

330
2 es.



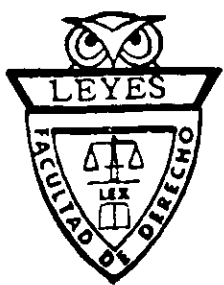
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO
EN RELACION A LA LEY PARA EL
FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS
MERCANTILES EN EL DISTRITO FEDERAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
REYNALDA GUTIERREZ COVARRUBIAS

ASESOR: ANTONIO CAMACHO ROMERO.



CD. UNIVERSITARIA.

FEBRERO 1998.

259608

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 18 de febrero de 1998

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E.

La pasante de esta Facultad **GUTIÉRREZ COVARRUBIAS REYNALDA**, con número de cuenta 8125119-1, ha elaborado la tesis denominada **“LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO EN RELACIÓN A LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN EL DISTRITO FEDERAL”**, bajo la dirección del Lic. Antonio Camacho Romero, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

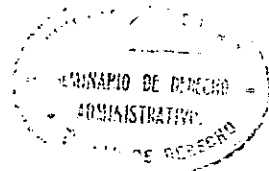
“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.”

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

“POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU”

El Director del Seminario

PEDRO NOGUERA CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Máximo Carvajal Contreras.- Director de la Facultad de Derecho.- presente.

*A Mis Padres Ignacio y
Reyna Mi Eterno
Agradecimiento Por Su
Amor, Confianza y Apoyo
Que Me Han Brindado
Durante Toda Mi Vida, Ya
Que Sin Ellos No Podría
Haber Realizado Mi Ideal.*

*A Mis Hermanos Rocio,
Gerardo, Araceli, Oscar,
Diana y Victor, Por Su
Apoyo, Ya Que Con El
Mismo; Me Enseñaron Que
Las Grandes Victorias
Corresponden A Quienes
Se Preparan, Luchan y
Perseveran.*

*Al Licenciado Jesús
García Cuevas, Toda Mi
Gratitud ya Que Con Su
Amistad y Apoyo Hicieron
De Mi Una Mujer Segura,
Independiente Dispuesta
A Descubrir y A
Desarrollar Todos Los
Valores Como Persona.*

*Al Licenciado Guillermo
Orosco Loreto, Las
Gracias Infinitas Por Su
Gran Apoyo y Confianza
Que Siempre Me Ha
Brindado.*

*Al Licenciado Jesús
Herrera González,
Persona A La Cual
Agradezco La Amistad,
Apoyo, Confianza, y
Cariño Que Me Ha
Otorgado, Enseñandome
Que El Exito Comienza
Con La Voluntad Del Ser
Humano.*

*Al Licenciado Antonio
Camacho Romero, Mi
Agradecimiento Por
Transmitirme El Deseo
Constante De Superación .*

*Al Licenciado Pedro
Nogueron Consuegra
Director Del Seminario De
Derecho Administrativo
Las Gracias Por La Ayuda
y Orientación De Este
Trabajo De Tesis.*

*A Todos Mis Amigos, y A
Todas Aquellas Personas
Que Intervinieron Para La
Elaboración Del Mismo.
"Gracias"*

*A La Universidad
Nacional Autónoma De
México. Con El Eterno
Reconocimiento Al
Haberme Dado La
Oportunidad De
Privilegiarme En Sus
Aulas .*

*A La Facultad De Derecho
Agradeciendo El Conjunto
De Conocimientos Que
Adquirí De Sus Grandes
Maestro.*

*Al Seminario De
Derecho Administrativo.
En Donde Se Tuvo La
Paciencia De Suplir Mis
Deficiencias Para
Elaborar La Tesis Que
Presento.*

**LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN
MEXICO EN RELACION A LA LEY PARA
EL FUNCIONAMIENTO DE
ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES
EN EL DISTRITO FEDERAL**

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I. LA SIMPLIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA	1
1.1. ANTECEDENTES GENERALES	1
1.2. INICIO DE LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA	6
1.3. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.	9
1.3.1. Fundamento Político y Legal.	13
1.3.2. Evaluación y Control	17
1.3.3. Modernización de la Administración Pública Federal Centralizada en Mexico.	21
1.4. LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA: VENTANILLAS UNICAS Y ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.	26
CAPITULO II. EL SERVICIO PUBLICO EN LA CIUDAD DE MEXICO	31
2.1. EL EMPLEADO PUBLICO	32
2.2. EL SERVICIO PUBLICO	35
2.3. ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO.	37

2.4. EL CARACTER DEL SERVICIO PUBLICO	42
2.5. CARACTERISTICAS GENERALES DEL SERVICIO PUBLICO	46
2.6. GESTION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	48
CAPITULO III. REGIMEN LEGAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	50
3.1. SUJETOS	51
3.2. ORGANOS	61
3.3. OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES	63
3.4. LA RELACION JURIDICA	69
CAPITULO IV. REGIMEN SIMPLIFICADO PARA ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES	78
4.1. LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN EL DISTRITO FEDERAL.	80
4.2. EXPEDICION DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO.	88
4.3. REVALIDACION DE LICENCIA	93
4.4. AUTORIZACION PARA EL TRASPASO DE LICENCIAS	100
4.5. REGISTRO DE AVISO DE CIERRE	102
4.6. REGISTRO DE APERTURA	103
4.7. OPINION	108
CONCLUSIONES	109
BIBLIOGRAFIA	113

INTRODUCCION

Desde el año de 1989, en que fue publicado el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos, Públicos en el Distrito Federal, ya se venían aplicando los diferentes programas de Simplificación Administrativa, formulada por la hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con apoyo de las diferentes Dependencias de la Administración Pública; y que fueron puestos en marcha en el año de 1984, con el propósito de llevar a óptimas condiciones la relación entre los ciudadanos y el Gobierno Federal en lo que se refiere a Trámites y Gestiones ante las oficinas Gubernamentales.

Con el rápido crecimiento económico y social que se experimentó en la década de los años ochenta y en lo que va de los noventas los programas de simplificación vierón disminuida su acción y en muchas ocasiones su eficiencia, ya que como es sabido la acumulación de trámites, requisitos, reglamentaciones y disposiciones jurídicas que regulan las relaciones de la ciudadanía con la Administración Pública, características de un proceso centralizado y lento y en hondas raíces políticas y sociales, no es reciente en México, ni privativo para ningún país

en particular.

Siendo así, los comerciantes o pequeños empresarios, empeñados en iniciar el funcionamiento y operación de sus establecimientos mercantiles han sufrido en repetidas ocasiones una gestión pública poco eficaz, ágil, transparente y honesta y aunque este problema no se ha podido resolver en su totalidad se ha tratado de procurar la reducción de instancias, oficinas, pasos y tiempos en la prestación de servicios al público

Dentro de este contexto, en los Estados Unidos Mexicanos la Simplificación Administrativa constituye un compromiso aún no cumplido del Gobierno de la República, de efectuar los cambios que permitan asumir el papel de un proceso de modernización política en autoridades, instituciones, sectores de la población y particulares, para reactivar, fomentar e impulsar la actividad económica y social del país, consiguiendo con esto una gestión pública de calidad.

El 27 de Mayo de 1996, se publicó en la Gaceta del Distrito Federal, al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley denominada Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, emitida por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ahora Asamblea Legislativa Del Distrito Federal, para regular cada vez

más la fuerte demanda de Establecimientos Mercantiles ubicados en las diferentes Delegaciones del Distrito Federal la cual tiene como objeto normar el funcionamiento de los mismos, en lo relativo a su apertura, operación y cese de actividades. También tiene la intención de resolver las fuertes exigencias de la ciudadanía y evitar la corrupción excesiva originada por él público y las Dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.

En este sentido y en el orden de ideas expuesto con anterioridad, la autora del presente trabajo, ha realizado como tesis un estudio que identifique cual es el manejo de la Simplificación Administrativa en México con relación a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal. De esta manera se pretende dar a conocer los avances en la materia y el fundamento jurídico Administrativo de los trámites y requisitos que requieren los particulares para operar en el Distrito Federal.

**LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO
EN RELACION A LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO
DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN
EL DISTRITO FEDERAL**

CAPITULO I

**LA SIMPLIFICACION DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
CENTRALIZADA**

1.1. ANTECEDENTES GENERALES

Producto del acelerado crecimiento del sector público federal, central y paraestatal, que se venía registrando desde el año de 1964, se creó la Comisión de Administración Pública, con el fin de formular un diagnóstico de los problemas y carencias administrativas más relevantes en las entidades gubernamentales. "Dentro de este periodo se efectúa la edición del primer manual de organización del Gobierno Federal, cuya elaboración se orientó a identificar los grandes rezagos del

Estado en esta materia.”¹

No es hasta el sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez, que de alguna manera se constituye la etapa de generación de la cultura técnico-administrativa en el sector público federal. Desde el inicio de este régimen se establecen prácticas y mecanismos, como las comisiones internas de administración, las unidades de organización y métodos, las unidades de programación y de informática. Se hacen adecuaciones a los programas académicos universitarios y se establecen programas especializados de capacitación en instituciones como el Instituto Nacional de Administración Pública. Se profesionaliza y tecnifica la Administración Pública; se elaboran manuales de organización, de procedimientos y guías técnicas para homogenizar normas y criterios de la función administrativa.

Así, el Gobierno creó entidades y organismos como fideicomisos, comisiones intersecretariales e interinstitucionales, organismos descentralizados, planes y programas específicos, que con un criterio de eficacia, atendieron a la solución de problemas específicos para los que el aparato administrativo resultaba lento en su respuesta o sin la personalidad jurídica adecuada para el

¹ Ponce de León, Xavier; La Simplificación de la Administración Pública; en "Ensayos sobre la Modernidad Nacional. Tendencia Contemporánea de la Administración Pública"; Diana, México, 1989, p. 108.

cumplimiento de propósitos determinados.

Al fin de la gestión del Presidente Luis Echeverría Álvarez, si bien el Gobierno Federal había creado los instrumentos para simplificar los trámites administrativos todavía no existía una legislación acorde a las prioridades nacionales; sin duda se presentaron conflictos por la superposición de acciones, la duplicidad de funciones y la redundancia de competencias, por la falta de legislación sobre la materia.

En este contexto, el futuro Presidente José López Portillo, quien había participado activamente en las tareas de reforma administrativa tanto como miembro de la Comisión de Administración Pública como Subsecretario de la Presidencia, arranca su mandato con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mediante la cual se integraron en un sólo instrumento jurídico normas aplicables a la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal. "Asimismo, se establecieron criterios innovadores de organización como la sectorización de las entidades paraestatales; se adoptaron criterios de racionalización del gasto público para evitar la improvisación; se institucionalizaron las prácticas de la planeación, programación y presupuestación, para vincular las decisiones de la acción con las decisiones del gasto; y se formuló el Plan Global de Desarrollo y los Planes

Sectoriales de Desarrollo Urbano y de Desarrollo Industrial.”²

Se pretende transformar el sistema de control soportado hasta entonces en tres Secretarías: Hacienda, Patrimonio y Presidencia, para responsabilizar de su contabilidad, presupuesto y control a cada dependencia y a éstas de sus correspondientes entidades sectorizadas.

Se avanza en materia de descentralización, ya con un enfoque federalista; se inicia el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, y se instrumenta el Convenio Único de Coordinación con las Entidades Federativas, reconociendo el liderazgo político de sus Autoridades Locales. En el último tramo de la administración del Presidente López Portillo, se reafirmó la rectoría económica del Estado con la Nacionalización de la Banca.

A pesar de los logros significativos en la modernización del aparato administrativo, en este periodo no se alcanzó a consolidar el nuevo sistema de control reemplazante del triángulo de la eficiencia de Hacienda, Patrimonio y Presidencia. Tampoco se resolvió cabalmente el problema de la coordinación de las entidades paraestatales, pues su inclusión en la Ley

² Secretaría de la Contraloría. Antecedentes Generales de la Administración Pública y la Simplificación Administrativa en México; México, 1988. p. 59.

Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y en la Ley General de la Deuda Pública, sumadas a las disposiciones de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, les hizo aplicables múltiples disposiciones legales y reglamentarias, naturales y justificadas en dependencias del Gobierno Federal, pero que, en alguna forma resultaron contrarias a la naturaleza de las entidades paraestatales.

“ El Presidente Miguel de la Madrid recoge estos antecedentes y sus reformas se orientan a consolidar los sistemas de planeación y control gubernamentales. Para tal fin propone la adecuación del marco jurídico correspondiente y somete a la aprobación del H. Congreso de la Unión los proyectos de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes, a la Ley de Obra Pública y a la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondo y Valores; promulga la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y la Ley de Planeación; se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y se emite con un sentido rectificador la Ley Federal de las Entidades

Paraestatales.”³

Asimismo, redefine el sector paraestatal y decide volver la autonomía, inerte a su naturaleza jurídica a las entidades paraestatales, para liberarlas de controles e instancias administrativas excesivos y redundantes, para que así, puedan cumplir su función social con orden, disciplina y responsabilidad.

