resoluciones de las autoridades administrativas o se le haya impuesto alguna sanción, podrá interponer un Recurso de Inconformidad en contra de la Resolución Administrativa ante el Superior Jerárquico de la Autoridad Emisora, o iniciar un Juicio de Nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, esto en un término de quince días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación, con fundamento en lo señalado por los artículos 99 de la LEMDF, 7 fracción III y 108 de la LPADF.

13).- Si transcurre el plazo señalado y el gobernado no interpuso recurso alguno, la resolución causa estado y se ordena archivar el expediente como un asunto totalmente concluido.

4.1.2.- Coyoacán

El Procedimiento Administrativo de Verificación e Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles, en el Órgano Político Administrativo establecido en Coyoacán, se lleva a cabo de la siguiente manera:

1).- El Procedimiento generalmente se inicia mediante una queja ciudadana sobre el funcionamiento de un Establecimiento Mercantil, misma que puede ser ingresada al Centro de Servicios de Atención Ciudadana (CESAC), la Jefatura Delegacional, la Dirección General Jurídica y de Gobierno (DGJG), la Dirección de Gobierno y/o la Dirección Jurídica, esto con fundamento en el artículo 6 del RVADF., además se establece que, con el fin de fomentar el autocontrol de los particulares en las actividades reguladas desarrolladas por ellos mismos, pueden solicitar a la autoridad competente la realización de Visitas de Verificación Voluntarias en términos del Reglamento y de acuerdo con los programas delegacionales.

2).- Una vez que el área correspondiente recibe la queja ciudadana, la Subdirección de Verificación y Reglamentos inicia el procedimiento con las acciones pertinentes, en otras palabras, se ordena la realización de una

Inspección Ocular al Establecimiento Mercantil para cerciorarse de la veracidad de la Queja Ciudadana.

3).- Ya que se realizó la inspección ocular al Establecimiento Mercantil, la autoridad competente, en este caso la Dirección General de Jurídico y Gobierno, emite una Orden de Visita de Verificación Administrativa con fundamento en el artículo 15, fracción I del RVADF, y cumpliendo con las formalidades establecidas en el artículo 26 del mismo ordenamiento jurídico.

4).- En cumplimiento a la orden citada, se comisiona a un Verificador, el cual se debe encontrar adscrito a la Subdirección de Verificación y Reglamentos y quien llevará a cabo la Visita de Verificación al Establecimiento Mercantil, según marca el artículo 15, fracción II del RVADF.

5).- El Verificador comisionado, se constituye en el domicilio señalado por la Orden de Visita de Verificación; acto seguido, procede a llenar el acta circunstanciada de la visita, precisando de manera sucinta las actividades reguladas que efectúa el propietario y/o los particulares del establecimiento mercantil objeto de la visita. Asimismo se realizan las observaciones necesarias dentro del procedimiento. Lo expuesto se encuentra establecido en los artículos 29, 30, 31 y 32 del RVADF.

6).- En la Visita de Verificación Administrativa, el Verificador, hace de conocimiento al Visitado, el plazo de diez días hábiles contados a partir de la conclusión de la misma, con los que cuenta para presentar escrito de observaciones, donde acredite su personalidad y manifieste lo que a su derecho corresponda, así como ofrecer las pruebas necesarias para la substanciación del Procedimiento Administrativo ante la Dirección General Jurídica y de Gobierno, con fundamento en el artículo 104 de la LPADF.

7).- Una vez concluida la Visita de Verificación Administrativa, la Subdirección de Verificación y Reglamentos, turna el Acta Circunstanciada de la Visita a la Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones a Obras y Establecimientos Mercantiles.

8).- La Jefatura de la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones a Obras y Establecimientos Mercantiles, recibe el Acta de Visita de Verificación

Administrativa practicada, la registra e integra al expediente administrativo, posteriormente turna el expediente a los calificadores para la substanciación del procedimiento.

9).- Si en el término de diez días hábiles, posteriores a la Visita de Verificación, el particular presenta escrito de observaciones, mediante el cual acredita su personalidad y ofrece pruebas con respecto a la Orden y Acta de Visita de Verificación Administrativa, la autoridad instructora, en el caso particular la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones a Obras y Establecimientos Mercantiles, emite un acuerdo en donde se le respeta la garantía de audiencia, señalando día y hora para el desahogo de pruebas y recepción de alegatos, esta audiencia se debe celebrar en un término de quince días hábiles posteriores, y debe notificarse cinco días antes de la celebración de la misma. Lo anterior encuentra su fundamento en el artículo 43 del RVADF.

10).- Una vez celebrada la Audiencia de Desahogo de Pruebas y Alegatos en términos de ley, y desahogadas todas las etapas del procedimiento:

a) La Unidad Departamental de Calificación de Infracciones a Obras y Establecimientos Mercantiles, ordena se turnen los Autos para emitir el Proyecto de Resolución Administrativa que en derecho corresponda.

b) Se emite el Proyecto de Resolución Administrativa dentro de un término de diez días hábiles.

c) El Proyecto de Resolución Administrativa, pasa a la Subdirección de Procesos Jurídicos para su revisión y rubrica.

d) Posteriormente, se turna a la Dirección Jurídica para su revisión y rubrica.

e) Una vez rubricado por las áreas anteriormente señaladas, se pasa a la Dirección General Jurídica y de Gobierno para su revisión y firma. Lo anterior se encuentra fundamentado en el artículo 46 del RVADF.

En la Resolución Administrativa, la Autoridad determina si la conducta del Visitado infringió la normatividad aplicable, para lo cual toma en cuenta las pruebas presentadas durante la substanciación del procedimiento, así como todas y cada una de las constancias del expediente. Lo anterior para determinar si

resulta procedente imponer sanción alguna, la cual podrá ser desde una sanción económica hasta la clausura parcial, total y/o temporal, dependiendo de las irregularidades cometidas por el Visitado; como lo advierten los artículos 14, 15, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90 y 91 de la LEMDF.

11).- Cuando la Resolución Administrativa es firmada por el Director General Jurídico y de Gobierno, se turna para su notificación a la Subdirección de Verificación y Reglamentos, quien se encarga de notificarla al gobernado y en su caso ejecutarla.

12).- El Visitado, si considera haber sido afectado por Actos y Resoluciones de las Autoridades Administrativas podrá interponer un Recurso de Inconformidad en contra de la Resolución Administrativa ante el Superior Jerárquico de la Autoridad Emisora, o iniciar un Juicio de Nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en un término de quince días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación, según lo señalado por los artículos 99 de la LEMDF y 7 fracción III y 108 de la LPADF.

13).- Una vez transcurrido el plazo señalado sin que el gobernado haya interpuesto recurso alguno, la Resolución causa estado y se ordena archivar el expediente como un asunto totalmente concluido.

4.1.3.- Miguel Hidalgo

El Procedimiento Administrativo de Verificación e Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles celebrado en el Órgano Político Administrativo en Miguel Hidalgo, se desarrolla de la siguiente manera:

1).- El Procedimiento Administrativo se inicia mediante una queja ciudadana (petición de parte), o bien, de oficio por parte de la autoridad correspondiente, a consideración o en el ámbito de sus funciones.

2).- Una vez que la Queja Ciudadana se ingresa al área correspondiente, en este caso la Subdirección de Verificación y Reglamentos, inicia el Procedimiento.

3).- El Director General Jurídico y de Gobierno, emite la Orden de Visita de Verificación Administrativa en materia de Establecimientos Mercantiles y la turna a la Subdirección de Verificación y Reglamentos para su desarrollo.

4).- Una vez que la Subdirección de Verificación y Reglamentos recibe la Orden de Visita de Verificación, inicia el Procedimiento, esto es, comisiona a un Verificador Administrativo, quien se encarga de realizar la visita en el domicilio del establecimiento mercantil señalado en la orden.

5).- El verificador comisionado para realizar la Visita de Verificación, se constituye en el domicilio señalado por la Orden de Visita, acto seguido, procede a llenar el acta correspondiente: en ésta se asientan de manera sucinta las actividades reguladas que efectúa el propietario y/o particulares del establecimiento mercantil, objeto de la Visita, y se realizan las observaciones necesarias dentro del Procedimiento. Lo antes expuesto se encuentra establecido en los artículos 29, 30, 31 y 32 del RVADF.

6).- En la Visita de Verificación Administrativa, el verificador, hace de conocimiento al visitado, del término de diez días hábiles contados a partir de la conclusión de la misma con los que cuenta para presentar el escrito de observaciones en el que acredite su personalidad y manifieste lo que a su derecho corresponda, así como ofrecer las pruebas necesarias para la substanciación del Procedimiento Administrativo ante la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones, situación prevista en el artículo 104 de la LPADF.

7).- Una vez concluida la Visita de Verificación Administrativa, la Dirección de Verificación turna el Acta Circunstanciada de dicha actuación a la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones.

8).- La Unidad Departamental de Calificación de Infracciones recibe el Acta de Visita de Verificación Administrativa practicada, y procede a registrar e integrar el expediente administrativo correspondiente para la substanciación del procedimiento.

9).- Si en el término de diez días hábiles posteriores a la Visita de Verificación, el gobernado presenta escrito de observaciones mediante el cual acredita su personalidad, ofrece pruebas con respecto a la Orden y Acta de Visita

de Verificación Administrativa; la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones emite un Acuerdo mediante el cual se le respeta al particular su derecho a la garantía de audiencia, señalando día y hora para el desahogo de pruebas y recepción de alegatos, misma que debe celebrarse en un término de quince días hábiles posteriores, además debe notificarse cinco días antes de la celebración de la misma. Lo anterior con base en el artículo 43 del RVADF.

10).- Una vez celebrada la Audiencia de Desahogo de Pruebas y Alegatos en los términos marcados por la ley y desahogadas todas las etapas procedimentales:

a) La Unidad Departamental de Calificación de Infracciones, ordena se turnen los Autos para emitir el Proyecto de Resolución Administrativa que en derecho corresponda.

b) El Proyecto de Resolución Administrativa se emite dentro de un término de diez días hábiles.

c) El Proyecto de Resolución Administrativa, pasa a la Subdirección de Licencias e Infracciones para su revisión y rubrica.

d) Una vez rubricado por el área anteriormente señalada se pasa a la Dirección Jurídica para su revisión y visto bueno.

e) Una vez revisado y rubricado por las áreas anteriormente señaladas, se pasa a la Dirección General Jurídica y de Gobierno para su firma. Lo anterior se encuentra fundamentado en el artículo 46 del RVAD F.

En la Resolución Administrativa se describen las sanciones impuestas al visitado, es decir, la autoridad determina si la conducta del titular del establecimiento mercantil infringió la normatividad aplicable, para ello, toma en cuenta las pruebas presentadas durante la substanciación del procedimiento, así como todas y cada una de las constancias que integran el expediente. Lo anterior, para determinar si resulta procedente imponer sanción alguna, la cual podrá ser de tipo económico hasta clausura parcial, total y/o temporal dependiendo de las irregularidades cometidas por el titular del establecimiento mercantil, como lo advierten los artículos 14, 15, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90 y 91 de la LEMDF o, en su caso, la finalización del procedimiento sin sanción alguna para el visitado.

11).- Posteriormente, la Dirección General Jurídica y de Gobierno turna la Resolución Administrativa firmada, a la Unidad Departamental de Calificación de Infracciones, quien la notifica al gobernado, cuando la resolución sólo es con multa, sin sanción o se declara la nulidad.

Si la Resolución Administrativa es con clausura, la Dirección General Jurídica y de Gobierno la turna a la Subdirección de Verificación y Reglamentos para su notificación y su ejecución.

12).- Si el Visitado considera haber sido afectado por Actos y Resoluciones de la Autoridad Administrativa o se le haya impuesto alguna sanción, podrá interponer un Recurso de Inconformidad en contra de la Resolución Administrativa ante el Superior Jerárquico de la Autoridad Emisora, o iniciar un Juicio de Nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en un término de quince días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación, según lo señalado por los artículos 99 de la LEMDF, 7 fracción III y 108 de la LPADF.

13).- Una vez que haya transcurrido el plazo señalado sin que el gobernado haya interpuesto recurso alguno, la resolución causa estado y se ordena archivar el expediente como un asunto totalmente concluido.

