



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

167
29-

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

LA NECESIDAD DE SIMPLIFICAR MEDIANTE UN
TRAMITE ADMINISTRATIVO UNICO LA APERTURA
DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a:

PEDRO GARIBAY RAMIREZ

Asesor: Lic. Sonia Aceves Preciado.

**TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN**

México, 1998

267127



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.

AGRADECIMIENTOS

Gracias Señor por la oportunidad que me has dado de ver realizada la culminación de una de mis metas y anhelos, porque siempre que te necesité, te encontré a mi lado, como el amigo inseparable que supo recorrer conmigo los caminos de tristeza y de alegría, fáciles y difíciles, de preocupación y de tranquilidad; gracias porque me enseñaste a tener fe en mi mismo y a entender que míos son el triunfo y la victoria y porque me has apoyado y exhortado a través de las personas que amo; por haberle dado luz a mi vida, por haber llenado mi corazón de ti y por todo lo grande y maravilloso que Tú significas para mi. GRACIAS PADRE ETERNO.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, A LA
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES 'ARAGON'
Porque en sus aulas adquirí los conocimientos para
mi formación profesional, mi gratitud por darme
el honor de poner en alto su nombre.

A MI ASESOR

LIC. SONIA ACEVES PRECIADO.

Quien me brindó todo su apoyo y
experiencia para la realización de este
trabajo. Por ser una excelente persona y
profesionista.

A MIS PADRES

IGNACIO Y MARIA LUISA

Como una pequeña retribución a sus enseñanzas, consejos y esfuerzos que han hecho por mi. Gracias por darme la herencia más valiosa que se puede dejar a un hijo, la educación.

A MI ESPOSA

RUBI

Gracias por el amor y el apoyo que me haces sentir con cada uno de tus hechos y palabras. Gracias porque cuando lo he requerido haz sabido infundirme la fortaleza para superar los retos que se me presentan. Rubí, eres el tesoro más preciado que la vida me ha brindado.

A MIS HIJOS

PEDRO ISCAR y VICTOR MANUEL

Quienes son mi principal motivo para redoblar esfuerzos y seguirme superando. Ustedes con su ternura y cariño me dan la fuerza para querer ser siempre mejor, ya que son la ilusión de mi vida.

I N D I C E

Introducción	I
I. LA REGLAMENTACION Y VIGILANCIA DE LAS ACTIVIDADES MERCANTILES POR PARTE DEL ESTADO.	1
A. Consideraciones generales:	1
1. La necesidad de reglamentar la actividad mercantil	1
2. El Estado y sus atribuciones	10
a) Concepto de Estado	10
b) Las atribuciones del Estado	16
3. Breve referencia de las diversas atribuciones del Estado	23
B. Atribuciones que tienden a la limitación y Vigilancia de las actividades mercantiles	36
C. Corrientes doctrinales existentes en relación con las atribuciones del Estado:	49
1. Corriente individualista o liberal	50
2. Corriente Colectivista o estatista	54
II. LA DIVERSIDAD DE TRAMITES ADMINISTRATIVOS REQUERIDOS PARA LA APERTURA DE UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL.	58
A. Inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	61
B. Trámite de uso de suelo	70
C. Licencia sanitaria o aviso de funcionamiento	81
D. Visto bueno de prevención de incendios	92
E. Licencia de funcionamiento o declaración de apertura	100
F. Inscripción en el Instituto Mexicano del Seguro Social	114

III. LA IMPORTANCIA DE SIMPLIFICAR LA APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES	127
A. La simplificación administrativa	128
B. La problemática que implica la apertura de un establecimiento mercantil	138
1. La diversidad de trámites	139
2. La no concurrencia de domicilios de las dependencias correspondientes	141
3. Duplicidad de requisitos	143
C. La implantación de un "trámite único" como posible alternativa	145
1. Funcionamiento	148
2. Ventajas:	154
a) Creación de más fuentes de empleo	154
b) Aumento de la recaudación tributaria	157
Conclusiones	161
Bibliografía	166

I N T R O D U C C I O N

Actualmente el país se encuentra sumergido en una profunda crisis económica. Se ha mencionado lo importante que resulta el impulsar la creación de establecimientos mercantiles, desde los meramente familiares, pasando por las microindustrias, hasta llegar a las grandes empresas, toda vez que la puesta en funcionamiento de los mismos generaría nuevas fuentes de empleo, tan necesarias en estos momentos.

Sin embargo, en la práctica podemos observar que los particulares inversionistas que pretenden abrir una negociación, ya sea grande o pequeña, deben realizar varios trámites, algunos de ellos lentos y burocráticos, ante distintas dependencias gubernamentales, con la consiguiente pérdida de tiempo y recursos.

La tramitación de los permisos y autorizaciones necesarios para el legal funcionamiento de un establecimiento mercantil traerán consigo una serie de dificultades que constituyen un obstáculo para los particulares, además de que confunden y desalientan a los mismos, provocando en algunos casos que las negociaciones trabajen al margen de la Ley (es decir, sin obtener todas las licencias y permisos requeridos), o bien que los particulares inviertan su dinero en otras ramas de la economía.