Sin duda alguna los gobiernos de la República Mexicana han hecho en su momento las reformas administrativas que les permitieron atender la problemática de su época y han sentado las bases para un desarrollo planeado del sector administrativo.

1.2. INICIO DE LA SIMPLICACION ADMINISTRATIVA

Es hasta el año de 1984, mediante un acuerdo del Ejecutivo que se formaliza el programa de Simplificación Administrativa y su estrategia. Así, se ubicó la responsabilidad de las simplificaciones titulares de las dependencias y entidades bajo la premisa de que la problemática se identificara mediante la

³ Pardo, María del Carmen; La Modernización de la Administración Pública; El Colegio de México, México 1991 p.26

consulta con sus respectivas cuentas o sectores de la población a los que prestan sus servicios y no de adentro hacia afuera.

La autenticidad de los foros de consulta es condición para encontrar planteamientos y respuestas de simplificación en aspectos verdaderamente trascendentes, abriendo la posibilidad de comprometer a los propios grupos de la población afectados para participar en la operación y evaluación de los resultados.

Se avanzó de manera poco usual, no sólo recogiendo demandas sino además induciendo en la población criterios de soluciones que podrían plantearse ante la Administración, para evitar respuestas casi automáticas de algunos organos del sector público (no se puede, lo establece la ley, así lo marca el reglamento, existe un decreto, entre otros), ejemplos de tales inducciones son:

- a) Ampliar plazos, utilizar documentos permanentes y/o establecer cuotas fijas para el cumplimiento de obligaciones periódicas, utilizando, en su caso, las sociedades nacionales de crédito.
- b) Eliminar la solicitud de documentación requerida en pasos o instancias previos.

- c) Fijar plazos límite para la resolución de asuntos, entendiéndose soluciones favorable a los interesados, en caso de no responder en dicho plazo. (afirmativa ficta).

- d) Ampliar y complementar la delegación de facultades en órganos regionales, preferentemente hasta el nivel local de gobierno.

El titular del Ejecutivo asumió los compromisos de simplificación apoyado en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, (hoy Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), la que además de proveer a la elevación de la eficiencia, ha de vigilar que en la complejidad de trámites y requisitos, no se encubran corruptelas.

La estrategia inicial concibió dos momentos: primero, la identificación de simplificaciones que no requieran modificaciones jurídicas, para las que bastara la decisión política y la instrumentación de soluciones por la vía administrativa; en segundo término, la identificación de problemas propiciados o basados en disposiciones de carácter legal que no justificaran su permanencia, para someter el Poder Legislativo las adecuaciones correspondientes. La integración de programas, diferenció tres vertientes:

- a)“ Simplificación sobre todo las derivadas de la Administración relativa a la concurrencia en la prestación de un mismo servicio y gestiones de carácter interno.
- b)Simplificación de estructuras y sistemas internos en cada dependencia, para eliminar niveles jerárquicos en la resolución de los asuntos; para la descentralización de decisiones a los lugares donde se requieren los servicios de las dependencias.
- c)La tercera y más importante de las vértices del programa estuvo orientada directamente a la eliminación de trámites, requisitos y regulaciones en la prestación misma de los servicios al público.”⁴

1.3. La Administración Pública Federal Centralizada.

Hasta estos momentos la autora del presente trabajo de tesis, ha efectuado un recuadro histórico de los antecedentes generales relacionados con la Simplificación Administrativa en México.

⁴ Secretaría de la Contraloría; op. cit. p. 69

Ahora bien sólo mencionaremos que la Administración Pública Federal puede ser centralizada o paraestatal, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala;

ART. 90.- " La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso , que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. " ⁵

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y departamentos Administrativos .

Sin embargo para nuestro estudio sólo nos referiremos a la Administración Pública Federal Centralizada, la cual tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 90 (ya citado) 80 y 87, los que

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Editorial Porrúa, México 1997.

disponen:

Art.80.- “ Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará “ Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. ”⁶.

ART.87.- “ El Presidente , al tomar posesión de su cargo protestará ante el Congreso de la Unión, o ante la comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta” Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande. ”⁷

Es importante manifestar que el Distrito Federal ya no forma parte de la Administración Pública Federal Centralizada, por lo que es necesario para nuestro estudio mencionar que el Distrito Federal tiene su fundamento en el Derecho Constitucional, en los artículos 43, 44, 122 y en el Derecho Administrativo. A pesar de que se fundamenta en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del

⁶ Ibidem

⁷ Ibidem

Distrito Federal y en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal... “artículo 122 Constitucional definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivos, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo...”⁸ “Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia...”

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

Es ahora que corresponde determinar la importancia y características que envuelven a la Administración Pública Federal Centralizada ya que por medio del antes Departamento del Distrito Federal, hoy Distrito Federal era de las Dependencias que la integraban, ahora es una entidad federativa de acuerdo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 43 el cual señala:

⁸ Ibidem

Art.-43 “ Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, QuintanaRoo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal.”⁹

De esta manera es conveniente conocer las características principales de la Administración Pública Federal Centralizada.

1.3.1. Fundamento Político y Legal.

La Administración Pública Federal se ha definido tradicionalmente como conjunto de actividades encargadas de llevar a cabo las políticas y programas de los gobiernos. Desde esta perspectiva, la Administración Pública se centraría principalmente en la planeación, organización, dirección, coordinación y control de las operaciones del gobierno.

⁹ *ibidem*

“ Incrustar eminentemente en un contexto delimitado por una *racionalidad instrumental*, la Administración Pública es identificada por los manuales ortodoxos de la disciplina como el agente instrumental de la política pública, cuyos fines se encuentran definidos por la voluntad política. En principio, la distinción entre política y administración otorga un carácter de medio instrumental a la segunda, a fin de que pueda servir a los fines propuestos y definidos por la primera”¹⁰

Al referirse así al caso británico el tratadista, S.E. Finer indico que, en teoría, el gabinete debe circunscribirse a definir los planes de gobierno, dejando a los departamentos administrativos la mera ejecución de éstos. Ahora bien, por lo menos en el mundo anglosajón, la perspectiva ortodoxa que separa tajantemente la política de la Administración fue enunciada de manera precursora en el ensayo de Woodrow Wilson titulado “The Study of Administración”, el cual fue publicado en el segundo volumen del *Political Science Quarterly* desde junio de 1887.¹¹

De acuerdo con Wilson, la ciencia de la Administración Pública

¹⁰ S. E. Finer; A Primer of Public Administration; Frederik Muller; Londres, 1950. p. 14

¹¹ *Ibidem*.

constituía a fines del siglo XIX, “el último fruto del estudio de la ciencia política”. A pesar de que la Administración es la parte más visible del Gobierno y es “tan vieja como el propio Gobierno”, el estudio de la Administración Pública, a diferencia del de la política, es un fruto relativamente tardío porque:

“Nadie escribió sistemáticamente acerca de la Administración como una rama de la ciencia política hasta que en el siglo XIX superó su primera juventud y comenzó a cultivar el conocimiento sistemático como su flor más característica”¹²

Es así, que la Administración Pública Centralizada se caracteriza por la influencia política de los miembros que integran las Dependencias, Departamentos y Secretarías de Estado, ya que es imposible separar las ideologías de la prestación de los servicios públicos; por tal motivo, política y administración son dos temas que no pueden dividirse en la práctica de los servicios públicos. De esta forma la operación y funcionamiento de los establecimientos mercantiles tienen un fundamento tanto administrativo como político; ya que la legislación se encuentra a cargo de la Asamblea de Representantes ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal que son los encargados de aprobar La Ley para el Funcionamiento de Establecimientos

¹² Ibidem.

Mercantiles en el Distrito Federal, la cual se discute por diferentes tendencias ideológicas como partidistas y que al fin de cuenta busca ofrecer y legislar, un servicio público a través de la Administración Pública Federal Centralizada.¹³

Cabe mencionar que esta administración tenía su fundamento legal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en su artículo primero establece los órganos que la integran:

ART:1º.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Federal Centralizada y además la Procuraduría General de la República aunque no esta establecida en este artículo forma parte de la Administración Pública Federal Centralizada.

Pero en la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, deroga en su artículo 26 al Departamento del Distrito Federal.

¹³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Porrúa, México 1997.

1.3.2. Evaluación y Control

Es un hecho que la Administración Pública, día a día aumentó sus agencias, oficinas, departamentos o unidades administrativas, el personal de éstas y los medios materiales con que cuenta para ello, se puede considerar que el aumento de población, el avance tecnológico y científico y la búsqueda de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la Administración Pública actúe en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos.

Para hacer frente a esas actividades el Estado tiene que crear unidades administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con los nuevos cometidos; se observa así que surgen nuevas Secretarías y Departamentos de Estado, o bien, nuevas estructuras administrativas, que antes eran desconocidas como la descentralización, la desconcentración, las empresas públicas y el fideicomiso público.

Es así, como la Administración Pública moderna tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos de evaluación y control, y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre

la multitud de órganos que la integran.

Es conveniente sistematizar la estructura de la Administración Pública, sus relaciones entre sí, con los otros poderes, órganos del Estado y, sobre todo, regular con mayor precisión lo que denominan sector descentralizado, constituido por una diversidad enorme de organismos públicos, que no tienen una estructura perfectamente definida. Otro sector muy importante de la moderna administración, es el elemento humano los servidores públicos

El eje fundamental para nuestro estudio del sistema integrado de control y evaluación gubernamental es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que le corresponde según la Ley Orgánica de la Administración Pública "organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental... Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal..."¹⁴

El sistema de control y evaluación gubernamental se orientó, con objeto de que se convirtiera en un apoyo fundamental de las dependencias y entidades federales, reforzando de manera

¹⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ediciones Delma, México, 1996. p. 32.

decidida aquellas acciones de carácter preventivo que eviten en la medida de lo posible, conductas ilícitas de los servidores públicos, y que además se conviertan en un verdadero mecanismo de protección ciudadana al asegurar que los recursos públicos se apliquen de acuerdo a lo programado. En este sentido, la acción preventiva se está enfocando primordialmente a aquellas áreas que tienen una relación directa con el público, sin descuidar la acción profunda y enérgica de fiscalización y aplicación de la Ley en el caso de encontrar irregularidades y hechos de carácter ilícito en otros ámbitos.

En virtud de lo antes expuesto, la estrategia que contempla el sistema de control y evaluación se plantea a través de dos grandes vertientes.

- Aquella cuyo objetivo esencial es modernizar en su conjunto la gestión pública, mejorando en paralelo la atención inmediata al ciudadano y
- La que se dirige a la vigilancia estricta y a la fiscalización del gasto público, así como ampliar y ordenar la evaluación de la gestión pública, de forma tal, que ésta apoye eficientemente al proceso de toma de decisiones. Asimismo, en esta vertiente se hace especial énfasis en el fortalecimiento de los sistemas de

control de carácter administrativo y operativo de las acciones del gobierno.

La filosofía sobre la que se basa el sistema de control y evaluación es la de dar cauce y acción a las vertientes señaladas con un espíritu eminentemente preventivo, de tal suerte que, como resultado, se tenga una disminución sensible en la aplicación correctiva de las sanciones previstas en los diferentes ordenamientos jurídicos y se mejore la calidad de gestión de la Administración Pública.

En este punto cabe destacar, como una de las acciones fundamentales de la primera vertiente mencionada y la que es de interés para la autora de tesis, la Simplificación Administrativa, la cual pretende modernizar las bases que sustentan las relaciones entre la ciudadanía y la administración, para que dentro de un marco de seguridad jurídica se fomenten y se hagan más fluidas las actividades de los ciudadanos.

Estas acciones buscan eliminar el exceso de normas y reglamentos que existen en todas las instancias gubernamentales, las cuales representan cargas absurdas y pesadas que cotidianamente agobian al ciudadano, por lo que se sugiere hacer lo más sencillo posible el acceso de las personas a los servidores públicos. Con todo ello, se intenta restituir su

valor a la palabra del ciudadano, confiando más en ella que en la excesiva solicitud de trámites y requerimientos de documentos.

Como parte de la primera vertiente, también se realizan esfuerzos encaminados al mejoramiento de los servicios públicos federales que se prestan en las áreas donde existe más incidencia en conductas ilícitas que afectan de manera directa al ciudadano. Al mismo tiempo, el sistema de control y evaluación contempla en esta primera vertiente una estrecha vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como el establecimiento de un sistema de quejas y denuncias a través del cual el ciudadano pueda expresar ampliamente y con toda libertad sus inconformidades y sugerencias respecto de los servicios que presta el gobierno y de la actuación de los servidores públicos, con la certeza de que obtendrá una respuesta oportuna y justa.