4.1.4.- Tlalpan

En relación al Procedimiento Administrativo de Verificación e Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles, celebrado en el Órgano Político Administrativo establecido en Tlalpan señala lo siguiente:

1).- El Procedimiento se inicia cuando la autoridad recibe la queja ciudadana o de alguna otra autoridad, con el planteamiento del problema y el soporte documental adecuado.

2).- El Director General Jurídico y de Gobierno emite la Orden de Verificación Administrativa en materia de establecimientos mercantiles y la turna a la Subdirección de Verificación y Reglamentos.

3).- Una vez que la Subdirección de Verificación y Reglamentos recibe la queja ciudadana, inicia el procedimiento correspondiente, es decir, ordena la realización de una Inspección Ocular al Establecimiento Mercantil para cerciorarse de la veracidad de la queja.

4).- Realizada la Inspección Ocular al Establecimiento Mercantil, la autoridad competente, en el caso particular el Director General Jurídico y de Gobierno en cumplimiento a la Orden citada, comisiona a un Verificador Administrativo, mismo que se debe encontrar adscrito a la Subdirección de Verificación y Reglamentos, quien se encarga de realizar la Visita de Verificación Administrativa en el lugar señalado por el solicitante, lo cual se encuentra fundamentado en el artículo 15, fracción II del RVADF.

5).- El verificador asignado para llevar a cabo la Visita de Verificación, se constituye en el domicilio que señala la Orden de Visita; acto seguido procede a llenar el Acta Administrativa correspondiente, en la cual se asientan de manera sucinta las actividades reguladas efectuadas por el propietario y/o los particulares del establecimiento mercantil, objeto de la visita, y se realizan las observaciones necesarias dentro del procedimiento. Lo antes expuesto, se encuentra establecido en los artículos 29, 30, 31 y 32 del RVADF.

6).- El Verificador Administrativo, hace de conocimiento al visitado, del término de diez días hábiles contados a partir de la conclusión de la misma con los que cuenta, para presentar escrito de observaciones, donde acredite su personalidad, manifieste lo que a su derecho corresponda, así como ofrecer las pruebas necesarias para la substanciación del Procedimiento Administrativo ante la Dirección General Jurídica y de Gobierno, situación prevista en el artículo 104 de la LPADF.

7).- Una vez concluida la Visita de Verificación Administrativa, la Subdirección de Verificación y Reglamentos, turna el Acta Circunstanciada de dicha actuación a la Subdirección de Calificación de Infracciones.

8).- La Subdirección de Calificación de Infracciones, recibe el Acta de Visita de Verificación Administrativa practicada y registra e integra el expediente administrativo, turnándolo para la substanciación del procedimiento.

9).- Si el particular presenta el escrito de observaciones dentro del término legal, la autoridad instructora, concretamente, la Subdirección de Calificación de Infracciones debe revisar el escrito y emitir un acuerdo mediante el cual se le reconoce la garantía de audiencia a la que tiene derecho, además debe señalar el día y la hora para el desahogo de pruebas y recepción de alegatos, la cual debe celebrarse en un término de quince días hábiles posteriores y se debe notificar cinco días antes de la celebración de la misma o, en su caso, se emite un acuerdo de prevención a fin de que el promovente subsane alguna irregularidad presente en el escrito de observaciones, en un término de cinco días hábiles. Lo anterior encuentra su fundamento en el artículo 43 del RVADF.

10).- Una vez celebrada la Audiencia de Desahogo de Pruebas y Alegatos en los términos establecidos en la ley, y desahogadas todas las etapas procedimentales:

a) La Subdirección de Calificación de Infracciones, ordena se turnen los Autos para emitir el Proyecto de Resolución Administrativa que en derecho corresponda.

b) El Proyecto de Resolución Administrativa se emite dentro de un término de diez días hábiles.

c) Una vez emitido el Proyecto de Resolución Administrativa, pasa a la Dirección Jurídica para su revisión y rubrica.

d) Posteriormente pasa a la Dirección General Jurídica y de Gobierno para su revisión y firma. Lo anterior se encuentra fundamentado en el artículo 46 del RVADF.

En la Resolución Administrativa, se describen las sanciones impuestas al Visitado, es decir, la autoridad determina si la conducta del titular del establecimiento mercantil infringió la normatividad aplicable, tomando en cuenta las pruebas presentadas durante la substanciación del procedimiento, así como todas y cada una de las constancias que integran el expediente.

Si resulta procedente imponer alguna sanción, ésta podrá ser de tipo económico, hasta clausura parcial, total y/o temporal, dependiendo de las irregularidades cometidas por el visitado; como se establece en los artículos 14,

15, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90 y 91 de la LEMDF, o en su caso la finalización del procedimiento sin sanción alguna para el Visitado.

11).- Posteriormente, la Dirección General Jurídica y de Gobierno, turna la Resolución Administrativa firmada a la Subdirección de Calificación de Infracciones, quien la notifica al gobernado

12).- El visitado, si considera haber sido afectado por Actos y Resoluciones de la Autoridad Administrativa o se le haya impuesto alguna sanción, podrá interponer un Recurso de Inconformidad en contra de la Resolución Administrativa ante el Superior Jerárquico de la Autoridad Emisora, o iniciar un Juicio de Nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en un término de quince días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación, según lo señalado por los artículos 99 de la LEMDF, 7 fracción III y 108 de la LPADF.

13).- Una vez transcurrido el plazo señalado sin que el gobernado haya interpuesto recurso alguno, la Resolución causa estado y se ejecuta en sus términos.

4.2.- Causas de la Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles.

Las causas de la Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles, pueden ser de tipo jurídico, cuando hay una violación, incumplimiento o trasgresión a los ordenamientos jurídicos (incumplimiento de la ley) por parte de los titulares de los Establecimientos Mercantiles, principalmente, a lo establecido en los artículos 14 y 15 de la Ley de Establecimientos Mercantiles, o de tipo social, cuando hay un desconocimiento o ignorancia de la ley, la cual se presume debe ser conocida por todos, nadie puede alegar su desconocimiento o ignorancia.

A continuación se analizan las causas jurídicas y sociales derivadas por la Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

4.2.1.- Causas Jurídicas

Dentro de las causas jurídicas de la imposición de sanciones a establecimientos mercantiles, se encuentran principalmente la violación, el incumplimiento o la trasgresión de las leyes por parte de los titulares de los establecimientos mercantiles, al no cumplir con lo marcado en las mismas.

4.2.1.1.- Violación, trasgresión o incumplimiento de las leyes

El incumplimiento de los ordenamientos jurídicos mediante la infracción por parte de los titulares de los establecimientos mercantiles constituye una causa jurídica de la imposición de sanciones, sin embargo, las infracciones a los ordenamientos jurídicos son consideradas una trasgresión a la normatividad, aunque el resultado de ese incumplimiento sea simplemente la incomodidad para terceras personas.

Normalmente, cuando una sanción es de tal gravedad como para infraccionar al titular del establecimiento, el orden administrativo suele inhibirse en favor de la sanción correspondiente con la finalidad de cumplir con la ley.

Como se ha mencionado, las sanciones ocurren principalmente por violación, incumplimiento o trasgresión por parte de los titulares de los mismos a los ordenamientos jurídicos contenidos en los artículos 14 y 15 de la Ley de Establecimientos Mercantiles. Esto ocurre cuando no se destina el local comercial al giro señalado en el documento, expedido por la autoridad competente, que acredita su legal funcionamiento, esto puede ocurrir cuando la licencia, permiso o autorización de funcionamiento no se encuentren a la vista del público y cuando no se revalidan las licencias correspondientes en el tiempo establecido.

Asimismo, por no permitir el acceso al establecimiento mercantil al personal autorizado por la Delegación para realizar las funciones de verificación administrativa; por obstaculizar la entrada principal o salidas de emergencia del establecimiento mercantil; obstruir la vialidad y/o el paso de los peatones; cuando no contar con un botiquín equipado con medicinas y material de curación necesarios para brindar primeros auxilios.

También se contraviene lo estipulado en la ley cuando el establecimiento no cuenta con cajones de estacionamiento; no observa el horario de funcionamiento o no exhibe en un lugar visible al público y con caracteres legibles lo siguiente:

- a) Horario de servicio.
- b) Letrero en donde se manifieste que en el establecimiento no se discrimina por motivos de raza, religión, orientación sexual, condición física o socioeconómica, ni por ningún otro motivo, incluyendo teléfonos de emergencia y la dirección de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para realizar cualquier queja.
- c) Fijar un croquis que ubique claramente las rutas de evacuación si los establecimientos mercantiles cuentan con superficie mayor a ochenta metros cuadrados.
- d) Prohibición de fumar en el establecimiento mercantil, así como sanciones aplicables al infractor.

Aunado a lo anterior, se trasgrede la ley por vender cigarros y bebidas alcohólicas a menores de edad o por la venta de éstas sin contar con la autorización correspondiente.

4.2.2.- Causas Sociales

En cuanto a las causas sociales generadas por la imposición de sanciones a los establecimientos mercantiles, se destaca principalmente, la ignorancia o el desconocimiento de la ley, toda vez que en México, así como en muchos países, se presume que la ley debe ser conocida por todos, nadie puede alegar su desconocimiento o ignorancia.

Esta presunción se mantiene a pesar de ser contraria a la realidad de las cosas, ya que nadie conoce todo el Derecho y sólo una minoría de hombres conoce una parte de las leyes vigentes en un momento dado.

Por otro lado, también es una causa social de la imposición de sanciones la apertura de establecimientos mercantiles en zonas prohibidas, áreas donde sólo

puede haber casas habitación o giros mercantiles de bajo impacto que no causen problemas en su entorno.

Los giros mercantiles cuyo funcionamiento o desarrollo de su actividad comercial sea en espacios prohibidos, principalmente, son restaurantes y bares, los cuales están considerados en la Ley de Establecimientos Mercantiles como giros de impacto zonal o vecinal, en virtud de que su funcionamiento no está autorizado por el uso de suelo.

4.2.2.1.- Ignorancia o Desconocimiento de la Ley

Joaquín Costa y Martínez establece que uno de los más firmes sostenes de las sociedades civilizadas desde hace más de dos mil años, es una presunción “*juris et de jure*”, la cual constituye un verdadero escarnio y la más grande tiranía jamás ejercida en la historia. Dicha expresión es el cimiento de dos conocidos aforismos heredados de los antiguos romanos:

- a) A nadie le es permitido ignorar las leyes (*nemini licet ignorare jus*), y
- b) En consecuencia, se presume que todo el mundo conoce las leyes, por lo cual, aunque se ignoren, obligan lo mismo que si se hubiesen conocido (*nema jus ignorare censetur; ignorantia legis neminen excusat*).

Sostiene dicho autor que este principio se mantiene por una cuestión de seguridad jurídica, pues sería muy simple hacer lo que a uno le plazca y posteriormente justificarse en el desconocimiento: “no sabía que estaba prohibido”.⁹⁸

La conservación del orden social, dice Joaquín Costa y Martínez, impone el supuesto de que todos los ciudadanos conocen a la perfección las leyes, exigiendo al frente de los ordenamientos jurídicos, se estampe el principio “la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento”, pero ya no sería igualmente justo para el Estado declararlo obligatorio.

⁹⁸ Costa y Martínez, Joaquín, “*El Problema de la Ignorancia del Derecho*”, S.N.E., Editorial Civitas, España, 2000, p. 31.

Resulta de aquí una desigualdad, un desequilibrio, sostiene dicho autor, originario a veces de un verdadero antagonismo entre la inteligencia que el particular dio a la regla, al aplicarla en su vida privada y la otorgada por el Tribunal, siendo consecuencia que la vida del derecho se realice de un modo anormal o irregular.⁹⁹

Debido a esto, muchas personas de la ciudad están habilitando garajes y espacios de su propia casa para abrir pequeñas fondas y áreas de comercio de manera irregular.

4.2.2.2.- Apertura de Establecimientos Mercantiles en zonas prohibidas

Una causa social para la Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles, es su apertura en zonas prohibidas, que por su funcionamiento causan un impacto en la sociedad que los rodea, dicho impacto puede ser vecinal o zonal dependiendo de la circunstancia. Dichos establecimientos, para acreditar su legal funcionamiento, requieren única y exclusivamente una Licencia de Funcionamiento, la cual puede ser ordinaria y/o especial.