Esta situación, es una realidad que podemos observar, aún cuando en los últimos años se ha hablado mucho de la simplificación administrativa la cual, según se menciona ha logrado avances significativos en distintas áreas gubernamentales. No obstante, consideramos que la misma no ha llegado con la fuerza que se requiere a los trámites de apertura de establecimientos mercantiles, los cuales todavía son exagerados y complicados.

De ahí la importancia de buscar nuevos mecanismos que permitan simplificar los distintos trámites administrativos necesarios para la apertura de establecimientos mercantiles, ya que de lograrse lo anterior se estimularía la creación de negociaciones, toda vez que al facilitarse y agilizarse estas gestiones se reducirían los costos y el tiempo empleado por los particulares, brindándose con ello una ayuda efectiva para la puesta en funcionamiento de nuevas fuentes de trabajo.

Al realizarse la presente investigación expondremos las principales dificultades o problemas a que se enfrentan aquellos particulares que pretenden obtener todos los permisos y licencias necesarios para que pueda comenzar a funcionar legalmente un establecimiento mercantil. Es decir, se buscará demostrar que se requiere una mayor simplificación administrativa en la apertura de giros comerciales. Asimismo, se

propondrá una posible alternativa, la cual en un momento dado beneficiaría tanto a los particulares como al Estado, tal como se hace notar en esta investigación.

Por último, mencionaremos que en la realización de este trabajo partiremos de lo general hacia lo particular, es decir comenzando a ver porque el Estado regula la actividad de los particulares, hasta adentrarnos específicamente a los problemas que encierran los distintos trámites de apertura de establecimientos mercantiles en el Distrito Federal, para finalmente sugerir una posible alternativa, señalando las ventajas que tendría ésta.

**I. LA REGLAMENTACION Y VIGILANCIA DE LAS ACTIVIDADES MERCANTILES
POR PARTE DEL ESTADO.**

A. CONSIDERACIONES GENERALES:

1. LA NECESIDAD DE REGLAMENTAR LA ACTIVIDAD MERCANTIL.

Para que podamos comprender el por qué de la intervención del Estado en la esfera de acción de los particulares, reglamentando entre otras las actividades mercantiles llevadas a cabo por los individuos, es necesario referirnos a etapas anteriores a la actual. Así tenemos que en el transcurso del siglo XIX el Estado guardaba ante los particulares un papel de simple observador de las actividades individuales.

En esa época predominaban los postulados liberalistas, los cuales entre otras cosas mencionaban que la sociedad debería estar formada y organizada en base a las diversas iniciativas de los individuos, pues no debía olvidarse que el principal motor de la vida social estaba en la iniciativa particular, la cual al desarrollarse en busca de sus propios fines individuales lograría también, sin proponérselo, el beneficio de la colectividad. ¹

¹ Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1973. pag. 52.

Durante el periodo que dominó esta forma de pensar se tenía como una de sus principales máximas el "dejar hacer, dejar pasar" y se sostenía que para la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas dentro de la sociedad bastaba con la actividad de los particulares, por lo que se deberían dejar en libertad todas las relaciones individuales que se daban dentro de una colectividad ya que con ésto y con el libre juego de las leyes económicas quedarían resueltas todas las necesidades que se dieran en la sociedad. ²

En referencia a lo anterior, el Lic. Antonio Lancis ³ nos señala que al imperar estas ideas liberales que sostenían que el individuo se bastaba para sí solo o asociado en forma particular con otras personas para llevar a cabo todas las actividades necesarias a la vida común, se deja al Estado como un simple guardián del orden jurídico; tan limitado en la mayoría de las ocasiones que esa concepción ha sido denominada también "Estado Gendarme".

Son varios los autores que coinciden en mencionar que los fines y actividad de este "Estado Gendarme" eran muy reducidos, ya que se concretaban al mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana y a la

² Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Trigésima cuarta edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1996. pag. 14.

³ Lancis y Sánchez, Antonio. *Derecho Administrativo*. Universidad de la Habana. Cuba, 1942. pag. 6.

conservación del orden jurídico y material, vigilando que los individuos no se hicieran daño unos a otros, y solo podía actuar cuando la actividad de los particulares representara un peligro o un daño para el orden público, el cual señala el maestro Luis Humberto Delgadillo ' comprende la seguridad, la salubridad y la tranquilidad públicas. Este autor al hablarnos de cada uno de estos conceptos señala que "Este orden público se refiere al orden de una ciudad o del campo, evitando perturbaciones que alteren la vida cotidiana de sus habitantes. La seguridad pública, que comprende la prevención de toda clase de riesgos, calamidades desde los acontecimientos naturales como un terremoto, hasta los hechos del hombre. La salubridad pública es la prevención de cualquier mal que perjudique la salud del ser humano, impidiendo epidemias, combatiendo males sociales y estimulando la realización de obras que eviten las enfermedades, como las obras de saneamiento, las de introducción de agua potable, etc. La tranquilidad pública para eliminar ciertos hechos que son perturbadores del orden, que pueden provocar desgracias o calamidades públicas".