1.3.3. Modernización de la Administración Pública Federal Centralizada en México.

En México y en todo el mundo de una manera o de otra y con matices diversos, se está haciendo una profunda reconsideración del perfil del Estado, de sus funciones fundamentales y de las tareas de cuya realización depende la legitimación de la

autoridad pública, y la eficacia social de la prestación de servicios; asimismo, se han formulado replanteamientos de la Administración Pública, de su capacidad para enfrentar sus tareas en un mundo y una situación nueva, de flexibilidad y sensibilidad, de apertura a la participación ciudadana, de su eficacia y de las razones y circunstancias de su presencia en los diversos ámbitos de la vida social y económica.

La conciencia de la diversidad de ideas e intereses y del derecho a manifestarlos, así como de la importancia de la situación social y económica, como condición de realismo y posibilidad concreta de las libertades y derechos, llevarlos a los distintos grupos sociales a reivindicar, con el lenguaje de la justicia, sus derechos y a solicitar, precisamente del Estado, su participación y contribución al establecimiento de condiciones reales en las que las libertades fuesen efectivas para todos. "Las Administraciones Públicas, sobre todo por lo anterior, crecieron y se hicieron presentes en prácticamente todos los campos de la actividad social. Sin ignorar los problemas internos de la administración, defectos propios, casos de irresponsabilidad y ausencia de previsión, las Administraciones Públicas, y por consiguiente las estructuras estatales, procuraron dar satisfacción, sin límites ni prioridades, a la múltiple y heterogénea demanda de la sociedad; en ninguna parte y tampoco en México, alguien o algún grupo de la sociedad podría

considerarse ajeno a la actitud de pedir satisfacción de sus necesidades al Estado y de imputarle crecientes responsabilidades y atribuciones en todos los ámbitos, lo que ha dado lugar al expansivo crecimiento de la administración.”¹⁵

Si se suman proclividades administrativas al crecimiento deliberado e incontrolado, al clientilismo y paternalismo y a la irreflexión y desconocimiento de factores condicionantes del crecimiento de la Administración empezando por los recursos públicos por definición limitados, se podrá hablar de la modernización de la Administración Pública del Estado.

La Administración Pública que interviene en diferentes campos para asegurar el realismo a las libertades, en múltiples y cada vez más frecuentes ocasiones empezó, de hecho, a coartarlas; el afán de atender la heterogénea demanda social y de diseñar procedimientos y normas diferenciados para atender a distintos grupos sociales, explican claramente la complejidad en las organizaciones, la proliferación de trámites y el exceso de reglas de todo tipo. Ante este panorama se extendió cada vez más la conciencia de que era indispensable replantear la vigencia de la libertad y de las libertades concretas, amenazadas también por

¹⁵ Zorrilla, Martínez, Pedro G.; Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública, Modernización de la Administración Pública; Diana; México, 1992. p. 365.

poderes políticos, económicos, tecnologías nunca vistas, por invasiones a la privacidad, por decisiones lejanas y ocultas, por inclinaciones autoritarias, tecnocracias y concentradoras de poder. Principalmente por estas causas y motivos, cundió en el país la idea, después la acción, de resolver cuestiones como, ¿cuáles son las funciones y tareas fundamentales del Estado? ¿En dónde es importante su presencia para garantizar libertades, en un clima justo y con bases de justicia? ¿En qué ámbitos dicha presencia estatal no es necesaria o ya no es necesaria y está arriesgando precisamente las libertades que busca asegurar? Si es verdad que la acción multiplicada del Estado le está haciendo perder efectividad en áreas esenciales, ¿por qué no revisar las atribuciones del Estado, el tamaño de su instrumental administrativo y de recursos de todo orden?

Es por ello que en el marco de Programa General de Simplificación Administrativa de la Administración Pública Federal Centralizada, del Distrito Federal en coordinación con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo han sumado esfuerzos para que los servicios públicos se presten con oportunidad, en la cantidad y calidad en que son requeridos por la población, así mismo que las instancias administrativas sean realmente gestoras eficaces de los trámites que los ciudadanos deben realizar para el desempeño cabal de sus actividades; de esta manera buscan modernizar el servicio público que se

imparte a través de la Administración del Estado. En el Distrito Federal, la exigencia de la Simplificación Administrativa adopta una dimensión especial, por la complejidad de las relaciones, de las actividades sociales que se entretajan, y con frecuencia, se superponen en la ciudad más poblada del mundo. Aquí, la simplificación es un reclamo que se vive todos los días en cada una de las instancias administrativas y de las circunscripciones territoriales de la capital, pues la relación entre sociedad y gobierno ofrece múltiples y variadas expresiones, a partir de puntos de contacto igualmente numerosos. Es que la Ciudad de México no es sólo el asiento de los Poderes de la Unión, característica que por sí misma serviría para ilustrar la naturaleza diversa de las relaciones sociales, de las competencias de gobierno que aquí tienen lugar; la Ciudad de México es también centro de convergencia de una amplia gama de intereses políticos, económicos, sociales y culturales, no siempre coincidentes o conciliables con los intereses específicos de la población capitalina residente.

1.4. LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA: VENTANILLAS UNICAS Y ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.

Una vez conocidos los aspectos más sobresalientes relacionados con la Simplificación Administrativa desde una perspectiva general; la autora de tesis empezara a profundizar un poco más en las Ventanillas Únicas y los establecimientos mercantiles que se encuentran envueltos en el Programa de Simplificación Administrativa para el Distrito Federal.

Los propósitos que persigue el Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa 1996 del Departamento del Distrito Federal son facilitar la apertura, operación y regularización de las empresas asentadas en el Distrito Federal; simplificar y agilizar las gestiones que realizan los ciudadanos ante la Administración Pública Local; así como mejorar y agilizar la operación cotidiana de las diversas áreas del gobierno de la ciudad.

En este sentido la creciente demanda de trámites por parte de los habitantes de la Ciudad de México impulsaron la creación de las Ventanillas Únicas Delegacionales, con el objetivo de que los ciudadanos realicen en un sólo lugar sus trámites y gestiones

mediante procedimientos transparentes y ágiles.

Consciente de la misión que deben cumplir estas instancias y en base al Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa 1995-1996, el Gobierno de la Ciudad trabaja arduamente para consolidar este programa, sin perder de vista la calidad en el servicio que espera recibir el ciudadano.

Los objetivos específicos de las Ventanillas Únicas son los siguientes:

- Facilitar al usuario su relación con el Gobierno
- Dar claridad y certidumbre
- Eliminar la discrecionalidad en la tramitación
- Evitar que los usuarios tengan que recorrer las diversas áreas operativas
- Acabar con prácticas incorrectas y vicios acumulados
- Eliminar la existencia de gestores oficiosos
- Integrar elementos de modernización
- Reducir costos para la actividad económica

Las Ventanillas Únicas reciben trámites y servicios en materia de: agua y drenaje, alumbrado público, anuncios, bacheo, construcción, dispensa de edad para matrimonio, espectáculos públicos, establecimientos mercantiles, estacionamientos

públicos, mercados públicos, microindustrias, así como uso de suelo.

Los seis trámites de mayor demanda entre la ciudadanía son:

- Expedición de constancia de uso del suelo, alineamiento y número oficial.
- Registro de la declaración de apertura para establecimiento mercantil.
- Expedición de permiso para la celebración de espectáculos públicos
- Registro del visto bueno de seguridad y operación de inmuebles.
- Revalidación de licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil.
- Expedición de licencia o permiso de anuncio.

Las ventanillas de gestión deberán informar y remitir diariamente a la delegación, vía la Ventanilla Única, la documentación que reciban sobre los trámites materia de sus facultades.

Ambas ventanillas proporcionarán gratuitamente la solicitud de expedición de licencia de funcionamiento o de autorización, y la solicitud de registro de declaración de apertura.

En cuanto a las obligaciones del titular del establecimiento mercantil sobresalen las siguientes: destinar exclusivamente el local para el giro solicitado o acorde a su autorización de uso de suelo; tener a la vista la licencia de funcionamiento, permiso o autorización que la delegación haya acordado, o el aviso de declaración de apertura; exhibir en un lugar visible la lista de precios, así como el horario de atención; y permitir el acceso al personal autorizado por la delegación para la respectiva verificación conforme a esta Ley de Establecimientos Mercantiles a la de Procedimiento Administrativo, del Distrito Federal entre otras.

Cuando la normatividad de construcciones y de protección civil así lo exijan, los establecimientos mercantiles deberán disponer del servicio de estacionamiento. Si dicho estacionamiento no se encuentra en la misma edificación, o que no sean los clientes quienes estacionen sus autos, se deberá ofrecer servicio de valet parking, el cual deberá ser operado de preferencia por personal del mismo establecimiento.

Por otra parte, aquellos establecimientos que funcionen como restaurantes, cafeterías, bares, que se ubiquen en zonas comerciales, culturales o turísticas, podrán colocar en la vía pública, previo permiso y pago de los derechos, sombrillas,

mesas, sillas o cualquier tipo de enseres o instalaciones desmontables, de acuerdo a los lineamientos establecidos.

CAPITULO II

EL SERVICIO PUBLICO EN LA CIUDAD DE MEXICO

La ciudadanía mexicana ha ido aumentando con el tiempo sus necesidades colectivas, lo que ha representado para el gobierno enfrentarse día con día, a una atención más completa e ineludible. La Simplificación Administrativa que tiene como propósito agilizar y simplificar las gestiones que realizan los ciudadanos ante la Administración Pública Local (en el Distrito Federal); ha sido impartido: lenta por el servicio público que la tiene a su cargo, lo que ha provocado el disgusto entre la sociedad, generando malestar y enfrentamientos constantes. En este sentido, el presente capítulo tiene como propósito conocer las características generales que envuelven al servicio público en la Ciudad de México, lo que permitirá identificar las deficiencias y al mismo tiempo la importancia de la Simplificación Administrativa y sus implicaciones relacionadas con el funcionamiento, y operación de establecimientos mercantiles.

2.1. EL EMPLEADO PUBLICO

La Administración Pública considerada como uno de los elementos de la personalidad del Estado requiere personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de éste. El carácter que tienen los titulares de los órganos de la Administración del Estado y de acuerdo con la terminología legal, utiliza las expresiones: como funcionarios y empleados.

El tratadista Gabino Fraga expresa en torno a ésta terminología lo siguiente:

“Respecto de los funcionarios y empleados, es una cuestión muy debatida en la doctrina señalar cuáles son los caracteres que los separan.”¹⁶

Entre las opiniones que se han expresado para hacer la distinción podemos señalar las siguientes; del Doctor Gabino Fraga y de Rafael Bielsa.

1. “ Se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo, y que mientras que los funcionarios son

¹⁶ Gabino Fraga, op. cit. p. 129

designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente.

Este criterio en realidad no da ninguna base para hacer la distinción pues bien pueden encontrarse entre los que se llaman funcionarios algunos que tienen la misma permanencia que los empleados.

2. Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción, considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos en tanto que los empleados son siempre remunerados.

Tampoco este criterio parece decisivo, puesto que en un régimen como el nuestro todos los servidores públicos gozan de una remuneración

3. También se señala como criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si la relación es de Derecho Público entonces se tiene al funcionario; si es de Derecho Privado, al empleado. Sin embargo, la relación de la función pública de los empleados es por su naturaleza de Derecho Público, y, por lo tanto el criterio de distinción es inadmisibile.

4. Se ha dicho que los funcionarios públicos son los que tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores.”¹⁷

Para Gabino Fraga, la noción de funcionario no se confunde completamente con la de autoridad, y a que mientras que todos los funcionarios son autoridades, no todas las autoridades son funcionarios.

5. Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la Ley, y empleado al que las tiene en los Reglamentos.
6. “Por último, se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública.”¹⁸

¹⁷ Fraga, op. cit. Pag. 130

¹⁸ Bielsa, Rafael; Derecho Administrativo; Legislación Administrativa; Roque DePalma; Argentina 1980 p. 23

El Maestro Gabino Fraga considero finalmente que este último criterio de los señalados es el que corresponde realmente a la idea consignada en las disposiciones constitucionales y aunque fuera de los preceptos arriba señalados que sólo enumeran a los altos funcionarios, no existe ninguna otra disposición legal expresa que señale las diferencias entre un funcionario y un empleado.