Dentro de estos se encuentran los restaurante, salones para fiestas y bares, debido a que se catalogan como giros de alto impacto, toda vez que por las actividades que realizan transforman, alteran o modifican la dinámica social de la comunidad en la que se insertan, porque alteran la tranquilidad en torno del establecimiento mercantil al invadir la vía pública, ocasionar congestionamientos viales; arrojar al drenaje o a la vía pública sustancias o desechos tóxicos; utilizar materiales peligrosos y emitir humos o residuos perceptibles por los vecinos del lugar.

Por otro lado, los giros mercantiles considerados de impacto vecinal y zonal, como hoteles, moteles, bares, cantinas y tabernas, también causan un golpe social debido a las actividades que desempeñan, toda vez que su funcionamiento, altera la tranquilidad del entorno que los rodea, porque se ejercen

⁹⁹ Costa y Martínez, Joaquín, “El Problema de la Ignorancia del Derecho”, Op. Cit., pp. 35 y 36.

prácticas de prostitución, lenocinio, trata de personas o narcotráfico en pequeñas escalas.

Estos giros comerciales son un problema social porque con su funcionamiento y en consecuencia a la situación económica la gente busca abrir un establecimiento que genere más ganancias por lo que opta por establecer locales que vendan bebidas alcohólicas sin respetar la normatividad correspondiente, generan molestias a los vecinos mas cercanos en cuanto a cajones de estacionamiento, se produce ruido excesivo o incluso la violencia en el entorno a los mismos

También se considera que son un problema social porque en la mayoría de estos establecimientos mercantiles en múltiples ocasiones los menores tienen acceso a bebidas alcohólicas y en ocasiones a observar malas conductas.

Y por lo que respecta a los de establecimientos mercantiles considerados de impacto zonal tales como plazas comerciales o establecimientos comerciales, los cuales generan una mayor cantidad de concentración de personas así como de vehículos, en consecuencia se generan problemas viales y de contaminación.

4.3.- Consecuencias de la Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles.

Las consecuencias derivadas por la Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles, pueden ser de tipo jurídico, como las establecidas en los ordenamientos jurídicos correspondientes, por ejemplo, cumplir cierto apercibimiento, pago de las multas, suspensión temporal de actividades en los establecimientos mercantiles, impuestas por la violación o por el incumplimiento de la normatividad correspondiente.

Además, se presentan consecuencias sociales, las cuales se definen como aquellas que tienen un impacto en la sociedad en general , por ejemplo, el cierre de establecimientos mercantiles, el cual deriva en la pérdida de fuentes de ingresos económicos y, peor aún, se crea el comercio informal que constituye un gran problema social.

A continuación se analizan las consecuencias jurídicas y sociales derivadas por la Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

4.3.1.- Consecuencias Jurídicas.

En cuanto a las consecuencias jurídicas generadas por la imposición de sanciones a los establecimientos mercantiles, se establece que es la imposición y ejecución de las mismas; además, se considera una consecuencia jurídica, cuando a los particulares se les ha impuesto alguna sanción y éstos hacen valer los medios de impugnación (medios de defensa) con los que cuenta, es decir, interponen un Recurso de Inconformidad en contra de la Resolución Administrativa ante el Superior Jerárquico de la autoridad emisora, o iniciar un Juicio de Nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

4.3.1.1.-Imposición y ejecución de las sanciones.

La imposición y ejecución de las sanciones consiste en hacerlas efectivas a los titulares de los establecimientos mercantiles, como resultado de la infracción a las disposiciones contenidas en los ordenamientos jurídicos específicos, principalmente en los artículos 14 y 15 de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, en estos numerales se establecen las obligaciones y prohibiciones de los titulares de los establecimientos.

Por ejemplo, procede la sanción por no destinar el local comercial al giro autorizado en la declaración de apertura o la licencia de funcionamiento, además, por no contar con los documentos que acrediten su funcionamiento y no revalidar las licencias correspondientes.

Asimismo, es aplicable la sanción administrativa por tener aglomeraciones en la entrada principal del establecimiento mercantil que obstruyan la vialidad o paso peatonal, obstaculizar las salidas de emergencia, no contar con un botiquín

equipado con medicinas y material de curación necesarios para brindar primeros auxilios, etcétera.

También se procede a imponer sanciones cuando haya venta de cigarros y bebidas alcohólicas a menores de edad, cuando se vendan bebidas alcohólicas sin contar con la autorización correspondiente, cuando se crucen apuestas en el interior de los establecimientos mercantiles, actos de lenocinio, pornografía, prostitución infantil, consumo y tráfico de drogas, cuando se vendan y exhiban productos ilegales y/o apócrifos, entre otras.

Las Sanciones Administrativas van desde la Amonestación, Apercibimiento, Multa, Arresto hasta por 36 horas, Suspensión Temporal de Actividades, Clausura, incluso, hasta la Revocación del Permiso o Autorización correspondiente que acredite el funcionamiento del establecimiento mercantil, esta última se aplica mediante el inicio de otro Procedimiento Administrativo, ordenado en la Resolución Administrativa de la Imposición de Multas.

Las sanciones a las que los titulares de los Establecimientos Mercantiles se hacen acreedores por infringir lo dispuesto en los Ordenamientos Jurídicos aplicables, se definen a continuación:

- a) Amonestación:** Consiste en la advertencia por parte de la autoridad administrativa correspondiente hacia el particular, con la finalidad de enmendar su conducta, conminándolo con que se le impondrá una sanción si reincide.
- b) Apercibimiento:** Medida de coacción por parte de la autoridad correspondiente, la cual tiene como objetivo el advertir al particular sobre una próxima sanción en el caso de reincidencia de cierta conducta ilícita.
- c) Multa:** La sanción administrativa más característica es la multa, se considera la reina de las sanciones, es de carácter pecuniario impuesta al infractor de algún ordenamiento jurídico. Para el objeto de estudio de esta tesis, en el procedimiento de imposición de sanciones a establecimientos mercantiles, la multa se aplica con base al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, la cual puede ser desde los 25 días de salario mínimo vigente hasta 2500 días de salario mínimo.

d) Arresto: Se define como la detención provisional o la corta privación de la libertad por infringir leyes, reglamentos o decretos. Dicha privación no puede ser mayor de 36 horas, según lo ordena el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El arresto, para el objeto de estudio del presente trabajo, sólo es procedente si existe oposición a la clausura por parte del propietario, representante legal u ocupante del establecimiento mercantil.

Al respecto, la autoridad competente emite nueva orden de clausura, en donde se hace efectiva la sanción prevista en la fracción III del artículo 129 de la LPADF; consistente en arresto, pudiendo además solicitar el auxilio de la fuerza pública para su ejecución.

e) Suspensión Temporal de Actividades: Es el acto a través del cual la autoridad competente, como consecuencia de un incumplimiento a la normatividad correspondiente, suspende las actividades de un Establecimiento Mercantil, de forma inmediata, por un tiempo determinado o en tanto se subsane el incumplimiento.

En el Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles, la suspensión temporal de actividades se aplica por realizar actividades sin contar con la declaración de apertura correspondiente, o porque el establecimiento mercantil opere con un giro distinto al autorizado, cuando la licencia de funcionamiento no haya sido revalidada; también se impone si no se acredita que en el establecimiento mercantil se cuenta con los cajones de estacionamiento requeridos, entre otras.

f) Clausura: Sanción administrativa muy efectiva para la autoridad, consistente en impedir que el infractor de una ley, reglamento, decreto o acuerdo general, o por desacato a una orden administrativa, siga realizando sus actividades en un establecimiento comercial; ésta puede ser parcial, temporal o permanente:

i) Clausura Parcial. Es cuando se suspenden las actividades sólo en una parte de un establecimiento mercantil, como consecuencia de un incumplimiento a la normatividad correspondiente.

ii) **Clausura Temporal.** Consiste en la suspensión de las actividades de un establecimiento mercantil por tiempo determinado o en tanto se subsana el incumplimiento.

iii) **Clausura Permanente:** Se trata de la suspensión de las actividades de un establecimiento mercantil de forma inmediata y definitiva como consecuencia de un incumplimiento grave o reiterado a la normatividad correspondiente, implicando la pérdida de la licencia de funcionamiento mediante el procedimiento de revocación de oficio.

g) **Revocación del permiso o autorización correspondiente:** Es el cese definitivo de una negociación, se da como resultado la extinción total del acto jurídico del pleno funcionamiento, es una situación que se produce cuando normalmente se ha dejado de cumplir con alguna formalidad.

4.3.1.2.- Medios de Defensa (Medios de Impugnación)

Los medios de defensa o de impugnación interpuestos por los titulares de los Establecimientos Mercantiles pueden ser el Recurso de Inconformidad o el Juicio de Nulidad.

En la ley, menciona Alejandro Saldaña Magallanes, no existe una definición específica de Medios de Defensa, pero éstos pueden definirse como las instancias establecidas en la Ley a favor de un particular para que sea plenamente oído en un procedimiento o en un juicio.

Así mismo, según dicho autor, los medios de defensa en estricto sentido, son los escritos establecidos expresamente en la Ley, donde se consigna la defensa del particular para hacer valer sus derechos, constituyen una instancia y cuya resolución pueda ser materia de impugnación, permitiendo además la posibilidad de la suspensión de la ejecución, por lo tanto, no es simplemente un escrito propenso a la ayuda de la defensa.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Saldaña Magallanes, Alejandro, *“Requisitos Esenciales y Medios de Defensa de las Multas Administrativas y Fiscales”*, Primera Reimpresión, Editorial ISEF, México 2008, p. 77.

4.3.1.2.1- Recurso de Inconformidad

El vocablo “recurso” deriva del latín “recursos”, lo cual significa camino de vuelta, de regreso o retorno. En el contexto de los Medios de Impugnación un recurso se interpone contra un Acto o Resolución Administrativa, pronunciada en un procedimiento, el cual conoce la autoridad emisora del acto, materia de impugnación, con el objeto de que dicha Resolución sea Revocada, Modificada o Anulada.

El Recurso Administrativo es un medio de defensa con cierta efectividad y para su elaboración no son necesarios tecnicismos complejos, por lo que vale la pena intentar dicha vía de impugnación antes de acudir a un Tribunal, máxime, el tiempo de elaboración del recurso, es menor al dedicado a una Demanda de Nulidad o Litigio Contencioso.¹⁰¹

El Recurso de Inconformidad en materia administrativa se interpone contra Actos o Resoluciones emitidos por la Autoridad correspondiente, tiene por objeto que el Superior Jerárquico de la Autoridad Emisora, Confirme, Modifique, Revoque o Anule el Acto Administrativo recurrido.

Es importante señalar, que la Administración Pública no puede exigir mayores formalidades y requisitos que los expresamente establecidos por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, sin dejar a un lado la supletoriedad del Derecho Civil.

El Recurso de Inconformidad se encuentra regulado del artículo 108 al 128 de la LPADF.

El recurso en mención, se presenta por escrito y el término para interponerlo es dentro de los quince días hábiles contados a partir del día siguiente al cual surta efectos la Notificación de la Resolución o Acto Administrativo materia de Impugnación; debe presentarse ante el Superior Jerárquico de la Autoridad que emitió el Acto o Resolución.

¹⁰¹ Saldaña Magallanes, Alejandro, “*Requisitos Esenciales y Medios de Defensa de las Multas Administrativas y Fiscales*”, *Op. Cit.*, p. 78.

Una vez recibido el recurso, en un plazo de cinco días, se solicita un informe del Inferior Jerárquico, así como la remisión del expediente correspondiente; hecho esto, en un término de tres días, el Superior acuerda y notifica personalmente al Recurrente sobre la Admisión, Desechamiento o Prevención del Recurso según sea el caso.

De no cumplirse con alguno de los datos y documentos señalados en la Ley, se ordena Prevenir al Recurrente para que dentro del término de cinco días hábiles siguientes a la Notificación, subsane dicha irregularidad, en caso de no hacerlo, el Recurso se tiene por no interpuesto.

En el Auto Admisorio del Recurso, se fija fecha para celebrar la Audiencia de Ley, la cual debe ser dentro de los diez días hábiles siguientes a la Admisión del Recurso, en ella se admiten y desahogan las pruebas necesarias, y ofrecidas por el Recurrente. En este Procedimiento, se admiten toda clase de pruebas excepto la Confesional de la Autoridad, las contrarias a la moral, el derecho y las buenas costumbres; posteriormente las partes expresan alegatos conforme a su derecho convenga.