2.2. EL SERVICIO PUBLICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108 prevé "se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general, a todas aquellas persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."¹⁹

Para el decano de la Universidad de Burdeos Duguít, el servicio

¹⁹ Gámiz Parral, Máximo N.; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada; Noriega Editores; México, 1995. p. 151.

público es “Toda actividad cuyo cumplimiento deba ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes”²⁰

Para el profesor Acosta Romero el servicio público “Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).”²¹

En el Manual de Derecho Administrativo del Profesor mexicano Jorge Olivera Toro, propone la siguiente definición “El servicio público es la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme”.²²

Para el maestro Fernández Ruíz Jorge “El servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deberá ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los

²⁰ Duguit, León; Las Transformaciones del Derecho Público; Librería Española y Extranjera; Madrid, 1926, p. 55.

²¹ Acosta Romero, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Porrúa; México, 1986. p. 624;

²² Olivera Toro Jorge Manual de Derecho administrativo; Porrúa México, 1988 p. 76

gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración Pública, o bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio de toda persona.²³

Finalmente, y tomando en consideración lo anterior, "El servidor público es toda persona que presta sus servicios al estado," así lo define el tratadista Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.²⁴

2.3. ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO.

De conformidad con lo que establece Fernández Ruíz, la idea del servicio público, así como de su noción y de su concepto, se desprenden o infieren los elementos que configuran al servicio público, diferentes desde luego a los caracteres jurídicos esenciales de que se inviste; entre tales elementos se encuentran: la necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio, la actividad destinada a satisfacer dicha necesidad, el universo de usuarios potenciales del servicio público, la intervención estatal,

²³ Fernández Ruíz, Jorge; Derecho Administrativo. Servicios Públicos; Porrúa; México, 1995. p. 165

²⁴ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto Elementos de Derecho Administrativo, , Limusa México, 1986, p.146.

el sujeto que desarrolla la actividad satisfactoria, los recursos empleados en la prestación del servicio, y su régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado.

a)“La necesidad o cuya satisfacción se destina el servicio.

El servicio público nace de la necesidad humana, más no de cualquiera, sino de la común carencia insatisfecha que tienen una y muchas personas, lo que no significa que sean todas las de una sociedad, pero sí tantas, que la convierten en una necesidad de carácter general cuya satisfacción se inserta en el Estado, quien tiene el deber ético de asegurar su satisfacción, cuyo cumplimiento se logra precisamente mediante el desarrollo de la actividad técnica que implica la prestación del servicio público.”²⁵

b)“La actividad destinada a satisfacer dicha necesidad. El análisis de la actividad cuyo desarrollo es indispensable para la prestación del servicio público, permite detectar como factores determinantes de ellas su índole técnica y su finalidad satisfactoria.

“Hablamos no de una actividad cualquiera sino de aquella cuya realización requiere de un procedimiento o conjunto de procedimientos propios de ciencias, artes, industrias u

²⁵ Fernández Ruiz; op. cit. .137

oficios, específicos, así como del empleo de ciertos elementos, tales como personal especializado, equipos, instrumentos y materiales determinados, lo que significa que nos referimos a una actividad técnica que, por consiguiente, está diseñada para producir efectos útiles en un ámbito determinado, habida cuenta que la técnica dirige la actividad hacia su fin natural o reflexivo; de ahí que las cosas producidas según las normas de la técnica sean más acabadas y perfectas que las empíricamente realizadas.”²⁶

c) El Universo de usuarios potenciales del servicio público.

“Como el servicio público tiene por finalidad la satisfacción de necesidades humanas y éstas no pueden existir sin los sujetos, es decir, sin las personas que sufren las carencias insatisfechas, quienes constituyen los usuarios potenciales del servicio, no puede haber un servicio público sin usuarios generadores de la necesidad de carácter general a satisfacer, porque carecería de su finalidad esencial y, por tanto de sentido, lo cual convierte a los usuarios en elemento indispensable del servicio público.”²⁷

d) La intervención estatal. Otro de los elementos

²⁶ Ibidem. p. 139.

²⁷ Ibidem. p. 141.

indispensables en el servicio público es la intervención del Estado, la cual se da en diversos aspectos que abarcan desde su establecimiento hasta su misma supresión. En efecto, el Estado está presente en la creación del servicio público, o bien mediante la ley que lo establece, cuando se trata del servicio público propio, ya por medio del permiso, de la licencia o autorización, en el caso del impropio, virtual o servicio reglamentado de interés público, como también se le suele llamar.

La intervención estatal se realiza también a través del régimen jurídico, exorbitante del derecho privado, cuya elaboración e interpretación, así como el control y vigilancia de su aplicación y observancia, competen a sus órganos de gobierno.

e) El sujeto que desarrolla la actividad satisfactoria. “Todo servicio público requiere de un sujeto a cuyo cargo esté su prestación, quien por tal razón viene a ser el prestador del servicio, sin cuya actuación el servicio no puede funcionar, por lo cual el sujeto a cuyo cargo está dicha prestación también viene a ser, indiscutiblemente un elemento indispensable del servicio público, por ser imposible una actividad sin un sujeto que la desarrolle”²⁸

²⁸ *Ibidem.* p. 142.

f) Los recursos empleados en la prestación del servicio. No es posible la prestación de un servicio público sin destinar para ello los recursos mínimos requeridos, los cuales pueden clasificarse como recursos humanos, materiales y financieros.

En efecto, para la operación del servicio público se requiere de un conjunto de personas dedicadas a realizar las tareas imprescindibles para tal efecto; así como contar con los bienes muebles e inmuebles, maquinarias, herramienta, mobiliario y equipo indispensables; y, desde luego disponer de los recursos financieros que la instalación y funcionamiento del servicio exigen.

De esta manera la Simplificación Administrativa requiere de todos los elementos expuestos anteriormente; que se insertan además en el contexto del Derecho Administrativo, una de las ramas del Derecho Público que se ocupa de regular el funcionamiento de los órganos ejecutivos del estado y la prestación de los servicios públicos.

2.4. EL CARACTER DEL SERVICIO PUBLICO

Existen diferentes criterios que identifican el carácter del servicio público entre los que destacan el orgánico, formal y Jurídico. Se habla del carácter, porque sólo los órganos públicos pueden gestionar el servicio público que se presta.

Un concepto de servicio público formulado, en parte, a la luz del criterio orgánico, indica que "...Servicio público es la organización estatal bajo su control, que tiene por objeto realizar una tarea de necesidad o utilidad pública."²⁹

Como se advierte, el criterio orgánico se ubica en el punto definido al elemento orgánico, es decir: a la persona, al órgano o a la institución a cuyo cargo queda la prestación del servicio. Porque el criterio orgánico, define o caracteriza al servicio público en atención al ente o persona que lo satisface o realiza.

Al criterio orgánico empleado para elaborar el concepto de servicios públicos se le suele llamar también subjetivo, porque se elabora en atención al sujeto u órgano que presta dicho

²⁹ Sayagués Laso, Enrique; Tratado de Derecho Administrativo; Editorial B. Altura; Montevideo, 1953. p. 62.

servicio.

Para algunos autores otra manera de llamar al criterio orgánico es la del criterio formal, para caracterizar al servicio público conforme a este criterio formal y orgánico se recurre básicamente a la organización pública, o sea, como indica el maestro Andrés Serra Rojas "Al conjunto de órganos y medios de que provee a la misma (la organización pública), para el cumplimiento de sus cometidos"³⁰

Por otro lado, el doctor Olivera Toro señala: Como pretensión de obtener lo característico del servicio público, se han seguido los siguientes criterios "(...) La concepción formal, atendiendo al procedimiento del organización del servicio público y a las cláusulas que lo constituyen, esto es a la disciplina jurídica que rija a su actividad. Con un procedimiento especial, que no tiene el Derecho Privado, se da satisfacción a necesidades de interés general y sus cláusulas configuran un régimen jurídico especial que vincula el funcionamiento regular y continuo del servicio, la situación jurídica de los individuos adscritos al mismo, la condición jurídica de las cosas, la competencia de los Tribunales Administrativos, los actos jurídicos realizados por quienes gestionan el servicio y, en fin, la circunstancia de que las reglas

³⁰ Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo; Porrúa; México, 1981. p. 130.

especiales aplicables a los servicios públicos son en todo momento modificables por las leyes o reglamentos.”³¹

Otro criterio es el jurídico, que en la configuración del concepto de servicio público, reclama un régimen jurídico especial para asegurar la adecuada protección de los intereses generales relativos al servicio público, mediante un régimen jurídico especial de Derecho Público, conformado mediante actos legislativos o reglamentarios que vienen a ser las normas del servicio, las cuales deben ser modificables o sustituibles en todo momento.

Indudablemente el menos teórico, el más pragmático de los criterios para determinar el carácter público de un servicio es el criterio legal; no obstante ello, en la práctica, el derecho positivo de muchos países dispone que no hay más servicio público que el establecido por la ley. Legalmente, servicio público sería sólo aquel que el legislador ha determinado específicamente como tal.

El criterio legal acerca del concepto de servicio público lo expresa el maestro Serra Rojas en los siguientes términos:

“Desde el punto de vista legal, la creación de un servicio público es la obra del legislador, que en una ley general de servicios

³¹ Olivera Toro op. cit.; p. 70.

públicos, o en una ley que organiza un servicio público especializado, determina la posibilidad de atención de dicho servicio. La creación de un servicio público se verifica por ley.”³²

“Por otro lado, el criterio funcional del servicio público radica no en el carácter del órgano, persona o institución a cuyo cargo corresponde la prestación del servicio, ni en el reconocimiento de la ley, sino en el hecho de que la actividad a desarrollar satisfaga una necesidad de carácter general. Dicho de otra manera: de acuerdo con el criterio funcional, no importa conocer quién presta el servicio respectivo, sino cuál es el carácter de la necesidad a satisfacer mediante la prestación del servicio.”³³

En este sentido, el servicio público que se ofrece a través de la Simplificación Administrativa es de carácter orgánico, formal y subjetivo, ya que por medio de las oficinas de atención al público ubicadas en diferentes partes de la ciudad y coordinadas por el antes Departamento del Distrito Federal, hoy Distrito Federal, a través de sus diferentes Delegaciones, se ofrecen el servicio público señalado; e igualmente es de carácter legal y funcional, ya que se apoya en una legislación emitida por la antes Asamblea de Representantes del Distrito Federal, hoy

³² *Ibidem* p. 108

³³ *Ibidem* p. 66.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que busca satisfacer una necesidad colectiva.

2.5. CARACTERISTICAS GENERALES DEL SERVICIO PUBLICO

Existen algunas características distintivas que son esenciales en el servicio público, sin las cuales éste queda desvirtuado: entre esos rasgos distintivos que lo caracterizan, la doctrina menciona de manera casi unánime a la generalidad, la uniformidad, la regularidad y la continuidad; además, algunos autores señalan la obligatoriedad, la adaptabilidad, la permanencia y la gratuidad.

1) Generalidad

El servicio público, es un servicio al público, o sea está destinado al público, con el propósito de satisfacer una necesidad de carácter general, registrada en términos similares por un gran número de personas. Por tanto, quienquiera que tenga la necesidad que está encaminada a satisfacer un servicio público dado, tendrá derecho a él, siempre y cuando satisfaga los requisitos legales correspondientes a merced a la mencionada característica de generalidad o universalidad.

II) La Uniformidad

Conocido también como carácter de igualdad, el de uniformidad está contenido en los llamados Derechos Humanos y se respalda asimismo el carácter de generalidad del servicio público.

El carácter esencial de igualdad o uniformidad del servicio público se apoya en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en la Declaración Americana de Derechos Humanos, en la Convención Americana de Derechos Humanos, y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La generalidad o universalidad del servicio público se asegura mediante las garantías individuales contenidas en la Constitución General de la República, de las cuales goza toda persona (art. 1º), con prohibición de prerrogativas (art. 12).

III) Regularidad

La finalidad del servicio público de satisfacer una necesidad de orden general sería incumplible si su

funcionamiento no se apega a la regulación preestablecida, es decir, si es irregular. La regularidad como característica del servicio público se vincula especialmente con los reglamentos generales del servicio, reglamentos de orden interno, que constituyen normas administrativas para su funcionamiento.

IV) La Continuidad

El carácter jurídico esencial del servicio público es la continuidad, la cual no debe ser interpretada en su significado literal de absoluta no interrupción, sino en el contexto de la necesidad de carácter general que se encarga de satisfacer un servicio público dado, por lo cual habrá de entenderse por continuidad, la oferta permanente, y correlativa posibilidad constante, de usar un servicio público dado, dentro de los horarios bajo las condiciones términos señalados expresamente en su normativa reguladora.

2.6. GESTION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Como se indicó los servicios públicos se proporcionan a sus

usuarios a través de prestadores específicos, quienes para tal efecto utilizan estructuras organizacionales determinadas a través de las cuales se gestiona el servicio. Villegas Basavilbaso denomina esta gestión como sistemas de prestación, señalando lo siguiente: “Entiéndase por sistemas de prestación de los servicios públicos los modos según los cuales el Estado, satisface las necesidades colectivas por el procedimiento de derecho público, esto es el régimen de la organización para la efectiva prestación del servicio.”³⁴

De esta manera, la Simplificación Administrativa esta sujeta a una gestión de carácter puramente público ya que no se concesiona su prestación a particulares; ya que su utilidad es de orden colectivo, es decir, para la sociedad en general.

³⁴ Villegas Basavilbaso Benjamin, Derecho Administrativo; Editorial Argentina, Buenos Aires 1951 p. 51

CAPITULO III

REGIMEN LEGAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Después de haber conocido los antecedentes generales que envuelven a la Simplificación Administrativa en México y de identificar el servicio público que hace posible el funcionamiento y la prestación del servicio mismo, se hace conveniente determinar por su importancia y naturaleza, el régimen burocrático al que están sujetos los trabajadores al servicio del Estado en México y en el cuál se inserta el personal que interviene en las Ventanillas Únicas Delegaciones, por medio de los cuales se brinda todo el servicio relacionado con el funcionamiento y operación de los establecimientos mercantiles en el Distrito Federal.

3.1. SUJETOS

Se considera que el régimen jurídico de los servidores públicos en México, emana de los principios constitucionales del apartado XIII, artículo 123, mismos que son reglamentados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Para los efectos de la citada Ley la relación jurídica de los sujetos (empleado-Estado) se establece: "Entre los titulares de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares, a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos y los trabajadores de base a su servicio."³⁵

De los anteriores artículos se desprende que el funcionamiento y

³⁵ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; Ediciones Delmas; México, 1992.

operación de las Ventanillas Únicas delegacionales, se encuentra comprendido dentro del Gobierno del Distrito Federal y este ámbito la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su capítulo III denominado: De las Delegaciones específicas:

“La Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegacionales del Distrito Federal. A cargo de cada Delegación habrá un Delegado, el cuál deberá satisfacer los requisitos previstos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Serán nombrados y removidos por el Jefe del Distrito Federal en los términos establecidos en dicho ordenamiento y se auxiliarán para el despacho de los asuntos de su competencia de subdelegados, directores, subdirectores, y jefes de unidad departamental, que establezca el reglamento interior”³⁶

Siendo así, el régimen de las Ventanillas Únicas Delegacionales va tomando la estructura jurídica que los propios ordenamientos

³⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; Diario Oficial 30 de Diciembre; México, 1994.

legales le han otorgando; por tal motivo una de las funciones de indiscutible importancia para el propósito que persigue la presente investigación, es la señalada en el artículo 32 fracción LIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que establece:

“Fracción LIII.- Desarrollar programas de Simplificación Administrativa, modernización y mejoramiento de atención al público”³⁷

En este contexto, el personal asignado en las Delegaciones Políticas en el Distrito Federal tendrá la obligación de atender al público interesado en conocer el manejo y operación de establecimientos mercantiles aplicando los programas de Simplificación Administrativa diseñados para tratar de ofrecer un mejor servicio.

“Haciendo un pequeño paréntesis, es conveniente señalar que uno de los objetivos que se persigue en este capítulo es el determinar la naturaleza jurídica de la relación del Estado con sus empleados. La relevancia que ésta determinación reviste, consiste en dar una aproximación más certera de lo que se debe entender como Derecho Burocrático, como de los principios que deben regir la relación jurídica, Estado-empleado. Sin embargo

³⁷ Ibidem.

“en la doctrina han existido dos especialidades que se , han disputado la naturaleza de la relación del Estado con sus empleados. Estas especialidades son: el Derecho Laboral (laboristas) y el Derecho Administrativo (administrativas). Para los primeros todo trabajo es objeto del Derecho del Trabajo, mientras que para los segundos el trabajo público responde a los conceptos de actividad pública, servicio administrativo o servicio público, conceptos todos del Derecho Administrativo”³⁸

La palabra burocracia, proviene del francés “bureaucratie. “La etimología de la voz se integra del francés “bureau”, oficina y del helenismo cratos (gobierno)”³⁹

El Dr. Andrés Serra Rojas sobre el particular establece lo siguiente:

“En un sentido general la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. Bajo otra acepción la burocracia alude a la influencia o dominio de los servidores del Estado en la vida social. La expresión burocracia nació en Francia en el siglo XVIII refiriéndose satíricamente a los

³⁸ Morales Paulin, Carlos A; Derecho Burocrático; Editorial Porrúa; México, 1995, p. 89-90.

³⁹ Diccionario Jurídico Mexicano; Porrúa, UNAM; México 1990, P. 365.

funcionarios ennoblecidos”⁴⁰

El abogado brasileño Oscar Bueno Magno indica por su parte que:

“Burocracia es el aparato mantenido por el Estado para el ejercicio de sus actividades. Este aparato se compone de personas que se ligan a la Administración de distintas maneras, a saber: a) Por vínculos políticos (Presidente, Gobernadores, etc.); b) Por vínculos profesionales (servidores y funcionarios públicos); c) En virtud de requisición (reservistas, jurados y funcionarios electorales); d) Por causa de una emergencia (servicios voluntarios como la extinción de un incendio), y e) Sin relación de dependencia, como es el caso de los contratados a través de solicitud civil de servicios (...)”⁴¹

De las definiciones anteriores se confirma el contenido más sociológico que jurídico del término burocracia, sin embargo, el concepto, primero social ha sido recogido por diversos especialistas del derecho para definir al conjunto de disposiciones legales encargadas de regular la relación laboral

⁴⁰ Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo; Porrúa; México, 1981, p. 361.

⁴¹ *Ibidem*.p.365.

del Estado con sus empleados.

Para algunos publicistas, el Derecho Burocrático “es el conjunto de normas de Derecho Público que tienen por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocas entre el Estado y sus servidores, que con base en la justicia equilibre el disfrute de las garantías sociales por parte de los trabajadores, con el ejercicio de las funciones de servicio público que tiene a su cargo el Estado.

En una posición de autonomía, para el maestro Héctor Fix Zamudio, el Derecho Burocrático está integrado por un conjunto bastante complejo de disposiciones, que pertenecen a tres sectores es decir, administrativo, laboral y de seguridad social y por ello se ha sostenido que debe considerarse como una disciplina autónoma.

“La distinción entre trabajadores públicos y otros tipos de trabajo carece actualmente de justificación: el Estado ha dejado de ser el monarca de origen divino o el dios terrestre que se pasea por la tierra. Es solamente la personificación jurídica de la estructura política creada por el pueblo en su Constitución”.⁴²

⁴² De la Cueva, Mario; Derecho del Trabajo; Porrúa; México, 1991. p 643.

Dejando a un lado las conceptualizaciones, se regresará a los sujetos que intervienen en la prestación de los servicios al público regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) los cuales se dividen en dos grupos de confianza y de base.

Son trabajadores de confianza según establece el artículo 5 de la LFTSE los siguientes:

- I. "Aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

- II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Que desempeñen funciones que conforme a los Catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:
 - a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general, le confieren la representatividad {ver el concepto de funcionario} e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel de Directores Generales, Directores de Area, Adjunto, Subdirectores y Jefes de Departamento.

- b) Inspección, vigilancia y fiscalización exclusivamente a nivel de las Jefaturas y Subjefaturas, cuando estén consideradas en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales - funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

- c) Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disposición de éstos, determinando su aplicación y destino. El personal de apoyo queda excluido.

- d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñan tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría.

- e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal

encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en éstas áreas de la dependencias y entidades con tales características.

- f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores, su destino o la baja y alta de inventarios.

- g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

- h) Asesoría o Consultaría únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las Dependencias de Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades.

- i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares o Ayudantías.

- j) Las Secretarías Particulares de Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de

las Dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de funcionarios a que se refiere la fracción I de éste artículo.

k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l) Los Agentes de las Policías Judicial y los miembros de la Policías Preventivas. Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III. En el Poder Legislativo, en la Cámara de Diputados:
el Oficial Mayor; el Director General de Departamentos y Oficinas; el Tesorero General; los Cajeros de la Tesorería; el Director General de Administración; el Oficial de la Gran Comisión; el

Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso. En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores; los Jefes de Departamento, los Auditores; los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero.

IV: En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas".⁴³

3.2. ORGANOS

Los órganos principales encargados de aplicar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son:

a) Para los empleados de los Poderes Ejecutivo y

⁴³ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; op. cit.

Legislativo; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Este órgano es colegiado y se integrará cuando menos con tres salas, las cuales se conforman con tres Magistrados, uno designado por el Gobierno Federal, otro representante de los Trabajadores a través de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado y un tercer Magistrado árbitro, nombrado por los dos primeros, y que fungirá como Presidente de la Sala.

El total de Magistrados integrarán el Pleno del Tribunal quien tendrá un Presidente nombrado por el Ejecutivo Federal. Desafortunadamente; el cargo de Magistrado no es inamovible, así los Presidentes del Tribunal y de las Salas durarán seis años en el cargo, y los Magistrados representantes del Gobierno y de los trabajadores, podrán ser removidos libremente por quienes los designaron.

Para ser magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se requiere, conforme al artículo 121:

- I. "Ser mexicano en pleno goce de sus derechos civiles;
- II. Ser mayor de veinticinco años; y
- III. No haber sido condenado por delitos contra la propiedad o sufrir pena mayor de un año de prisión por

cualquier otra clase de delitos intencionales”.

Tanto el Presidente del Tribunal como los Presidentes de Sala así como los Magistrados representantes de Gobierno deberán poseer Título de Licenciado en Derecho con no menos de cinco años de expedición, y tener tres años mínimo; de experiencia Materia Laboral.

- b) En el caso de los empleados del Poder Judicial de la Federación, es órgano competente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación apoyado por una Comisión sustanciadora.

3.3. OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES

Artículo 43. “ Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1º de esta Ley:

- i. Preferir, en igualdad de condiciones de conocimientos, aptitudes, y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren; a quienes representen la única fuente de ingreso familiar; a los veteranos de la Revolución; a los que con anterioridad

les hubieren prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón.

Para los efectos del párrafo que antecede, en cada una de las Dependencias se formarán los escalafones de acuerdo con las bases establecidas en el Título Tercero de esta Ley,

II.-Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general;

III.-Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieran separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutorio. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo;

IV.-De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacaciones, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en

los términos del laudo definitivo;

V.-Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido;

VI.-Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes;

- a) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- b) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad.
- c) Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.
- d) Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador, en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

- e) Establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación, de guarderías infantiles y de tiendas económicas.

- f) Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores pueden adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional.

- g) Propiciar cualquier medio que permita a los trabajadores de su Dependencia, el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas.

- h) Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán entregadas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes.

VII Proporcionar a los trabajadores que no estén incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las prestaciones sociales a que tengan derecho de acuerdo con la ley y los reglamentos en vigor;

VIII. Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos, antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, en los siguientes casos:

a) Para el desempeño de comisiones sindicales.

b) Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción.

c) Para desempeñar cargos de elección popular.

d) A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, en los términos del artículo 111 de la presente Ley, y

e) Por razones de carácter personal del trabajador.

IX. Hacer las deducciones, en los salarios, que soliciten los sindicatos respectivos, siempre que se ajusten a los términos de esta Ley.

X. Integrar los expedientes de los trabajadores y remitir los informes que se les soliciten para el trámite de las prestaciones sociales, dentro de los términos que señalen los ordenamientos respectivos.”⁴⁴

Artículo 44. “ Son obligaciones de los trabajadores:

1. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;

⁴⁴ Ibidem.

- II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;
- IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- VI. Asistir puntualmente a sus labores;
- VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y
- VIII. Asistir a los Institutos de Capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.”⁴⁵

3.4. LA RELACION JURIDICA

Los puntos anteriormente expuestos, son la base y el sustento

⁴⁵ Ibidem.

que guardan estrecha relación jurídica, con el funcionamiento y operación de los establecimientos mercantiles, regulados por la prestación del servicio público que se ofrece en las Ventanillas Únicas Delegacionales.

En este sentido, en los grandes centros urbanos las necesidades de carácter general crecen y se acentúan, lo cual hace más difícil su satisfacción y, por ende más complicada y ardua la prestación de los servicios públicos del Distrito Federal, agravada con la conurbación dada con diversas poblaciones del Estado de México, con las cuales constituye posiblemente el asentamiento humano más numeroso del planeta.