Acto seguido al término de la audiencia, se procede a emitir la Resolución Administrativa correspondiente dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de la Audiencia de Ley. La Resolución puede emitirse en el sentido de Confirmar la validez del Acto Impugnado, Declarar su Anulabilidad o Nulidad, Ordenar su Modificación, Declararlo Improcedente o Sobreseerlo.

Contra la Resolución que recaiga al Recurso de Inconformidad, procede el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

4.3.1.2.2- Juicio de Nulidad

El Juicio de Nulidad se promueve ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se rige por la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, o en su caso, por el Código Fiscal del Distrito Federal, y lo que resulte aplicable por el Código Fiscal de la

Federación; a falta de disposición expresa de tales ordenamientos, se aplican de forma supletoria las normas del Derecho Civil.

La Demanda de Nulidad, procede contra Actos o Resoluciones emitidos por la Administración Pública del Distrito Federal, que lesionen los intereses del particular o agraviado.

El término para la interponer la Demanda de Nulidad, es de quince días hábiles a partir de la Notificación del Acto Administrativo impugnado, y se presenta directamente ante la Oficialía de Partes Común del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Dicha Demanda, es un medio de defensa que debe cumplir con cierta formalidad, si ésta no cumple con los requisitos establecidos en la Ley, se previene al demandante con el fin de subsanar las irregularidades contenidas en su escrito inicial en un plazo no mayor de cinco días.

Una vez admitida la demanda, simultáneamente, el Presidente de la Sala ordena emplazar a las partes, a emitir su contestación dentro del término de quince días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos su notificación, y en el mismo Acuerdo Admisorio, se citará a las partes para la celebración de la Audiencia de Ley.

En este Procedimiento se admiten toda clase de pruebas, excepto la Confesional, las contrarias al Derecho y la Moral, mismas que deben estar relacionadas con los hechos de la Demanda, y ofrecerse en el Escrito Inicial.

A fin de que el demandante pueda rendir plenamente sus pruebas, las autoridades implicadas tienen la obligación de expedir las copias certificadas necesarias y de no hacerlo se recabarán por conducto del Tribunal.

En la Prueba Pericial y Testimonial se deben señalar los nombres y domicilios de los peritos y testigos respectivamente, así como los cuestionarios o interrogatorios correspondientes.

En la Audiencia de Ley se desahogan las pruebas exhibidas por las partes; se admiten las relacionadas con los hechos, se desechan las que el Actor debió rendir y no aportó en el Procedimiento Administrativo que dio origen al Acto o Resolución impugnados, posteriormente se formulan alegatos y se pronuncia la

Sentencia, la cual se funda en Derecho y sobre las cuestiones del Acto Impugnado.

4.3.2.- Consecuencias Sociales

Las consecuencias sociales son el resultado de un conjunto de hechos o circunstancias inherentes al hombre ya sea por la acción u omisión de un acto, es el resultado de los hechos.

En cuanto a las consecuencias sociales generadas por la Imposición de Sanciones a los Establecimientos Mercantiles, se presenta el cierre de éstos establecimientos, ya sea por falta de recursos económicos, o porque no cumplen con las disposiciones establecidas en la Ley, presentándose además, al cese de actividades por parte de los titulares de los establecimientos mercantiles y el comercio informal.

Al presentarse el cierre de establecimientos mercantiles se presenta un problema social porque se pierden fuentes de trabajo y como consecuencia a esto se dejan de obtener ingresos los cuales son necesarios para los servicios básicos como la alimentación, salud y educación principalmente por lo que al no haber ingresos se generan problemas principalmente de carácter económico.

4.3.2.1.- Cierre de Establecimientos Mercantiles (Cese de Actividades)

El cierre de establecimientos mercantiles (cese de actividades) se presenta cuando las personas físicas o morales titulares de establecimientos mercantiles no cuentan con la documentación que los acredite para su legal funcionamiento y como consecuencia hayan sido sancionados por la violación a la ley de la materia con multas muy excesivas, con la clausura del mismo, o si los titulares obtuvieron su declaración de apertura y ya no deseen continuar explotando su giro mercantil.

Cuando se presente el cierre definitivo de un establecimiento mercantil, el titular del mismo debe notificar al Órgano Político Administrativo correspondiente

(Delegación Política), el cese de sus actividades de forma definitiva, es decir, cuando se cierra el establecimiento de manera permanente.

Si el titular de un establecimiento mercantil no cuenta con el documento idóneo para acreditar su legal funcionamiento y, mediante Resolución Administrativa, se le impuso multa y clausura por infringir la ley de la materia y además no está en posibilidad de obtener dicho documento, puede solicitar a la autoridad, después de haber cumplido con lo establecido en la resolución y haber realizado el pago de la multa correspondiente, el retiro de sellos de clausura mediante una carta compromiso en la que se manifieste el cierre definitivo de actividades comerciales.

Cuando el titular del establecimiento cuenta con el documento que acredita el legal funcionamiento del mismo, pero no quiere seguir explotando su giro comercial o, por hacerse acreedor a sanciones administrativas y no se encuentra en posibilidad de subsanar las irregularidades, debe registrar ante la Ventanilla Única Delegacional el cese definitivo de actividades del establecimiento mercantil.

El cese de actividades engloba nociones y realidades muy variadas, con implicaciones jurídicas, sociales y económicas especialmente complejas.

4.3.2.2.- Comercio Informal o Sector Informal (Economía Ilegal o Comercio Ambulante)

Antes de comenzar con el análisis realizado en este apartado, correspondiente al tema del Comercio Ambulante, es necesario mencionar en primer lugar el concepto de “ambulante” entendiéndose por éste, “el que va de un lugar a otro sin permanecer mucho tiempo fijo en un mismo lugar.”¹⁰²

El origen del término economía informal se utilizó por primera vez en una investigación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la que dicho concepto se aplicó a individuos involucrados en el autoempleo, en realidad, es una forma de identificar a las personas urbanas, las cuales carecen de recursos.

¹⁰² Diccionario Enciclopédico Larousse, *Op. Cit.* p. 39

Existen diferentes concepciones sobre la definición de Comercio Informal, algunos lo señalan como comercio ambulante, sector informal de la economía; otros como economía subterránea, economía sumergida o economía ilegal, es decir, no existe un consenso sobre el significado preciso del término. A los trabajadores de este sector se les denomina trabajadores independientes, informales, ilegales, trabajadores por cuenta propia, etcétera.

Alejandro Portes menciona que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) definió al sector informal como una forma urbana de hacer las cosas, cuyas empresas se caracterizan por:

- a) Tener pocas barreras de ingreso en términos de capacidad, capital y organización.
- b) Constituirse, la mayoría de las veces, por empresas de propiedad familiar.
- c) Operar a pequeña escala.
- d) Tener una producción de mano de obra intensiva con tecnología atrasada en relación al sector formal.
- e) Depender de mercados no regulados y competitivos.¹⁰³

Por su parte, apunta Joana Cecilia Chapa Cantú, sobre el sector informal, como una definición internacional, la cual fue aprobada en la Décimo Quinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, realizada en Ginebra, Suiza en 1993. Se definió como un grupo de empresas familiares o empresas no incorporadas quienes cuentan con las siguientes características: son empresas informales que se inician por cuenta propia y pueden emplear como trabajadores a familiares o empleados ocasionales.¹⁰⁴

Sin embargo, existen definiciones como las de la Dirección General de Abasto y Comercio, el INEGI y la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), quienes definen al comercio ambulante como las agrupaciones comerciales que ejercen el comercio de productos generalizados en la vía pública o terrenos (sitio

¹⁰³ Portes, Alejandro, *“En torno a la informalidad: Ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada”*, Primera Edición, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1995, pp. 119 y 120.

¹⁰⁴ Chapa Cantú, Joana Cecilia, Flores Curiel, Daniel, *Et al.*, *“La Economía Informal. Estimaciones, comportamiento y potencial recaudatorio.”*, Primera Edición, Editorial Trillas, México, 2007, p. 13. Cfr.

fijo) y además carecen de la más indispensable infraestructura para su funcionamiento adecuado.¹⁰⁵

Carlos Alba Vega expone que uno de los problemas más importantes y de largo plazo para las sociedades latinoamericanas, está constituido por la pobreza, pues en estos países ser pobre es sinónimo de desnutrición, enfermedades crónicas, mortalidad infantil, insalubridad, falta de vivienda y de servicios básicos, analfabetismo e inseguridad.

Ante el grave problema del desempleo, la economía de los pobres ha mostrado una extraordinaria capacidad de echar mano de sus recursos para salir adelante, aunque a costa de imponer a sus miembros mayores cargas, tales como el “multiempleo” para hombres, la doble jornada de trabajo para mujeres y la ocupación infantil, todo en el marco del aprovechamiento de los recursos de la pobreza, las redes de solidaridad, la ayuda mutua, pero sobre todo la utilización de la familia como base de la unidad de producción y consumo.¹⁰⁶

Víctor E. Tokman establece que el sector informal carece de alternativas ante la insuficiencia en la creación de nuevos empleos en los sectores organizados y la inviabilidad de subsistencia en el desempleo, al no poseer ingresos propios o protección social.

Para los comerciantes ambulantes la única opción la constituye producir o vender algo con los escasos recursos que poseen, ya que esto les permite obtener los ingresos necesarios para la sobrevivencia de sus familias. Las actividades productivas que desempeñan las personas que se dedican al comercio ilegal, se desarrollan, generalmente, fuera de los marcos legales. La población involucrada en esta actividad se enfrenta a condiciones de alta vulnerabilidad y pobreza.¹⁰⁷

Carlos Alba Vega se refiere al comercio informal como un sector no estructurado, economía subterránea o trabajo por cuenta propia, y alude al mundo de los pobres y a sus estrategias por sobrevivir. Afirma que se le conoce con

¹⁰⁵ Sitio Web Comercio Ambulante en http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/010926133228-3_2_.html
Fecha de consulta 13 de mayo de 2009

¹⁰⁶ Alba Vega, Carlos y Dirk, Kruijt, “*La utilidad de lo minúsculo: Informalidad y microempresa en México, Centroamérica y los Países Andinos*”, Primera Edición, El Colegio de México, México, 1995, pp. 11 y 15.

¹⁰⁷ Tokman, Víctor E., “*Informalidad, Inseguridad y cohesión social en América Latina*”, Primera Edición, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2007, p. 21.

diferentes nombres y existe desde hace mucho tiempo, pero cobró fuerza cuando creció la distancia y la desigualdad entre las actividades económicas, los espacios regionales y las categorías sociales.

Asimismo, Alba Vega sostiene que la informalidad es una manera comúnmente precaria de hacer las cosas que, por lo general, recurre a trabajo no asalariado. Este sector comprende diversas formas de subcontratación por medio de las cuales el capital se libera del cumplimiento de sus obligaciones legales.¹⁰⁸

Víctor E. Tokman señala que una interpretación aceptada sobre las actividades informales es aquella que se refiere al desarrollo de éstas al margen del sistema regulatorio vigente, en otras palabras, indica que se trata de labores desarrolladas sin cumplir con los requisitos establecidos en los ordenamientos jurídicos.¹⁰⁹

Dentro de las relaciones sociales de producción en los países subdesarrollados, dice Fidel Márquez Sánchez, en las últimas décadas, ha llamado la atención de muchos autores un fenómeno, el llamado “sector informal”. En general el término se refiere a la porción de la economía que está compuesta por gente que trabaja en empresas muy pequeñas, sin reconocimiento formal del gobierno, ni registros y apoyo para sus negocios, normalmente, no tienen acceso a las fuentes comerciales de crédito, obtiene bajos ingresos y no disfruta de seguridad en el empleo.