La prestación de los servicios públicos en el espacio geográfico que actualmente ocupa el Distrito Federal data cuando menos del siglo XV. Un ejemplo de esto fue sólo por citar a alguno y que no guarda relación con el tema en estudio, el de suministro de agua potable en la era precortesiana;

“Correspondió a Motecuhzoma Ilhuicamina, quinto Gobernante Azteca, emprender la construcción del primer acueducto de que se tiene noticia en la Ciudad de México, el cual condujo el agua desde los manantiales de Chapultepec hasta la entrada de la Ciudad. La obra se inició en el año de 1465 y

concluyó en el año 13 Toctli, o sea el de 1466. En su conjunto, el acueducto tenía 3 km. De largo y estaba formado por dos canales hechos de piedra y mezcla, asentados sobre un camino abierto a propósito, que llegaba hasta la entrada de la ciudad, en donde se distribuía por ductos menores hasta muchas fuentes, situadas sobre todo en los palacios reales.”⁴⁶

Por otro lado, y de acuerdo con el inciso (g) y (I) del apartado (C) BASE PRIMERA.- Fracción (V) del artículo 122 Constitucional, establece las facultades para legislar en el ámbito local, en los términos del Estatuto de Gobierno, en materia de servicios públicos, y este es el punto que nos interesa en relación a los establecimientos mercantiles.

Inciso C. El Estatuto de gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

FRACCION V La Asamblea legislativa, en los términos del Estatuto De Gobierno , tendrá las siguientes facultades:

⁴⁶ López Rosado, Diego, Los Servicios Públicos de la Ciudad de México; Porrúa; México, 1976. P. 9.

Inciso g) Legislar en materia de Administración Pública local su régimen interno y de procedimientos administrativos;

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

Por otra parte el Estatuto de Gobierno en su ART. 42 Fracciones XI y XVI señala: La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

XI.- Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

XVI.- Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Mexicanos....

Así como los Arts. 7 y 8 de este mismo ordenamiento, señala:

ART. 7º.- "El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables.

ART.: 8º.- Las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son:

- I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.;
- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y.
- III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal"⁴⁷

El cual también tiene relación con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 10, el cual prevé:

"El Jefe del Distrito Federal será nombrado y ejercerá sus funciones conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la presente ley y otros ordenamientos legales y reglamentarios.

⁴⁷ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Editorial Porrúa, México 1997.

La Administración Pública del Distrito Federal tendrá a su cargo, los servicios públicos que la ley establezca la prestación de éstos podrá conccionarse, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos que establezca las leyes.

Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continúa, uniforme regular y permanentemente, necesidades de carácter colectivo⁴⁸

En esta premisa se determina la relación jurídica que emana en primer lugar de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en segundo lugar el Estatuto de Gobierno y tercero la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; todo en función del servicio público al que esta sujeto la operación y funcionamiento de los establecimientos mercantiles

Siendo así, en el Distrito Federal, sus habitantes tienen derecho a la prestación de los servicios públicos y a ser informados sobre

⁴⁸ Ley Organica de la Administración Pública del Distrito Federal, Editorial Porrúa, México 1997

ella y acerca de las instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos, por disponer el artículo 17, del Estatuto de Gobierno de dicha Entidad Federativa; así como el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 68 Fracciones VIII; IX; X; XI.

“Los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que las leyes establezcan, tienen derecho a:

V. Ser informados sobre las leyes y decretos que emitan la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión, respecto de las materias relativas al Distrito Federal; reglamentos y demás actos administrativos de carácter general que expidan el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno así como sobre la realización de obras y prestación de servicios públicos e instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables.”

Art. 68.-” Corresponde a la dirección General de Modernización Administrativa :

VIII.- Diseñar, implantar y evaluar en coordinación

con las dependencias, unidades administrativa y órganos desconcentrados, programas de mejoramiento de la calidad de los servicios y de la atención al público ;

IX.- Integrar, coordinar y evaluar el Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa del Distrito Federal y rendir periódicamente, los informes correspondientes a la Contraloría General del Distrito Federal:

X.- ;Apoyar la labores de las ventanillas únicas de atención al público;

XI.- Formular y actualizar el Manual de Trámites y Servicios al Público.”⁴⁹

En el Distrito Federal, los servicios públicos “propios” o propiamente dichos, de carácter local, están atribuidos a la Administración Pública de dicha Entidad Federativa y su prestación se lleva a cabo mediante variadas formas de gestión, bien directamente mediante órganos de la Administración Centralizada del Gobierno del Distrito Federal o por medio de

⁴⁹ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

organismos públicos descentralizados; ya indirectamente a través de particulares, bajo el régimen de concesión cuando se trata de servicio público propio, y mediante permiso, licencia o autorización, en los casos de servicios públicos impropios o virtuales. El artículo 93 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece:

“La Administración Pública del Distrito Federal implementará un programa de difusión pública acerca de las leyes y decretos que emitan el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal y la Asamblea Legislativa, de los reglamentos y demás actos administrativos de carácter general que expidan el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como de la realización de obras y prestación de servicios públicos e instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables, a efecto de que los habitantes se encuentren debidamente informados de las acciones y funciones del gobierno de la Ciudad.”⁵⁰

En este sentido, en el próximo capítulo se pasará de lleno al análisis y estudio que guarda el régimen simplificado para establecimientos mercantiles en el Distrito Federal

⁵⁰ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

CAPITULO IV

REGIMEN SIMPLIFICADO PARA ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES

En México mucho se hablado de la lentitud, malos manejos y corrupción que se presenta en todas y cada una de las Dependencias de la Administración Pública en México; pero en el caso específico de los trámites relacionados con la apertura, funcionamiento y operación de comercios o establecimientos mercantiles en las 16 Delegaciones del Distrito Federal, se ha acentuado este problema, aún más; ya que existen infinidad de personas que inician sus operaciones y la apertura del negocio sin antes consultar cuales son los requisitos que exige la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal. De lo anterior, se desprende que en el momento de que los inspectores asignados requieren toda, la documentación para verificar el adecuado cumplimiento de las normas que la Ley establece se origina en primera Estancia la ya clásica mordida o embarrado que se tiene que dar para evitar la clausura del negocio. Pero este problema no termina aquí, las presiones y la constante salida de dinero empiezan a ser una

carga para el comerciante, y la eminente, solución a su problema esta en la regulación y adecuado funcionamiento de su negocio; sin embargo, en el momento de acudir a las Ventanillas Únicas Delegaciones se enfrenta de nueva cuenta a un problema más y es de todos los anteriores el que probablemente le cueste más dinero, ya que probablemente el giro al que se dedique por no haber sido verificado con anterioridad no cumpla con los requisitos de funcionamiento y operación (El requisito que origina mayor problema es el uso de suelo). Siendo así, la única solución que queda, es ofrecer en muchas ocasiones, grandes cantidades de dinero al personal asignado para realizar los trámites correspondientes y llegar finalmente a la conclusión de los problemas que agobian al pequeño empresario o comerciante.

Como se puede apreciar en la mayoría de las veces la Simplificación Administrativa no cumple su función, porque cualquier persona interesada en abrir un negocio, primero requiere conocer la ley y que requisitos exige ésta, para que los trámites se vean envueltos igualmente en los plazos que dicha Ley establece.

Siendo así, el Régimen de los servidores públicos en el que están internos trabajadores al servicio del estado y por consecuencia los empleados de las Ventanillas Únicas Delegaciones, efectivamente, en muchas ocasiones por su función laboral y

dependencia de autoridades gubernamentales provocan una lentitud y falta de eficiencia en sus funciones, a lo que habría que sumar la inevitable corrupción a la que se sujetan por parte de las particulares, realidad que se acrecientan día con día en la ciudad de México.

En este sentido, este último capítulo, tiene como propósito conocer como opera el régimen simplificado de los trámites relacionados con el funcionamiento de establecimientos mercantiles, claro está, apoyándose en su Ordenamiento Legal.

4.1. LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN EL DISTRITO FEDERAL.

La referida Ley fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de Mayo de 1996, después de ser aprobado por la Asamblea de Representantes hoy Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual tiene por objeto normas y regular el funcionamiento de los establecimientos mercantiles en lo relativo a su apertura, operación y cese de actividades, sin incluir lo referente a los procesos de fabricación y producción de bienes.

En su artículo segundo la mencionada Ley especifica lo siguiente:

“Los objetivos de la presente ley son determinar mecanismos claros para facilitar la apertura de establecimientos mercantiles y regular su funcionamiento por razones de orden y seguridad pública”.⁵¹

Para comprender el significado de los conceptos que son manejados en la Ley, se citan a continuación los términos que la misma explica en su artículo tercero.

- I. “Administración Pública : La Administración Pública del Distrito Federal.
- II. Autorización: El acto administrativo que emite la Delegación para que una persona física o moral pueda desarrollar por una sola ocasión o período determinado, alguno de los giros que requieren Licencia de funcionamiento.
- III. Declaración de apertura; La manifestación que deberán hacer las personas físicas o morales ante la Delegación,

⁵¹ Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, México. 1996.

con motivo del inicio de actividades de alguno de los establecimientos mercantiles que no requieren Licencia de funcionamiento;

- IV. Delegación; Las Delegaciones del Distrito Federal dentro de cuya demarcación se encuentre el establecimiento mercantil;
- V. Establecimiento mercantil; El inmueble en donde una persona física o moral desarrolla actividades relativas a la intermediación, compraventa, alquiler o prestación de bienes o servicios, en forma permanente.”
- VI. “Giro complementario; La actividad o actividades compatibles al giro principal, que se desarrollen en un establecimiento mercantil con el objeto de prestar un servicio integral;
- VII. Giro mercantil; La actividad o actividades que se registren o autoricen para desarrollarse en los establecimientos mercantiles;
- VIII. Impacto social; La actividad que por su naturaleza puede alterar el orden y la seguridad pública, o afectar la armonía de la comunidad;

- IX. Ley: Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal;
- X. Licencia de funcionamiento: El acto administrativo que emite la Delegación para que una persona física o moral pueda desarrollar en un establecimiento mercantil, alguno de los giros mercantiles cuyo funcionamiento lo requiera; “
- XI. Permiso: El acto administrativo que emite la Delegación, para que una persona física o moral pueda ocupar y colocar en la vía pública enseres o instalaciones del establecimiento mercantil, de conformidad a lo establecido en la Ley;
- XII. Secretaría de Gobierno: La Secretaría de Gobierno de la Administración Pública, a través de la Dirección General de Gobierno.
- XIII. Titulares: Las personas físicas o morales que obtengan Licencia de funcionamiento o autorización, y las que presenten su declaración de apertura; así como aquellas que con el carácter dependiente, gerente, administrador, representante u otro similar, sean

responsables de la operación y funcionamiento de algún establecimiento mercantil;

XIV. Traspaso: La transmisión que el Titular de una Licencia de funcionamiento haga de los derechos consignados a su favor en la misma a otra persona física o moral, siempre y cuando no se modifique la ubicación del establecimiento y giro mercantil que la misma ampare;

XV. Ventanilla de gestión: Las ventanillas únicas de gestión instaladas en las sedes de los organismos empresariales; y

XVI. Ventanilla única: Las ventanillas únicas instaladas en las delegaciones”⁵²

Como primer órgano al cual se le atribuyen diferentes funciones, se encuentra la Secretaría de Gobierno y es en ella donde se registra un control general de la aplicación de la ley.

Artículo 5. Corresponde a la Secretaría de Gobierno:

I. I. Coordinar, supervisar y evaluar el cumplimiento de

⁵² Ibidem.

las facultades y obligaciones conferidas a la Delegación en la Ley;

- II. Fijar los horarios de funcionamiento de los establecimientos mercantiles; que serán de carácter general, sin que puedan autorizarse horarios especiales;
- III. Instruir a la Delegación que lleve a cabo visitas de verificación, en los términos de la Ley; y
- IV. Ordenar la suspensión de actividades en los establecimientos mercantiles que operen alguno de los giros que requieran Licencia de funcionamiento, en fechas u horas determinadas, con el objeto de vigilar que no se alteren el orden y la seguridad públicos.

Por otro lado las funciones explícitas que emanan de la Secretaría de Gobierno son auxiliadas por los delegados o subdelegados jurídicos los cuales tienen las siguientes atribuciones;

- I. Expedir Licencias de funcionamiento, Permisos y Autorizaciones en los términos de la Ley;
- II. Registrar las Declaraciones de apertura de los

establecimientos mercantiles cuyo giro mercantil no requiera de Licencia de funcionamiento.

- III. Registrar el aviso de suspensión y cese de actividades de los establecimientos mercantiles;
- IV. Elaborar y mantener actualizado el padrón de los establecimientos mercantiles que operen en sus demarcaciones;
- V. Instruir a las personas responsables de verificaciones, aseguramiento y visitas a que haya lugar de conformidad con la Ley, la de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias.
- VI. Aplicar las sanciones previstas en la Ley; y
- VII. Las demás que les señalen la Ley y otras disposiciones aplicables.

Como un escalafón, las funciones se van delegando y como un organigrama funcional en el cual se dan diferentes jerarquías, las Ventanillas Únicas constituyen el último punto en el que se delegan actividades como orientar, recibir, integrar, gestionar y

entregar la documentación y respuesta correspondiente en los siguientes casos:

- I. Expedición, revalidación y autorización de Traspasos y de Licencias de funcionamiento:
- II. Registro de la Declaración de Apertura
- III. Registro del aviso de suspensión y cese de actividades de los establecimientos mercantiles.
- IV. Entrega de Permisos, y
- V. Las demás que establezca la ley.

Artículo 8. La Ventanilla de gestión deberá informar y remitir diariamente a la Delegación, vía la Ventanilla Única, la documentación que reciba sobre los trámites materia de sus facultades.

Artículo 9. Las Ventanillas Únicas y la de gestión proporcionarán gratuitamente a los interesados, la solicitud de expedición de Licencia de funcionamiento o de autorización, y la solicitud de registro de declaración de apertura.

La solicitud deberá ser la que determine la Administración

Pública y su contenido lo suficientemente claro para su fácil llenado. La Delegación, a través de la Ventanilla Únicas y la de gestión, estará obligada a brindar la asesoría y orientación que al respecto solicite el interesado.

4.2. EXPEDICION DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO.

Explicadas en el punto anterior las funciones de las actividades que intervienen en el desempeño de su actividad y el origen de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal; se pasará a estudiar que requisitos debe cumplir el comerciante para tener derecho a que se le otorgue la respectiva licencia de funcionamiento. La Ley señala al respecto:

TITULO SEGUNDO
DE LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES QUE
REQUIEREN LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO
CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 16. Dado su impacto social, única y exclusivamente requerirán Licencia de funcionamiento los establecimientos mercantiles que desarrollen alguno de los siguientes giros mercantiles.

- I. Venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado, que contengan una graduación alcohólica mayor de 14° GL.;
- II. Venta de bebidas alcohólicas al copeo, que contengan una graduación alcohólica mayor de 2° G.L.;
- III. Prestación del servicio de diversión, entretenimiento o eventos, en el que se incluya la presentación de la actuación de intérpretes, orquestas, conjuntos musicales, música grabada o videograbaciones; pista de baile; o venta de bebidas alcohólicas al copeo;
- IV. Prestación del servicio de alojamiento;
- V. Prestación de servicio de baños públicos, masajes y gimnasios;
- VI. Juegos mecánicos, electromecánicos, electrónicos y de

vídeo para que el público los utilice dentro del establecimiento mercantil.

VII. Billares para que el público los utilice dentro del establecimiento mercantil;

VIII. Prestación de manera permanente de eventos artísticos, culturales, musicales, deportivos y/o cinematográficos, en locales con aforo para más de 100 personas;

IX. Prestación del servicio de reparaciones mecánicas, hojalatería, pintura, eléctricas, electromecánicas de lavado y/o engrasado de vehículos automotores terrestres en locales que rebasen una superficie de 100 m²; y

X. La prestación de los servicios a que se refiere la fracción III anterior, y que adicionalmente los condicionen a la adquisición de una membresía que otorgue a los consumidores que lo desee, a la calidad de miembros del mismo.

Artículo 18. Los interesados en obtener de la Delegación las Licencias de funcionamiento correspondientes para la operación de los giros mercantiles a que se refiere el

artículo 16, deberán presentar ante la Ventanilla Única o la de gestión, la solicitud correspondiente con los siguientes datos y documentos:

- I. Nombre, domicilio para oír y recibir notificaciones, registro federal de contribuyentes, nacionalidad, y en su caso la solicitud de inscripción al padrón del impuesto sobre nóminas;
- II. Si el solicitante es extranjero, deberá presentar la autorización expedida por la Secretaría de Gobernación, en la cual se le permita llevar a cabo la actividad de que se trate;
- III. Si es persona moral, su representante legal acompañará copia certificada de la escritura constitutiva con registro en trámite o debidamente registrada, y el documento con el que se acredite su personalidad, así como copia de una identificación vigente, con fotografía;
- IV. Ubicación del local donde pretende establecerse el giro mercantil;

- V. Clase de giro mercantil que se pretenda ejercer, razón social o denominación del mismo;
- VI. Constancia de zonificación de uso del suelo, o licencia de uso del suelo o constancia de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, en su caso, con la que acredite que el giro mercantil que pretende operar está permitido en el lugar de que se trate.
- VII. El uso del suelo que se deberá acreditar es el correspondiente al giro principal, de conformidad con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias;
- VIII. Visto bueno de seguridad y operación expedido por un Director Responsable de Obra en los casos de edificaciones construidas con anterioridad a agosto de 1993; o la autorización de uso y ocupación otorgada por la Delegación correspondiente, en los demás casos;
- IX. La manifestación bajo protesta de decir verdad, en el sentido de que cumplen además de lo ordenado por el presente ordenamiento, con lo dispuesto por la Ley de Salud para el Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias, la Ley de Protección Civil del Distrito

Federal, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal la normatividad en materia de protección al ambiente y conservación ecológica, derechos de autor y de intérprete, en su caso, y los demás ordenamientos aplicables con motivo del funcionamiento de los establecimientos mercantiles; y

- X. En caso de los establecimientos mercantiles a que se refiere la fracción X del Artículo 16 de la Ley, además deberán;

- A) Acreditar una inversión mínima de 100 mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; y

- B) Contar con un mínimo de 1000 m² de área para prestar los servicios.

4.3. REVALIDACION DE LICENCIA

Una vez otorgada la Licencia de funcionamiento el titular o comerciante deberá observar las siguientes obligaciones;

Artículo 10. El titular tiene las siguientes obligaciones:

- I. Destinar exclusivamente el local para el giro o giros a que se refiere la Licencia de funcionamiento o la Autorización otorgadas; o bien, los manifestados en la Declaración de apertura, acorde a su autorización de uso de suelo;
- II. Tener a la vista la Licencia de funcionamiento, Permiso o Autorización que la Delegación haya otorgado, o el aviso de Declaración de apertura en la que conste su acuse de recibo correspondiente.;
- III. Exhibir en un lugar visible al público y con caracteres legibles la lista de precios que corresponda a los bienes y servicios que se proporcione, y el horario en el que se prestarán los servicios ofrecidos.
- IV. Vigilar que toda la información , publicidad, advertencias, instrucciones, y en general comunicados al público, estén escritos en español, independientemente de que se desee hacer en otros idiomas.
- V. Permitir el acceso al establecimiento mercantil del

personal autorizado por la Delegación para realizar las funciones de verificación que establece la Ley y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones Reglamentarias.

- VI. Observar el horario que para el establecimiento mercantil de que se trate, establezca la Secretaría de Gobierno; así como evitar que los clientes permanezcan en el interior del mismo después del horario autorizado.
- VII. Cumplir las restricciones al horario o suspensiones de actividades, que en fechas y horas determinadas fije la Secretaría de Gobierno;
- VIII. Prohibir la venta de cualquier tipo de bebida alcohólica a los menores de edad, aun cuando consuman alimentos;
- IX. Abstenerse de utilizar la vía pública para la prestación de los servicios o realización de las actividades propias del giro mercantil de que se trate, salvo aquellos casos en que lo autorice expresamente la Ley;

- X. Permitir a toda persona que solicite el servicio, sin discriminación alguna, el acceso al establecimiento mercantil de que se trate, salvo los casos de personas en evidente estado de ebriedad, bajo el influjo de estupefacientes o que porten armas, así como a los menores de edad, en términos de la fracción VIII del artículo 82 de la Ley, en cuyos casos se deberán negar los servicios solicitados.

Cuando se trate de integrantes de corporaciones policiacas que se encuentren cumpliendo una comisión legalmente ordenada, podrán tener acceso únicamente el tiempo necesario para llevar a cabo dicha comisión. Asimismo se impedirá el acceso a miembros del Ejército, Fuerza Aérea y de cuerpos policiacos cuando pretendan hacer uso de los servicios de copeo, estando uniformados o armados.

- XI. Contar con un botiquín equipado con medicinas y utensilios necesarios como suficientes así como con personal capacitado por las instituciones correspondientes, en los establecimientos de más de 100 personas;

XII. Prohibir en el interior de los establecimientos mercantiles las conductas que tiendan a alentar, favorecer o tolerar la prostitución o drogadicción, y en general aquellas que pudieran constituir una infracción o delito.

Cuando se detecte la comisión de alguna de las conductas a que se refiere el párrafo anterior deberá dar aviso inmediato a las autoridades competentes.

XIII. Prohibir que se crucen apuestas en el interior de los establecimientos mercantiles, excepto en los casos en que se cuente con la aprobación correspondiente de la Secretaría de Gobernación;

XIV. Abstenerse de elaborar y vender bebidas con ingredientes o aditivos que no cuenten con registro sanitario de conformidad con la Ley General de Salud, el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios; y demás disposiciones aplicables;

XV. Abstenerse de retener a las personas dentro del establecimiento mercantil;

- XVI. Dar aviso por escrito a la Delegación de la suspensión o cese de actividades del establecimiento mercantil, indicando la causa que la motive, así como el tiempo probable que dure dicha suspensión;
- XVII. Abstenerse de colocar estructuras o dispositivos que dificulten la entrada o salida de las personas en caso de emergencia;
- XVIII. Vigilar que se conserve el orden y seguridad de los asistentes y de los empleados dentro del establecimiento mercantil, así como coadyuvar a que su funcionamiento no altere el orden público en las zonas inmediatas al mismo;
- XIX. Dar aviso a las autoridades competentes en caso de que se altere el orden y al seguridad;
- XX. Cumplir además con las disposiciones específicas que para cada giro se señalan en la Ley; y
- XXI. Las demás que les señalen otros ordenamientos.

Cumplidos los puntos anteriores la licencia de funcionamiento deberá revalidarse cada año en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal según establece el artículo 23 de Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles; y para ese efecto los interesados deberán presentar anualmente un aviso a la Delegación, acompañado de los documentos y datos que a continuación se mencionan;

- I. Copia simple de la Licencia de funcionamiento;
- II. La manifestación bajo protesta de decir verdad de que no se han cambiado las condiciones en que se otorgó la licencia de funcionamiento originalmente; y
- III. El comprobante de pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal.

Para los efectos del cómputo del término para la presentación del aviso de revalidación se tomará la fecha de expedición de la Licencia de Funcionamiento Original.

Una vez recibida la documentación mencionada en el párrafo anterior, la Delegación tendrá por revalidada la Licencia de Funcionamiento original. Asimismo, podrá realizar visitas para

verificar que el establecimiento mercantil continúa operando en las mismas condiciones.

El aviso de revalidación sellado por la Delegación, deberá exhibirse en el establecimiento mercantil.

Artículo 24. En caso de que las condiciones bajo las que se otorgó la Licencia de funcionamiento hayan variado, el interesado deberá solicitar la expedición de una nueva, prestando la solicitud a que se refiere el artículo 18 de la Ley, y la original será cancelada conforme al procedimiento que señala la misma.

4.4. AUTORIZACION PARA EL TRASPASO DE LICENCIAS

A este respecto, la Ley es clara en mencionar en su artículo 25 y 26 lo siguiente:

Artículo 25. Cuando se realice el Traspaso de algún establecimiento mercantil el adquirente deberá solicitar, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha en que se haya efectuado, la expedición de la Licencia de Funcionamiento a su nombre, presentando al efecto únicamente los siguientes

documentos;

- I. El documento traslativo de dominio.
- II. La licencia de funcionamiento original vigente respectiva;
- III. En caso de personas morales el documento que representante acredite su personalidad; y
- IV. Si el solicitante es extranjero deberá presentar la autorización expedida por la Secretaría de Gobernación, en la cual se le permita llevar a cabo la actividad de que se trate.

Artículo 26. La Delegación correspondiente, una vez que haya recibido la solicitud y documentación respectiva a través de la Ventanilla Única, procederá en un plazo de cinco días hábiles a emitir la Licencia de Funcionamiento correspondiente. El pago de derechos que establece el Código Financiero del Distrito Federal se realizará previo a la expedición de la nueva Licencia de Funcionamiento.