Además, el llamado sector informal, sostiene Fidel Márquez Sánchez, es un fenómeno relevante que configura la situación actual en América Latina. Es una dinámica la cual se proyecta en toda la estructura social, política, económica, educacional y religiosa de la sociedad, pues se trata de un desbordamiento producido por la combinación del crecimiento natural de la población, la migración campo-ciudad, el creciente desplazamiento de la población económicamente activa del sector formal y la urbanización, sin una industria capaz de respaldarla, todo esto agravado por el periodo de crisis, la cual ha provocado que muchas

¹⁰⁸ Alba Vega, Carlos y Dirk, Kruijt, “La utilidad de lo minúsculo: Informalidad y microempresa en México, Centroamérica y los Países Andinos”, Op. Cit., pp. 23, 23 y 24.

¹⁰⁹ Tokman, Víctor E., “*De la informalidad a la modernidad*”, Primera Edición, Publicado por la Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, 2001, p. 25.

personas, en los últimos años, hayan perdido sus empleos y como consecuencia de esto se dediquen a las actividades informales.¹¹⁰

El sector informal, expone Víctor E. Tokman, es el resultado de la presión ejercida por el excedente de oferta laboral sobre la insuficiente disponibilidad de buenos empleos, ante la necesidad de sobrevivir, la gente se ve obligada a buscar soluciones de baja productividad con bajos ingresos: producen o venden algo.

Estas soluciones son de entrada fácil, requieren de una cantidad mínima de capital, además se presenta una escasa división de tareas y jerarquías, la mano de obra está constituida por el patrón, quien desempeña también funciones de trabajador y los familiares quienes no son remunerados, generalmente se encuentran sin contratos de trabajo.

El sector informal se visualiza como un mecanismo de reducción de costos y además ha ido adquiriendo múltiples dimensiones.¹¹¹

Carlos Alba Vega manifiesta que en la economía informal predomina un sin número de actividades no registradas y por ende no formales, no conocidas ni fiscalizadas y por lo tanto no adaptadas en los modelos macroeconómicos.¹¹²

Las unidades económicas que conforman el sector informal, establece Fidel Márquez Sánchez, se caracterizan por ser de pequeño tamaño (convencionalmente menos de 5 trabajadores), el empleo de la fuerza del trabajador y su propia familia.

Así mismo, los miembros de éste sector se concentran en un nivel terciario de la economía (comercio y servicios); existe una baja relación capital-trabajo, el predominio del trabajador independiente con una organización simple del trabajo. Además, dichas unidades operan con un nivel bajo de productividad, por lo general, los ocupados en este sector obtienen pocos ingresos, predominan las mujeres, jóvenes y viejos, siendo su nivel educativo generalmente escaso; otra característica muy importante es la extensión de la jornada de trabajo en muchos casos mayor de 10 horas.

¹¹⁰ Márquez Sánchez, Fidel, *“América Latina: Sector Informal”*, Primera Edición, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1991, pp. 1, 3, 4 y 7.

¹¹¹ Tokman, Víctor E., *“Informalidad, Inseguridad y cohesión social en América Latina”*, Op. Cit., p. 23.

¹¹² Alba Vega, Carlos y Dirk, Kruijt, *“La utilidad de lo minúsculo: Informalidad y microempresa en México, Centroamérica y los Países Andinos”*, Op. Cit., p. 51.

Fidel Márquez Sánchez sostiene que un problema del sector informal consiste en el financiamiento de las actividades desempeñadas, la mayoría de los casos es el resultado del ahorro de sus integrantes o la ayuda recibida por familiares, es decir, muchos de los ocupados en el sector informal, recurren al crédito informal para la realización de su trabajo, mismo que es otorgado por parientes, amigos, usureros y prestamistas en el mercado informal de dinero.¹¹³

Víctor E. Tokman opina que el comercio callejero es el rostro más visible del sector informal, por presentarse en todas las grandes urbes de los países. Una peculiaridad de los vendedores ambulantes consiste en que cuando se encuentran en situaciones de estabilidad, conservan una actitud pasiva y de escasa participación en su organización, pero si se descubren en situaciones de riesgo o emergencia y perciben que sus intereses están en peligro, se movilizan con rapidez y eficiencia.

Así mismo, el autor sostiene, los comerciantes formales encuentran en los ambulantes una competencia desleal, por tanto promueven su desalojo porque ven reducido su mercado y sus ingresos; igualmente los vecinos, quienes se sienten afectados, por razones de salud, higiene y seguridad contribuyen a estas acciones.¹¹⁴

El trabajo en el sector informal, a decir de Tokman, es desprotegido y precario, pues las relaciones laborales no son reconocidas legalmente, además, dentro de dicha desprotección, coexisten la baja productividad y la inseguridad.

El sector informal es percibido negativamente, toda vez que la informalidad, como se ha mencionado, se acompaña de la inseguridad, pues los trabajadores empleados en el mismo, obtienen bajos ingresos por las actividades desempeñadas, las cuales son de baja productividad y los puestos inestables con escasa protección. Es pertinente apuntar que la informalidad opera cuando existe la inequidad.¹¹⁵

El sector informal, según Fidel Márquez Sánchez, no es más que un conjunto heterogéneo de actividades económicas, las cuales agrupan medios de

¹¹³ Márquez Sánchez, Fidel, *“América Latina: Sector Informal”*, Op. Cit., pp. 5-7.

¹¹⁴ Tokman, Víctor E., *“De la informalidad a la modernidad”*, Op. Cit., pp. 128 y 129. Cfr.

¹¹⁵ Tokman, Víctor E., *“Informalidad, Inseguridad y cohesión social en América Latina”*, Op. Cit., p. 28.

trabajo, materias primas, técnicas productivas y servicios, con la finalidad de satisfacer las necesidades de empleos e ingresos de las grandes masas trabajadoras las cuales no son absorbidas por el sector formal.

El autor dice que el sector informal es producido por la combinación de:

- a) Crecimiento natural de la población.
- b) Migración ciudad-campo.
- c) La no absorción y creciente desplazamiento de la población económicamente activa del sector formal.
- d) La urbanización sin una industria capaz de respaldarla.
- e) Periodos de crisis.¹¹⁶

Carlos Alba Vega opina que la creatividad es un factor que puede ser ampliamente observado en el sector informal, especialmente en la utilización de lo minúsculo, así como en el reciclaje de los desperdicios. En este sector, se sobrevive con ingenio, lo cual representa un logro formidable. Detrás de cada microempresario informal que ha consolidado su empresa, hay un protector de varios puestos de trabajo presente en un ambiente hostil, donde la ley de sobrevivencia dicta como norma que cuando más débil se es, se tiene menos posibilidad de ingreso estable.

Los primeros cuatro años en el sector informal, sostiene Carlos Alba Vega, son de lucha, de consolidación y de sobrevivencia, si no se quiebra en ese tiempo, existe la posibilidad de crecer y aumentar el número de sus trabajadores, además su necesidad de más capital, financiamiento y crédito se hace imperioso.¹¹⁷

¹¹⁶ Márquez Sánchez, Fidel, *“América Latina: Sector Informal”*, Op. Cit., pp. 13 y 21.

¹¹⁷ Alba Vega, Carlos y Dirk, Kruijt, *“La utilidad de lo minúsculo: Informalidad y microempresa en México, Centroamérica y los Países Andinos”*, Op. Cit., pp. 56 y 57.

4.4.- Propuestas para el mejoramiento del Procedimiento Administrativo en la Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

A continuación se plantean las propuestas para mejorar la substanciación del Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

Para lo cual se dividen en Propuesta en el Ámbito Legislativo, al proponerse la homologación de artículos de diversos ordenamientos jurídicos para la realización y substanciación del mismo y en el Ámbito Administrativo como la simplificación de los trámites así como de los Procedimientos Administrativos.

4.4.1- Propuesta en el Ámbito Legislativo

Dentro del ámbito legislativo es necesario modificar y reformar algunos artículos de los ordenamientos jurídicos aplicables al Procedimiento Administrativo en materia de sanciones a los Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, en primer lugar, se propone modificar algunos artículos de la Ley de Procedimiento Administrativo como a continuación se plantea.

1.- Suprimir el segundo párrafo del artículo 32 de la Ley, para convertirlo en el numeral 33 del ordenamiento jurídico, para quedar como sigue:

Artículo Actual	Propuesta de Reforma
<p>Artículo 32.- El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición del interesado.</p> <p>Las manifestaciones, informes o declaraciones rendidas por los interesados a la autoridad competente, se presumirán ciertas salvo prueba en contrario, aún cuando estén sujetas al control y verificación de la autoridad. Si los informes o declaraciones proporcionados por el particular resultan falsos, se aplicarán las sanciones administrativas correspondientes, sin perjuicio de las penas en que incurran aquellos que se</p>	<p>Artículo 32.- El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición del interesado.</p>

<p>conduzcan con falsedad de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables. La actuación administrativa de la autoridad y la de los interesados se sujetará al principio de buena fe.</p> <p>Artículo 33.- Toda promoción deberá contener la firma autógrafa o electrónica del interesado, requisito sin el cual se tendrá por no realizada. Cuando el promovente no sepa o no pueda firmar, firmará otra persona en su nombre y el interesado estampará su huella digital, haciéndose notar esta situación en el propio escrito.</p>	<p>Artículo 33.- Las manifestaciones, informes o declaraciones rendidas por los interesados a la autoridad competente, se presumirán ciertas salvo prueba en contrario, aún cuando estén sujetas al control y verificación de la autoridad. Si los informes o declaraciones proporcionados por el particular resultan falsos, se aplicarán las sanciones administrativas correspondientes, sin perjuicio de las penas en que incurran aquellos que se conduzcan con falsedad de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables. La actuación administrativa de la autoridad y la de los interesados se sujetará al principio de buena fe.</p>
---	--

2.- Agregar el texto del actual artículo 33 de la Ley de Procedimiento Administrativo al numeral 44, después de la fracción VII con el propósito de establecer los requisitos de las promociones en uno sólo para quedar como sigue:

Artículo Actual	Propuesta de Reforma
<p>Artículo 44.- Las promociones deberán hacerse por escrito. Cuando la norma aplicable no señale los requisitos específicos, el escrito inicial deberá expresar, acompañar y cumplir con los siguientes requisitos:</p> <p>I. La dependencia o entidad de la Administración Pública a la que se dirige;</p> <p>II. El nombre, denominación o razón social del o de los interesados y, en su caso, del representante legal, agregándose los documentos que acrediten la personalidad, así como la designación de la persona o personas autorizadas para oír y recibir notificaciones y documentos;</p> <p>III. El domicilio para recibir notificaciones;</p> <p>IV. La petición que se formula;</p> <p>V. La descripción clara y sucinta de los hechos y razones en los que se apoye la petición;</p>	<p>Artículo 44.- Las promociones deberán hacerse por escrito. Cuando la norma aplicable no señale los requisitos específicos, el escrito inicial deberá expresar, acompañar y cumplir con los siguientes requisitos:</p> <p>I. La dependencia o entidad de la Administración Pública a la que se dirige;</p> <p>II. El nombre, denominación o razón social del o de los interesados y, en su caso, del representante legal, agregándose los documentos que acrediten la personalidad, así como la designación de la persona o personas autorizadas para oír y recibir notificaciones y documentos;</p> <p>III. El domicilio para recibir notificaciones;</p> <p>IV. La petición que se formula;</p> <p>V. La descripción clara y sucinta de los hechos y razones en los que se apoye la petición;</p>

<p>VI. Los requisitos que señalen los ordenamientos jurídicos aplicables, o el Manual, ofreciendo, en su caso, las pruebas cuando sean necesarias, para acreditar los hechos argumentados y la naturaleza del asunto así lo exija; y</p> <p>VII. El lugar, la fecha y la firma del interesado o, en su caso, la de su representante legal.</p>	<p>VI. Los requisitos que señalen los ordenamientos jurídicos aplicables, o el Manual, ofreciendo, en su caso, las pruebas cuando sean necesarias, para acreditar los hechos argumentados y la naturaleza del asunto así lo exija; y</p> <p>VII. El lugar, la fecha y la firma del interesado o, en su caso, la de su representante legal.</p> <p>Toda promoción deberá contener la firma autógrafa o electrónica del interesado, requisito sin el cual se tendrá por no realizada. Cuando el promovente no sepa o no pueda firmar, firmará otra persona en su nombre y el interesado estampará su huella digital, haciéndose notar esta situación en el propio escrito.</p>
--	---

3.- Modificar la redacción del artículo 42 para darle mayor certeza jurídica a las personas autorizadas y se le atribuyen facultades para que se actúe a nombre de otra persona quedar como sigue:

Artículo Actual	Propuesta de Reforma
<p>Artículo 42.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, el interesado o su representante legal podrá autorizar a la persona o personas que estimen pertinentes para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos, así como para realizar los trámites y las gestiones necesarias para la substanciación del procedimiento administrativo. La autorización para oír y recibir notificaciones, también faculta al autorizado para hacer valer incidentes e interponer recursos administrativos.</p>	<p>Artículo 42.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, el interesado o su representante legal podrá autorizar a la persona o personas con capacidad legal, que estimen pertinentes para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos en su nombre, así como para ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, y realizar los trámites y las gestiones necesarias para la substanciación del procedimiento administrativo. La autorización también faculta al autorizado para hacer valer incidentes e interponer recursos administrativos. Esta persona no podrá desistirse del procedimiento ni delegar sus facultades en terceros.</p>

4.- Modificar la redacción del artículo 57, en lo que se refiere al actuar de la autoridad administrativa encargada de resolver el Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles, en relación a las pruebas ofrecidas por los particulares interesados y el término establecido para emitir la resolución administrativa correspondiente, con el fin de que éste término

quede homologado con el estipulado en el Reglamento de Verificación, el cual es de diez días hábiles, para quedar como sigue:

Artículo Actual	Propuesta de Reforma
<p>Artículo 57.- Con el escrito inicial se deberán ofrecer pruebas, siempre que la naturaleza del asunto así lo exija y lo prescriban las normas; y cuando en los ordenamientos jurídicos aplicables o en el Manual, no esté detallado expresamente el debido proceso legal, se seguirá el procedimiento que se establece en esta Ley. La autoridad competente acordará dentro de los tres días hábiles siguientes el ofrecimiento de las pruebas, señalando día y hora para la celebración de la audiencia de admisión y desahogo de pruebas y alegatos, misma que deberá verificarse dentro de los siete días hábiles siguientes a que se notifique el acuerdo en el que se admitan las pruebas. Sólo en caso de que se requiera la opinión de otra dependencia o entidad, la audiencia podrá fijarse en un plazo mayor al señalado, que no podrá exceder, en todo caso, de veinte días hábiles.</p> <p>La audiencia tendrá por objeto la admisión y desahogo de las pruebas ofrecidas, así como la recepción de los alegatos que formulen los interesados por sí o por medio de sus representantes o personas autorizadas. Concluida la audiencia, comparezcan o no los interesados, la autoridad emitirá la resolución del asunto, dentro del término de cinco días hábiles.</p>	<p>Artículo 57.- Con el escrito inicial se deberán ofrecer pruebas, siempre que la naturaleza del asunto así lo exija y lo prescriban las normas; y cuando en los ordenamientos jurídicos aplicables o en el Manual, no esté detallado expresamente el debido proceso legal, se seguirá el procedimiento que se establece en esta Ley. La autoridad competente deberá acordar dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción del escrito inicial su admisión, en el mismo proveído fijará la apertura de un período para la aportación y ofrecimiento de pruebas, para tal efecto, señalará día y hora para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, la que deberá llevarse a cabo en un plazo no mayor a quince días hábiles siguientes y debe notificarse el acuerdo en el que se tengan por presentadas y recibidas las pruebas por lo menos con cinco días hábiles de anticipación a la fecha de su celebración. Sólo en caso de que se requiera la opinión de otra dependencia o entidad, la audiencia podrá fijarse en un plazo mayor al señalado, que no podrá exceder, en todo caso, de veinte días hábiles.</p> <p>Cuando para la preparación y desahogo de alguna de las pruebas ofrecidas sea necesario acudir al establecimiento mercantil y este se encuentre clausurado o en suspensión de actividades, la autoridad deberá acordar el levantamiento provisional de sellos por el tiempo que solicite el particular, dentro del auto que fije la hora fecha y lugar de la audiencia.</p> <p>La audiencia tendrá por objeto la admisión y desahogo de las pruebas ofrecidas, así como la recepción de los alegatos que formulen los interesados por sí o por medio de sus representantes o personas autorizadas. Concluida la audiencia, comparezcan o no los interesados, la autoridad procederá a emitir la resolución administrativa correspondiente, dentro de un término de diez días hábiles posteriores a la misma.</p>

5.- Una cuestión importante y en ciertas ocasiones le llega a causar perjuicio a los titulares de los Establecimientos Mercantiles, objeto de Visitas de Verificación por parte de la Autoridad Administrativa correspondiente, es en relación a las notificaciones, toda vez que la Ley de Procedimiento estipula las formalidades para llevar a cabo las mismas, las cuales deben hacerse de manera personal al interesado; sin embargo, a veces no se realizan correctamente, por eso se propone modificar los artículos 80 y 81 de la Ley para quedar:

Artículo Actual	Propuesta de Reforma
<p>Artículo 80.- Las notificaciones personales, se entenderán con la persona que deba ser notificada, con su representante legal, o con la persona autorizada; a falta de éstos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado le espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si el domicilio se encontrare cerrado; y nadie respondiera al llamado del notificador para atender la diligencia, el citatorio se dejará con el vecino más próximo.</p> <p>Artículo 81.- Si la persona a quien haya de notificarse no atiende el citatorio la notificación se entenderá con cualquier persona con capacidad de ejercicio, que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla o en caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del domicilio. De estas diligencias, el notificador asentará en el expediente, razón por escrito.</p>	<p>Artículo 80.- Las notificaciones personales, se entenderán con la persona que deba ser notificada, con su representante legal, o con la persona autorizada; a falta de éstos, el notificador regresará al día siguiente hábil para realizar la notificación y si en el supuesto de que al volver a realizar la misma no encontrare a la persona indicada, procederá a dejar citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado acuda a la oficina administrativa correspondiente y si el supuesto fuera que no encontrare a persona alguna o el domicilio se encontrare cerrado; y/o nadie respondiera al llamado del notificador para atender la diligencia, el citatorio se dejará con el vecino más próximo.</p> <p>Artículo 81.- Si la persona a quien haya de notificarse no atiende el citatorio la notificación se entenderá con cualquier persona con capacidad de ejercicio, que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla se realizará por instructivo el cual que se fijará en un lugar visible del domicilio, sólo en el supuesto de encontrarse cerrado el domicilio y no haya persona con quien atender la diligencia, el instructivo se dejará con el vecino más próximo. De estas diligencias, el notificador asentará en el expediente la razón por escrito.</p>

6.- El titular del Establecimiento Mercantil, objeto de la Visita de Verificación tiene el derecho a manifestar lo que a sus intereses convenga con respecto al Acta Circunstanciada de Verificación, al respecto, se propone modificar el artículo 104

de la Ley de Procedimiento Administrativo para otorgarle un término de diez días hábiles en lugar de los cinco estipulados en el actual artículo, dicha propuesta quedaría:

Artículo Actual	Propuesta de Reforma
<p>Artículo 104.- Los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien por escrito, así como hacer uso de tal derecho dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado.</p>	<p>Artículo 104.- Los visitados a quienes se haya levantado acta circunstanciada de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en la misma, o bien podrán hacer uso de este derecho por escrito a través de un documento anexo, dentro de un término no mayor a diez días hábiles siguientes a la fecha en que se llevó a cabo la visita de verificación.</p>

En segundo término, se propone modificar algunos artículos de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, como son:

1.- Con el objeto de clasificar a los Establecimientos Mercantiles y sea considerado el impacto que ocasionan al entorno, de acuerdo a su actividad, y con base a su permiso otorgado por la Autoridad Administrativa para el desempeño de sus funciones, se propone modificar el artículo 17, convirtiéndose en Bis y se crea el nuevo artículo 17, para quedar:

Artículo Actual	Propuesta de Reforma
<p>Artículo 17.- Los titulares de los Establecimientos Mercantiles que funcionen como restaurantes o cafeterías podrán colocar en la vía pública, previo Permiso otorgado por la Delegación y pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal, enseres e instalaciones que sean necesarios para la prestación del servicio consignado en su Declaración de Apertura o en su Licencia de Funcionamiento.</p> <p>En la vía pública en donde se coloquen enseres, se podrá fumar siempre que no sea paso forzoso para las personas; que el humo del tabaco no penetre al interior del establecimiento; y que no se genere un lugar cerrado por instalar barreras que impidan la circulación del aire, cualquiera que fuere el material con las que se elaboren, aunque</p>	<p>Artículo 17.- Con base en el Impacto que produzcan a su entorno, en base al desarrollo de sus actividades y para determinar los requisitos que deben cumplir para su operación, los Establecimientos Mercantiles se clasifican de la siguiente forma:</p> <p>I.- Establecimientos de Bajo Impacto, Funcionan con Declaración de Apertura, Ejemplo: Cerrajerías, Cafeterías, Carnicerías Estéticas, Herrerías, Librerías, Mercerías, Oficinas, Papelerías, Plomerías, Sastrerías, Talleres de todo tipo, Tienda de Abarrotes, Tlapalerías, Tortillerías, Verdulerías Zapaterías, y aquellos que no causen impacto vecinal;</p> <p>II.- Establecimientos de Impacto Vecinal, Funcionan con Licencia de Funcionamiento Ordinaria, Ejemplo: Salones de Fiestas;</p>

<p>sean desmontables.</p>	<p>Restaurantes; Establecimientos de Hospedaje, y Salas de Cine, Teatros y Auditorios y aquellos que no causen impacto zonal; y</p> <p>III.- Establecimientos de Impacto Zonal, Funcionan con Licencia de Funcionamiento Especial, Ejemplo: Bares, Cantinas, Cervecería, Discotecas, Pulquerías, Salones de baile y Cabarets.</p>
---------------------------	---

	<p>Propuesta de Reforma</p> <p>Artículo 17 BIS.- Los titulares de los Establecimientos Mercantiles que funcionen como restaurantes o cafeterías podrán colocar en la vía pública, previo Permiso otorgado por la Delegación y pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal, enseres e instalaciones que sean necesarios para la prestación del servicio consignado en su Declaración de Apertura o en su Licencia de Funcionamiento.</p> <p>En la vía pública en donde se coloquen enseres, se podrá fumar siempre que no sea paso forzoso para las personas; que el humo del tabaco no penetre al interior del establecimiento; y que no se genere un lugar cerrado por instalar barreras que impidan la circulación del aire, cualquiera que fuere el material con las que se elaboren, aunque sean desmontables.</p>
--	--

2.- Los titulares de los Establecimientos Mercantiles, están obligados a contar con los cajones de estacionamientos necesarios que se instruyen para cada uso en los Programas Delegacionales o Parciales de Desarrollo Urbano, el Reglamento de Construcciones y las normas técnicas complementarias para el proyecto arquitectónico del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal al respecto se propone modificar la fracción XVIII del artículo 14 de la ley para quedar:

<p>Artículo Actual</p> <p>Artículo 14.- Los Titulares, tienen las siguientes obligaciones:</p> <p>(...)</p> <p>XVIII. Los establecimientos mercantiles que se encuentren en inmuebles catalogados por</p>	<p>Propuesta de Reforma</p> <p>Artículo 14.- Los Titulares, tienen las siguientes obligaciones:</p> <p>(...)</p> <p>XVIII. Los establecimientos mercantiles deberán contar con los cajones de</p>
--	--

<p>el Instituto Nacional de Antropología e Historia y/o el Instituto Nacional de Bellas Artes o sean menores a 50 metros cuadrados de superficie, estarán exentos de la obligación de contar con cajones de estacionamiento que instruyen para cada uso los Programas Delegacionales o Parciales de Desarrollo Urbano y el Reglamento de Construcciones y las normas técnicas complementarias para el proyecto arquitectónico del reglamento de construcciones;</p> <p>(...)</p>	<p>estacionamiento que se instruyen para cada uso en los Programas Delegacionales o parciales de Desarrollo Urbano y el Reglamento de Construcciones; aquellos que se encuentren funcionando en inmuebles catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia y/o el Instituto Nacional de Bellas Artes o sean menores a 50 metros cuadrados de superficie, estarán exentos de la obligación de contar con cajones de estacionamiento requeridos;</p> <p>(...)</p>
--	--