En caso de que transcurrido dicho plazo no existiera respuesta de la autoridad, se entenderá que el Traspaso ha sido aprobado

para el nuevo titular, por lo que deberá expedirse la Licencia de Funcionamiento correspondiente, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

4.5. REGISTRO DE AVISO DE CIERRE

Anteriormente el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles establecía como requisito dar aviso de cierre para dejar de operar los establecimientos. Sin embargo con la nueva Ley Para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal publicada el 27 de mayo de 1996, se derogó el citado Reglamento quedando sin efecto este requisito; por otro lado la Ley sólo menciona al respecto lo siguiente y vuelve a hacer alusión al aviso de cese de actividades:

Artículo 22. Las Licencias de Funcionamiento que se hayan otorgado conforme a la Ley dejarán de surtir efecto cuando el Titular no inicie la operación del establecimiento mercantil en un plazo de 120 días naturales, contados a partir de la fecha de expedición de la misma, o bien deje de ejercer sin aviso las actividades amparadas en la misma durante un lapso mayor de 120 días, para lo cual se seguirá el procedimiento de

revocación de oficio a que se refiere la Ley.

4.6. REGISTRO DE APERTURA

Cualquier giro mercantil que no se encuentre contemplado en el artículo 16 de la citada Ley, solamente estará obligado a contar con la Declaración de Apertura correspondiente, y no requerirá de Licencia de Funcionamiento, así, lo establece el artículo 42. Más adelante el Ordenamiento Jurídico señala al respecto lo siguiente:

Artículo 43. Los establecimientos mercantiles cuyo giro mercantil no requiera de Licencia de Funcionamiento, podrá operar en forma inmediata, siempre y cuando cuenten con el documento que acredite el legal uso del suelo para las actividades que pretendan llevar a cabo.

Los Titulares deberán presentar su Declaración de Apertura ante la Delegación, a más tardar dentro de los 15 días naturales siguientes al inicio de sus actividades.

Artículo 44. La Declaración de Apertura de los establecimientos mercantiles se presentará en el formato de aviso que al efecto proporcionen las Ventanillas Única o la de gestión,

y el interesado sólo estará obligado a manifestar bajo protesta de decir verdad los siguientes datos:

- I. Nombre, domicilio, registro federal de contribuyentes y nacionalidad.
- II. Si el solicitante es extranjero: aquellos con los que acredite su legal estancia en el país, así como los de la autorización que le permita dedicarse a la actividad que pretenda, emitidas por la Secretaría de Gobernación;
- III. En los casos de personas morales, su representante deberá señalar los datos de la escritura constitutiva, de su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio y del documento que acredite su presentación;
- IV. Ubicación del establecimiento mercantil por el que se declara la apertura;
- V. Giro mercantil y razón social o denominación del establecimiento mercantil;

VI. Los datos del documento por el cual se ostenta la calidad jurídica de propietario o poseedor del inmueble; y

VII. Que cumple con lo dispuesto por la Ley; la Ley de Salud para el Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias, la Ley de Protección Civil del Distrito Federal, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, la Ley para Personas con Discapacidad del Distrito Federal, la Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal, la Normatividad en Materia de Protección al Ambiente y Conservación Ecológica, y los demás ordenamientos aplicables con motivo del funcionamiento de los establecimientos mercantiles.

Artículo 45. El interesado estará obligado a acompañar al formato de aviso de Declaración de Apertura como único documento, según sea el caso:

- I. La constancia de zonificación del uso de suelo.
- II. La licencia de uso de suelo.
- III. La constancia de acreditación de uso del suelo por

derechos adquiridos

En dicho documento se debe acreditar que el uso de suelo está permitido para el giro principal que se llevará a cabo en el establecimiento mercantil de que se trate.

Artículo 46. La Delegación no podrá requerir que se anexe documento alguno con motivo de la presentación de Declaraciones de Apertura, salvo el señalado en el artículo anterior, pero se reserva el derecho de realizar las verificaciones que crea convenientes para constatar la veracidad de lo manifestado por el particular.

Artículo 47. La Declaración de Apertura se presentará ante la Delegación, a través de las Ventanillas Única o la de gestión, la que se devolverá al interesado en forma inmediata y debidamente sellada.

Artículo 48. Los Titulares que hubieran presentado Declaración de Apertura, tendrán la obligación de notificar a la Delegación dentro del término de 10 días hábiles, cuando se presente cualquiera de las siguientes circunstancias:

1. Traspaso del establecimiento mercantil de que se trate;

- II. Modificación del domicilio del establecimiento mercantil, con motivo del cambio de nomenclatura del lugar en que se ubique; y
- III. Cambio de giro mercantil a que se dedica.

Artículo 49. Los Titulares deberán dar aviso a la Delegación correspondiente y a la Tesorería del Distrito Federal del cierre del establecimiento mercantil, dentro de los siguientes 5 días hábiles.

Artículo 50. En caso de que el cambio de giro mercantil a que se refiere la fracción III del artículo 48 se haga a alguno de los señalados en el artículo 16 de la Ley, éste no se podrá ejercer hasta en tanto no se obtenga la Licencia de Funcionamiento correspondiente.

Artículo 51. El cambio de giro mercantil solo se podrá efectuar cuando se cuente con la autorización del uso del suelo respectivo.

Artículo 52. La Declaración de Apertura autoriza al Titular a ejercer exclusivamente el giro principal, y aquellos que se le señalen en la Ley como giros complementarios.

4.7. OPINION

De conformidad con el análisis efectuado en el transcurso de la presente investigación se debe mencionar, que el marco jurídico que envuelve a la Simplificación Administrativa, esta dentro de un plano sistemático y funcional acorde a las necesidades, de la sociedad capitalina; más sin embargo la organización funcional es la que se encuentra sustentando, es decir, el personal o los servidores públicos que la llevan a cabo presentan verdaderos problemas tanto de capacidad, motivación y de una conducta arraigada como es la corrupción tan practicada en la gestión administrativa.

Así en México, existen los sistemas de trabajo en la Administración Pública del Estado, lo que realmente hace falta es la voluntad de hacer bien las cosas, sin la esperada retribución del ciudadano.

Con la Ley para el Funcionamiento y Operación de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal se debe esperar mayor agilidad en los tramites que realizan las personas interesadas en poner en marcha su propio negocio, en lo relativo a su apertura, operación y cese de actividades

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La creciente demanda de trámites por parte de los habitantes de la Ciudad de México impulsaron en su momento la puesta en marcha de diversos programas de desregulación y Simplificación Administrativa, y en el caso específico del funcionamiento y operación de establecimientos mercantiles entre otros trámites, tuvo lugar la creación de las Ventanillas Únicas Delegacionales con el objeto de que los ciudadanos realicen en un sólo lugar sus trámites y gestiones mediante procedimientos transparentes y ágiles, sustentados en su respectiva Ley.

Se concluye de lo anterior que las Ventanillas Únicas han buscado:

- a) Facilitar al usuario su relación con el Gobierno
- b) Dar claridad y certidumbre
- c) Eliminar la discrecionalidad en la tramitación.
- d) Evitar que los usuarios tengan que recorrer las diversas áreas operativas.
- e) Acabar con prácticas incorrectas y vicios acumulados

- f) Eliminar la existencia de gestores oficiosos.
- g) Integrar elementos de modernización
- h) Reducir costos para la actividad económica

Por su parte la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles establece como aspectos primordiales los siguientes:

- a) Coordinar, supervisar y evaluar el cumplimiento de las facultades y obligaciones conferidas a la delegación en la Ley.
- b) Fijar los horarios de funcionamiento de los establecimientos mercantiles; que serán de carácter general, sin que puedan autorizarse horarios especiales.
- c) Instruir a la delegación que lleve a cabo visitas de verificación en los términos de la Ley.
- d) Ordenar la suspensión de actividades en los establecimientos mercantiles que operen algunos de los giros que requieran licencia de funcionamiento, en fecha u horas determinadas, con el objeto de vigilar que no se alteren el orden y la seguridad pública.

SEGUNDA.- Las Ventanillas Únicas Delegacionales y las de gestión deberán orientar, recibir, integrar, gestionar y

entregar la documentación y respuesta correspondiente, en la expedición, revalidación y autorización de traspasos y de licencias de funcionamiento; registro de la declaración de apertura; registro del aviso de suspensión y cese de actividades de los establecimientos mercantiles; entrega de permisos; y las demás que establezcan la Ley.

TERCERA.- Las Ventanillas de Gestión deberán informar y remitir diariamente a la delegación, vía la Ventanilla Única, la documentación que reciban sobre los trámites materia de sus facultades.

CUARTA.- En cuanto a las obligaciones del titular del establecimiento mercantil sobresalen las siguientes: destinar exclusivamente el local para el giro solicitado o acorde a su autorización de uso de suelo; tener a la vista la licencia de funcionamiento, permiso o autorización que la delegación haya acordado, o el aviso de declaración de apertura; exhibir en un lugar visible la lista de precios, así como el horario de atención, y permitir el acceso personal autorizado por la Delegación para la respectiva verificación conforme a esta Ley y a la de Procedimiento Administrativo entre otras.

QUINTA.- También es importante señalar que los usuarios que transgredan las normas establecidas sean

sancionados hasta con la pérdida de la licencia o permiso que les haya sido otorgado para no incurrir en la renombrada corrupción que se forma en las delegaciones.

SEXTA.- Por lo que se refiere a los ciudadanos preocupados en este tema se sugiere se abstengan de seguir dando dádivas para la agilización y entrega de sus documentos ya que con la entrada en vigor de la afirmativa ficta se viene agilizar los tramites para la entrega de los mismos.

SEPTIMA.- Derivado de lo ya señalado, es de vital importancia llevar a cabo acciones que contribuyan a una mejor difusión de los programas y servicios con los que cuentan las Ventanillas Únicas Delegacionales para así poder evitar el abuso por parte de los usuarios y de las autoridades.

OCTAVA.- De lo anterior, se concluye que a pesar de los avances en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, todavía la Simplificación Administrativa en este ramo es un compromiso aún no cumplido por el Gobierno de la República, ya que siguen existiendo abusos, corrupción y una gestión pública que ha ido creciendo lentamente en servicios más eficaces, ágiles, transparentes y honestos.

BIBLIOGRAFIA

- 1) ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Editorial Porrúa; México 1986.
- 2) BIELSA, Rafael; Derecho Administrativo; Legislación Administrativa; Roque de Palma Editorial; Argentina 1980.
- 3) DE LA CUEVA Mario Derecho del Trabajo, Editorial, Porrúa, México, 1991.
- 4) DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo Noriega Editores Limusa, México 1986.
- 5) DUGUIT LEON ;Las Transformaciones del Derecho Público; Librería Española y Extranjera; Madrid, 1926.
- 6) FERNANDEZ , RUIZ Jorge; Derecho Administrativo. Servicios Públicos; Editorial Porrúa; México, 1995.
- 7) FRAGA Gabino. Derecho Administrativo; Editorial, Porrúa, México. 1996.

8) GAMIZ PARRAL, Máximo N; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada; Noriega Editores; México, 1995.

9) LOPEZ ROSADO, Diego; Los Servicios Públicos de la Ciudad de México Editorial Porrúa; México 1976.

10) MORALES, PAULIN Carlos A, Derecho Burocrático; Editorial, Porrúa; México 1995.

11) OLIVERA, TORO, Jorge; Manual de Derecho Administrativo; Editorial Porrá, México 1967.

12) PARDO, María del Carmen; La Modernización de la Administración Pública; El Colegio de México; México, 1991.

13) PONCE DE LEON, Xavier;" La Simplificación de la Administración Pública". Ensayos sobre la Modernidad Nacional. Tendencias Contemporánea de la Administración Pública; Editorial Diana México, 1989.

14) SAYAGUES LASO, Enrique; Tratado de Derecho Administrativo; Editorial B. Altura; Montevideo; 1953.

15) S.E. Finer; A primer of public administration; Frederik Muller; Londres, 1950.

16) SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo, Editorial, Porrúa; México, 1981.

17) VILLEGAS BASAVILBASO Benjamin Derecho Administrativo, Editorial Argentina, Buenos Aires, 1951.

18) ZORRILLA MARTINEZ, Pedro G.; Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública, Modernización de la Administración Pública; Editorial, Diana; México, 1992.

LEGISLACION

1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Editorial, Porrúa; México, 1995.

2) Lev Orgánica de la Administración Pública Federal; Ediciones Delma; México, 1996.

- 3) Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1994, México.
- 4) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Editorial Pac; México, 1996.
- 5) Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal; Gaceta Oficial del Distrito Federal del 27 de Mayo de 1996.
- 6) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; Ediciones Delma; México, 1995.
- 7) Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Editorial Porrúa, México, 1997.

OTRAS FUENTES

- 1) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO; Editorial Porrúa - México 1990

2) INSTITUCIONES DE DERECHO BUROCRATICO, Editorial Porrúa, México, 1987.

3) SECRETARIA DE LA CONTRALORIA; Antecedentes Generales de la Administración Pública y la Simplificación Administrativa en México; Mexico 1988.