3.- En relación a las sanciones, derivadas de la propuesta de modificación e integración del artículo 17 se propone modificar el artículo 82 de la Ley, donde se establece que las sanciones se deben imponer considerando lo estipulado por el artículo 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo y se deben establecer entre el mínimo y el máximo, considerando el salario mínimo vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción, con los párrafos, segundo y tercero se creen los artículos 82-A y 82-B respectivamente, para quedar:

Artículo Actual	Propuesta de Reforma
<p>Artículo 82.- Para establecer las sanciones, la Delegación fundamentará y motivará sus resoluciones considerando, para su individualización, los elementos señalados en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.</p> <p>A los establecimientos que funcionen con declaración de apertura cuya superficie sea de hasta 50 metros cuadrados y que no expendan, distribuyan o vendan bebidas alcohólicas, la sanción que se les aplicara se hará fijando como montos mínimo y máximo la mitad de la cantidad originalmente establecidos en la presente ley.</p> <p>En caso de no haber realizado la revalidación de la Licencia de Funcionamiento en años anteriores, la autoridad sancionará esta omisión, tomando en cuenta el salario mínimo general vigente del Distrito Federal del año en que no se llevo acabo dicha revalidación.</p>	<p>Artículo 82.- La autoridad administrativa, al establecer las sanciones a que se hayan hecho acreedores los titulares de los establecimientos mercantiles, fundamentará y motivará sus resoluciones considerando, para su individualización, los elementos señalados en el artículo 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.</p> <p>Las sanciones económicas deberán establecerse entre el mínimo y máximo establecido, y considerando el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la violación a esta Ley.</p> <p>Artículo 82-A.- A los establecimientos que funcionen con declaración de apertura cuya</p>

	<p>superficie sea de hasta 50 metros cuadrados y que no expendan, distribuyan o vendan bebidas alcohólicas, la sanción que se les aplicara se hará fijando como montos mínimo y máximo la mitad de la cantidad originalmente establecidos en la presente ley.</p> <p>Artículo 82-B.- En caso de no haber realizado la revalidación de la Licencia de Funcionamiento en años anteriores, la autoridad sancionará esta omisión, tomando en cuenta el salario mínimo general vigente del Distrito Federal del año en que no se llevo acabo dicha revalidación.</p>
--	--

4.- Las sanciones a las que se hacen acreedores los titulares de los Establecimientos Mercantiles, por infringir las disposiciones contenidas principalmente en lo establecido en los artículos 14 y 15 de la Ley, se estipulan en los artículos 84, 85 y 86, en éstos, se regulan a todos por igual sin considerar el impacto que ocasionan al entorno, para lo cual, considerando la clasificación mencionada en la propuesta de modificación del artículo 17, se propone una nueva tabulación creando los artículos BIS y TER respectivamente con las sanciones respectivas como se señala a continuación:

Artículo Actual	Propuesta de Reforma
<p>Artículo 84.- Se sancionará con el equivalente de 25 a 125 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o el incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 14 fracciones X inciso a), XII, XVI, XXI, XXVI y XXVII; 15 fracción XVI; 40, 41 párrafo primero y cuarto; 42 fracciones I, II, III, VI y VII; 49 fracciones I y III; 53 fracción II y III; 75 fracciones IV, V, VI y VIII y 76 de la ley.</p>	<p>Artículo 84.- Se sancionará a los establecimientos de bajo impacto con el equivalente de 10 a 25 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o el incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 14 fracciones X inciso a), XII, XVI, XXI, XXVI y XXVII; 15 fracción XVI; 49 fracciones I y III; 53 fracción II y III de la ley.</p> <p>Artículo 84 BIS.- Se sancionará a los establecimientos de impacto vecinal con el equivalente de 26 a 75 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o el incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 14 fracciones X inciso a), XII, XVI, XXI, XXVI y XXVII; 15 fracción XVI; 40, 41 párrafo primero y cuarto; 42 fracciones I, II, III, VI y VII; 49 fracciones I y III; 53 fracción II y III; 75</p>

<p>Artículo 85.- Se sancionará con el equivalente de 126 a 350 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o el incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 14 fracciones II, III, VII, X inciso b), c) e), XI, XV primer párrafo, XVIII, XIX y XX; 15 fracciones IV, VI, VII y XIII; 18; 27 segundo párrafo; 28; 29 último párrafo; 42 fracciones IV y V; 49 fracciones II y IV; 53 fracciones I, IV y V; 57; 58; 62; 63 fracción V y último párrafo; 68; 69 fracciones I, II y V; 70; 72; 75 fracciones II, III, y VII, de la Ley.</p>	<p>fracciones IV, V, VI y VIII y 76 de la ley.</p> <p>Artículo 84 TER.- Se sancionará a los establecimientos de impacto zonal con el equivalente de 76 a 150 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o el incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 14 fracciones X inciso a), XII, XVI, XXI, XXVI y XXVII; 15 fracción XVI; 40, 41 párrafo primero y cuarto; 42 fracciones I, II, III, VI y VII; 49 fracciones I y III; 53 fracción II y III; 75 fracciones IV, V, VI y VIII y 76 de la ley.</p> <p>Artículo 85.- Se sancionará a los establecimientos de bajo impacto con el equivalente de 26 a 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o el incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 14 fracciones II, III, VII, X inciso b), c) e), XI, XV primer párrafo, XVIII, XIX y XX; 15 fracciones IV, VI, VII y XIII; 18; 27 segundo párrafo; 28; 29 último párrafo; 42 fracciones IV y V; 49 fracciones II y IV; 53 fracciones I, IV y V; 57; 58; 62; 63 fracción V y último párrafo; 68; 69 fracciones I, II y V; 70; 72; 75 fracciones II, III, y VII, de la Ley.</p> <p>Artículo 85 BIS.- Se sancionará a los establecimientos de impacto vecinal con el equivalente de 76 a 125 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o el incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 14 fracciones II, III, VII, X inciso b), c) e), XI, XV primer párrafo, XVIII, XIX y XX; 15 fracciones IV, VI, VII y XIII; 18; 27 segundo párrafo; 28; 29 último párrafo; 42 fracciones IV y V; 49 fracciones II y IV; 53 fracciones I, IV y V; 57; 58; 62; 63 fracción V y último párrafo; 68; 69 fracciones I, II y V; 70; 72; 75 fracciones II, III, y VII, de la Ley.</p> <p>Artículo 85 TER.- Se sancionará a los establecimientos de impacto zonal con el equivalente de 151 a 200 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o el incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 14 fracciones II, III, VII, X inciso b), c) e), XI, XV primer párrafo, XVIII, XIX y XX; 15 fracciones</p>
---	--

<p>Artículo 86.- Se sancionará con el equivalente de 351 a 2500 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o el incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 14 fracciones I, IV, V, VI, VIII, IX, XIII, y XXV; 15 fracciones I, II, III, V, VIII, IX, X, XI, XV, XVII y XVIII; 22; 23; 38; 39; 41 tercer párrafo; 42, 47 segundo y tercer párrafos, 50, 60, 63 fracciones I, II, III y IV; 65; 68; 69 fracciones III y IV; 75 fracción I y 77 de la ley.</p>	<p>IV, VI, VII y XIII; 18; 27 segundo párrafo; 28; 29 último párrafo; 42 fracciones IV y V; 49 fracciones II y IV; 53 fracciones I, IV y V; 57; 58; 62; 63 fracción V y último párrafo; 68; 69 fracciones I, II y V; 70; 72; 75 fracciones II, III, y VII, de la Ley.</p> <p>Artículo 86.- Se sancionará con el equivalente de 101 a 200 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o el incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 14 fracciones I, IV, V, VI, VIII, IX, XIII, y XXV; 15 fracciones I, II, III, V, VIII, IX, X, XI, XV, XVII y XVIII; 22; 23; 38; 39; 41 tercer párrafo; 42, 47 segundo y tercer párrafos, 50, 60, 63 fracciones I, II, III y IV; 65; 68; 69 fracciones III y IV; 75 fracción I y 77 de la ley.</p> <p>Artículo 86- BIS.- Se sancionará con el equivalente de 151 a 350 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o el incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 14 fracciones I, IV, V, VI, VIII, IX, XIII, y XXV; 15 fracciones I, II, III, V, VIII, IX, X, XI, XV, XVII y XVIII; 22; 23; 38; 39; 41 tercer párrafo; 42, 47 segundo y tercer párrafos, 50, 60, 63 fracciones I, II, III y IV; 65; 68; 69 fracciones III y IV; 75 fracción I y 77 de la ley.</p> <p>Artículo 86 TER.- Se sancionará con el equivalente de 351 a 2500 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones contempladas o el incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos 14 fracciones I, IV, V, VI, VIII, IX, XIII, y XXV; 15 fracciones I, II, III, V, VIII, IX, X, XI, XV, XVII y XVIII; 22; 23; 38; 39; 41 tercer párrafo; 42, 47 segundo y tercer párrafos, 50, 60, 63 fracciones I, II, III y IV; 65; 68; 69 fracciones III y IV; 75 fracción I y 77 de la ley.</p>
--	---

En tercer lugar, se propone modificar algunos artículos del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal para quedar de la siguiente manera:

1.- El titular del establecimiento mercantil, objeto de la visita de verificación tiene derecho de manifestar lo que a sus intereses convenga, con respecto al Acta Circunstanciada de Verificación; se propone modificar el artículo 41 del Reglamento para homologarlo con el 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo para otorgarle un término de diez días hábiles al interesado en lugar de los cinco estipulados en el actual artículo, dicha propuesta queda de la siguiente manera:

Artículo Actual	Propuesta de Reforma
<p>Artículo 41. Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la conclusión de la visita de verificación, los visitados podrán formular por escrito, ante la autoridad competente, observaciones respecto de los hechos contenidos en el acta de visita de verificación y ofrecer pruebas en relación con éstos.</p>	<p>Artículo 41. Dentro de un término de diez días hábiles siguientes a la conclusión de la visita de verificación, los visitados podrán formular por escrito, ante la autoridad competente, las observaciones correspondientes respecto a los hechos contenidos en el acta circunstanciada de visita de verificación y ofrecer pruebas relacionadas con éstos.</p>

2.- Modificar la redacción del artículo 43 del Reglamento, para homologarlo con el 57 de la Ley de Procedimiento, en lo referente al actuar de la Autoridad Administrativa encargada de resolver el Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles, para quedar como sigue:

Artículo Actual	Propuesta de Reforma
<p>Artículo 43. Si el visitado en el plazo que señala el artículo 41 del presente Reglamento, expresa observaciones respecto de los hechos contenidos en el acta y, en su caso, ofrece pruebas, la autoridad competente en el plazo de tres días hábiles, acordará su admisión. En el mismo proveído fijará fecha para la audiencia de pruebas y alegatos que deberá celebrarse dentro de los quince días hábiles siguientes y notificarse por lo menos con cinco días hábiles de anticipación a la fecha de su celebración.</p>	<p>Artículo 43. Si el visitado en el plazo que señala el artículo 41 del presente Reglamento, expresa observaciones respecto de los hechos contenidos en el acta y, en su caso, ofrece pruebas, la autoridad competente deberá acordar dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción del escrito inicial su admisión, en el mismo proveído fijará la apertura de un período para la aportación y ofrecimiento de pruebas, para tal efecto, señalará día y hora para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, la que deberá llevarse a cabo en un plazo no mayor a quince días hábiles siguientes y debe notificarse el acuerdo en el que se tengan por presentadas y recibidas las pruebas por lo menos con cinco días hábiles de anticipación a la fecha de su celebración.</p>

4.4.2.- Propuesta en el Ámbito Administrativo

Dentro del ámbito administrativo, se propone en primer lugar, la simplificación de los trámites así como de los Procedimientos Administrativos.

La propuesta consiste en regular, fortalecer y promover el legal funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles, a través de la Ventanilla Única Delegacional, al facilitar a las personas interesadas la simplificación de los trámites administrativos correspondientes ante la Autoridad, promoviendo la coordinación entre sí para evitar trámites engorrosos.

Para el inicio de la actividad del establecimiento mercantil, se deben cumplir ciertos requisitos, y la realización de algunos trámites, como por ejemplo, acudir a la Ventanilla Única Delegacional correspondiente a la ubicación del local o vivienda donde el establecimiento mercantil tenga su domicilio, plantear el giro que tendrá y entregar otros datos que la autoridad solicite, con el fin de identificar el tipo de establecimiento, así como determinar si puede desarrollar sus actividades en dicha localidad.

Si el giro no tiene requisitos especiales, la Autoridad debería otorgar, de inmediato el documento con el que se acredite el legal funcionamiento del giro, con el respectivo cumplimiento de las formalidades (requisitos mínimos) establecidas para la obtención del mismo.

Si el giro tiene requisitos especiales, cumplirlos para obtener la licencia y/o autorización respectiva.

El objetivo es simplificar al máximo los trámites, requisitos y procedimientos, así como establecer los mecanismos de pago correspondientes, para la obtención del documento que acredite el legal funcionamiento de establecimientos mercantiles, en un plazo no mayor a quince días hábiles a partir de la solicitud del documento.

Otra propuesta sugerida en cuanto a la imposición de sanciones, es la vigilancia del cumplimiento de la Ley, es decir que se obligue a los propietarios a pagar la multa impuesta, que regularicen sus establecimientos y sobre todo vigilar que no se quebrante el Estado de Clausura impuesto, esto a través de Visitas de

Inspección Oculares, pues la finalidad de la Autoridad Administrativa, es vigilar que los titulares de los Establecimientos Mercantiles cuenten con los permisos correspondientes para su legal funcionamiento, y no la de imponer sanciones por infringir la normatividad aplicable.

Conclusiones

Primera.- El hecho de que las autoridades administrativas cumplan y observen las formalidades esenciales del procedimiento administrativo, no significa que en la realidad sean justas, porque ajustarse a la ley es una cosa y ser equitativo es otra muy diferente.

Segunda.- El Estatuto de Gobierno se considera como la Constitución local y se complementa el sistema jurídico de la Entidad Federativa con la Ley Orgánica de la Administración Pública y el Reglamento Interior.

Tercera.- La Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, en cuanto al funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal tienen por objeto regular las Visitas y Procedimientos de Verificación Administrativa practicadas por la Administración Pública del Distrito Federal, cumpliendo con las formalidades establecidas en el mismo y en la ley de Procedimiento Administrativo.

Cuarta.- Mientras no se efectúe una adecuada sistematización de las normas relativas a la Imposición de Infracciones y Sanciones Administrativas, no se logrará alcanzar un ámbito jurídico en el que impere la equidad.

Quinta.- Todo Sistema de Sanciones Administrativas, debe perseguir la justicia igualitaria, para lograr ese objetivo, es necesario que los procedimientos administrativos sean ágiles y tengan transparencia.

Sexta.- A diferencia del Distrito Federal, donde se tiene que los ordenamientos jurídicos aplicables a los establecimientos mercantiles son para toda la entidad federativa, en el Estado de México, Michoacán y Morelos, se reglamentan a través de un ordenamiento jurídico por cada municipio de los cuales se integran, por

cada división territorial de los estados, existe un ordenamiento en particular, al cual se le denomina Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno.

Séptima.- El Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles en cada Órgano Político Administrativo del Distrito Federal, es semejante desde su origen hasta su conclusión, siendo la única diferencia las autoridades encargadas de llevarlo a cabo, toda vez que en algunos casos se realizan por Unidades Departamentales y en otros por Subdirecciones.

Octava.- El sector informal ha adquirido formas y dimensiones espectaculares que constituye un gran segmento de negocios no estructurados y regulados, su presencia representa una competencia desleal para el comercio formal.

Novena.- La actividad en el sector informal no se hace por gusto, sino por la falta de trabajo y con ello la poca oportunidad de percibir ingresos. Dicha actividad consiste en ocupar espacios públicos, por ejemplo la vía pública (banquetas y avenidas), mercados ambulantes así como los medios de transporte colectivo (metro y microbuses), mismos que los ambulantes hacen propios y seguros.

Décima.- El sector informal opera más allá de la regulación, de esta manera evita los costos, pero también pierde las oportunidades de incorporarse plenamente al proceso de modernización, siendo un fenómeno característico de las economías de los países subdesarrollados, cuya magnitud está influida por la crisis económica y una expresión de la pérdida de respuesta de los gobernados así como del deterioro de las condiciones de vida de las capas más bajas de la población.

Décima Primera.- Deben modificarse los artículos 32, 33, 42, 44, 57, 80, 81 y 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, con la finalidad de que el procedimiento administrativo tenga mayor certeza y sea posible homologar algunas disposiciones con el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, en lo que resulte aplicable al procedimiento.

Décima Segunda.- Deben modificarse los artículos 14 fracción XVIII, 17, 82, 84, 85 y 86 de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, con el objeto de clasificar a los Establecimientos Mercantiles considerando el impacto que ocasionan en el entorno que los rodea y derivado de esto se cree un nuevo sistema de sanciones considerando el impacto.

Décima Tercera.- Deben modificarse los artículos 41 y 43 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal con el objeto de homologar las disposiciones contenidas en éstos con lo establecido en los artículos 57 y 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal respectivamente.

FUENTES DOCUMENTALES

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel, *“Teoría General del Derecho Administrativo”*, Decimoséptima Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

Alba Vega, Carlos y Dirk, Kruijt, *“La utilidad de lo minúsculo: Informalidad y microempresa en México, Centroamérica y los Países Andinos”*, Primera Edición, El Colegio de México, México, 1995.

Ayluardo Saúl, Mario, *“Lecciones sobre Derecho Administrativo”*, S.N.E., UAM-Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, 1990.

Báez Martínez, Roberto, *“Manual de Derecho Administrativo”*, Segunda Edición, Editorial Trillas, México, 1997.

Bravo González, Agustín y Bravo Valdés, Beatriz, *“Derecho Romano Primer Curso”*, Vigésimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2006.

Chapa Cantú, Joana Cecilia, Flores Curiel, Daniel, *Et. al.*, *“La Economía Informal. Estimaciones, comportamiento y potencial recaudatorio.”*, Primera Edición, Editorial Trillas, México, 2007.

Costa y Martínez, Joaquín, *“El Problema de la Ignorancia del Derecho”*, S.N.E., Editorial Civitas, España, 2000.

Entrena Klett, Carlos M^a., *“La Equidad y el Arte de Juzgar”*, Segunda Edición, Editorial Aranzadi, España, 1990.

Fernández Ruiz, Jorge, *“Derecho Administrativo y Administración Pública”*, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2006.

García Máynez, Eduardo, *“Introducción al Estudio del Derecho”*, Quincuagésima Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 2006.

_____, *“Lógica del Raciocinio Jurídico”* Tercera Reimpresión, Distribuciones Fontamara, México, 2002.

Kelsen, Hans, *“Teoría General del Derecho y del Estado”*, (Traducción de Eduardo García Máynez), Cuarta Reimpresión, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.

Márquez Sánchez, Fidel, *“América Latina: Sector Informal”*, Primera Edición, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1991.

Martínez Morales, Rafael I., *“Derecho Administrativo, Primer y Segundo Cursos”*, Cuarta Edición, Editorial Oxford, México, 2000.

_____, *“Derecho Administrativo, Primer y Segundo Cursos”*, Quinta Edición, Editorial Oxford, México, 2004.

Massini, Carlos Ignacio, *“Política, Derecho, Equidad”*, Primera Edición, Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1980.

Olivos Campos, José René, *“La Gobernabilidad Democrática Municipal en México”*, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2006

Portes, Alejandro, *“En torno a la informalidad: Ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada”*, Primera Edición, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

Quintana Roldán, Carlos Francisco, *“Derecho Municipal”*, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

Ríos Jaquez, Armando, *“Prontuario Jurídico. Recopilación temática de Reglas, Máximas, Aforismos Jurídicos y Principios de Derecho. Latín Español”*, Primera Edición, Reproducciones Gráficas Laguna (REGLA), México, 2003.

Saldaña Magallanes, Alejandro, *“Requisitos esenciales y medios de defensa de las multas administrativas y fiscales 2005”*, Segunda Edición, Editorial ISEF, México, 2005.

_____, *“Requisitos Esenciales y Medios de Defensa de las Multas Administrativas y Fiscales”*, Primera Reimpresión, Editorial ISEF, México, 2008.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *“Manual del Justiciable en Materia Administrativa”*, Primera Edición, México, 2003.

Tokman, Víctor E., *“De la informalidad a la modernidad”*, Primera Edición, Publicado por la Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, 2001.

_____, *“Informalidad, Inseguridad y cohesión social en América Latina”*, Primera Edición, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2007.

Ventura Silva, Sabino, *“Derecho Romano”*, Decimanovena Edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Cosado, Laura, *“Diccionario de Sinónimos Jurídicos”*, Segunda Edición, Valleta Ediciones, Argentina, 2004.

Chávez Castillo, Raúl, *“Diccionario Práctico de Derecho”*, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2005.

Díaz Bravo, Arturo, *“Glosario Jurídico Mercantil”*, Primera Serie, IURE Editores, Vol. 4, México, 2004.

“Diccionario Enciclopédico Larousse”, Décima Edición, Editorial Larousse, México, 2005.

“Diccionario Jurídico Espasa”, S.N.E., Editorial Espasa Calpe, España, 2003.

“Enciclopedia Universal SOPENA, Diccionario Ilustrado de la Lengua Española”, S.N.E., Editorial Ramón Sopena, Tomo VII, España, 1995.

Fernández Martínez, Juan Manuel, Lasasa Irigoyen, Elena, *“Diccionario Jurídico”*, S.N.E., Editorial Aranzadi S.A., España, 2001.

Fonseca-Herrero Raimundo, José Ignacio, e Iglesias Sánchez María Jesús, *“Diccionario Jurídico”*, Tercera Edición, Editorial Colex, España, 2005.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *“Diccionario Jurídico Mexicano”*, Décima Edición, Editorial Porrúa, Tomos D-H y P-Z, México, 1997.

Martínez Morales, Rafael I., *“Glosario Jurídico Administrativo”*, Primera Edición, IURE Editores, México, 2004.

Ossorio, Manuel, *“Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”*, Trigésimo Quinta Edición, Editorial Heliastra, Argentina, 2007.

Pina, Rafael De, y Pina Vara, Rafael De, *“Diccionario de Derecho”*, Trigésimo Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 2005.

Ribo Durán, Luis y Fernández Fernández, Joaquín, “Diccionario de Derecho Empresarial”, Primera Edición, Bosh Casa Editorial, España, 1988.

Valleta, María Laura, “*Diccionario Jurídico*”, Tercera Edición, Valleta Ediciones S.R.L., Argentina, 2004.

Villa-Real Molina, Ricardo y Arco Torres, Miguel Ángel Del, “Diccionario de Términos Jurídicos”, S.N.E., Editorial Comares, España, 1999.

LEGISLACIÓN

LEGISLACIÓN FEDERAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal del Trabajo.

Código de Comercio

LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Código Administrativo del Estado de México.

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Reglamento de Establecimientos Mercantiles, Industriales y de Servicios de Morelia.

LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos

Bando de Policía y Buen Gobierno (Municipio de Cuernavaca)

LEGISLACIÓN COMENTADA

Acosta Romero, Miguel, Herrán Salvatti, Mariano, *Et al.*, “*Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas.*”, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México 2003.

Carbonell, Miguel, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*”, Decimoctava Edición, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Tomo I (Artículos 1-29), 2004.

_____, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*”, Decimoctava Edición, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Tomo II (Artículos 30-49), 2004.

Departamento del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “*Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Comentado*”, Primera Edición, México, 1996.

...Hernández, María del Pilar.

...Ríos Estavillo Juan José.

...Serna de la Garza, José María.

Lucero Espinosa, Manuel, “*Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada*” Primera Edición, Editorial Porrúa, México 1996.

Orendain Kunhardt, Ignacio, “*Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (Análisis y Comentarios)*”, Primera Edición, Editorial Themis, México 1996.

Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera Jorge, *“Ley Federal del Trabajo Comentada”*, 86ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2005.

Sitios de Internet

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

<http://www.cddhcu.gob.mx/>

Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

<http://www.asamblea df.gob.mx/>

Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

<http://www.cddiputados.gob.mx/>

Congreso del Estado de Michoacán.

<http://www.congresomich.gob.mx/>

Congreso de Morelos.

<http://www.congresomorelos.gob.mx/>

Orden Jurídico Nacional

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/>

Diagrama del Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanciones a Establecimientos Mercantiles