Continuando con la explicación de lo que era el "Estado Gendarme" tenemos que Rafael Entrena ⁵ nos señala

⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. **Elementos de Derecho Administrativo. Segundo curso.** Editorial Limusa-Noriega. México 1990. pags. 139 y 140.

⁵ Entrena Cuesta, Rafael. **Curso de Derecho Administrativo. Vol. I. Novena edición.** Editorial Tecnos, S.A. España 1990. pag. 54.

que el "Estado Gendarme" se abstenía de intervenir en la esfera de actividades de los particulares y mediante preceptos de carácter civil postulaba el reconocimiento de los derechos públicos de los ciudadanos frente a la Administración.

Como se deduce de todo lo que hemos mencionado, es en este periodo cuando el Estado tiene menor actividad y autoridad, ésto se debe según el maestro Canasi ⁶ no solo al influjo de las tendencias individualistas, sino también al surgimiento de poderosas organizaciones sociales como son las iglesias y las corporaciones, las cuales sustituían al Estado en la satisfacción de algunos intereses sociales.

En relación con lo mencionado por Canasi cabe destacar que si bien es cierto que con las diversas organizaciones sociales que nacieron en aquella época se pudieron haber solventado algunas necesidades colectivas, también lo es que más que el surgimiento de estas organizaciones, fueron las corrientes de pensamiento liberal las que influyeron de manera determinante para que el Estado se abstuviera de intervenir en las actividades de los particulares.

De igual forma, durante el tiempo que predominaron estas ideas liberales se rechazaba la sustitución de

⁶ Canasi, José. Derecho Administrativo. Vol. I. Ediciones Depalma. Argentina 1981. pags. 6 y 7.

la actividad individual por la del Estado, mencionándose que éste solo podía intervenir en la economía en aquellas obras que por su magnitud no pudieran ser realizadas por los particulares o en aquellas otras que no representaran ningún interés para los individuos, debido a su carácter no lucrativo. ⁷

Sin embargo, como coinciden la mayoría de los autores, estas concepciones liberales desarrolladas filosóficamente en el siglo XVIII y que hallaron su máxima expresión en las formas de gobierno del siglo XIX, fueron cayendo en crisis, debido a que las condiciones sociales y económicas sufrieron una transformación ocasionada por el avance tecnológico, además del crecimiento de la población que hizo que aumentaran las necesidades del núcleo social, a la vez que se volvían más complejas las relaciones dentro de la sociedad, y si a ésto le agregamos lo señalado anteriormente, es decir la existencia de ramas de la economía en las que los particulares no invertían por no resultarles atractivas desde el punto de vista económico, tenemos que se fue provocando un desajuste social en virtud de que los individuos fueron incapaces de satisfacer los requerimientos de la colectividad, ya porque su actividad fue insuficiente o bien porque no les convenía intervenir en determinadas actividades. De esta forma surge la intervención del Estado en las actividades llevadas a cabo por los particulares.

⁷ Carrillo Flores, Antonio. Op. Cit. pag. 53.

Ahora bien, el tratar de investigar el por qué los postulados individualistas dejaron de ser una realidad y fueron abandonadas, sería participar en controversias políticas e históricas ajenas a este trabajo, por lo cual únicamente mencionaremos que el maestro Carrillo Flores * hace hincapié en que las ideas liberales señaladas fueron válidas para un mundo económicamente poco desarrollado, desde el punto de vista industrial, por lo que pronto resultaron inadecuadas. Es decir, el contenido de la actividad de hoy ya no responde a las ideas de ayer.

Dicho autor continua diciéndonos que respecto a lo mencionado anteriormente Lippmann señala que la doctrina del liberalismo reflejaba condiciones temporales, debido a que aún no se desarrollaba la economía capitalista, ya que la mayoría de los individuos en los distintos países vivían todavía en el campo y en general se bastaban a sí mismos, por lo que en aquella época no había un requerimiento urgente para que se diera un control de la economía pues no se afectaba de manera importante el total de la población.

En abundancia a lo anterior, el maestro Carrillo Flores * nos menciona que en una conferencia dictada por el profesor James M. Landis, éste señala que la era de las

* Ibidem. pags. 48-51.

* Ibidem. pag. 52.

invenciones mecánicas ocurrida durante el siglo XIX trae consigo la necesidad de que el gobierno adopte medidas diferentes a las que había tomado hasta entonces, en virtud de que dichos avances tecnológicos provocaron desajustes sociales, por lo que para solucionar estos problemas tuvieron que hacerse, aunque de mala gana, algunas concesiones en favor del Estado. Es justo ahí cuando perdió fuerza la idea de que el bien vendría de dejar libre el juego de las fuerzas económicas.

Inicialmente el Estado interviene esporádicamente para corregir algún abuso concreto; pero después crece su actuar en una dirección que concibe como un fin del gobierno mantener una continua preocupación y un control sobre las fuerzas económicas que afectan la vida de la sociedad.

Es por ello que el Estado tuvo que ir respondiendo a las demandas derivadas de nacientes problemas que se daban en la sociedad, asumiendo por consiguiente nuevas tareas para dirigir los objetivos de las fuerzas económicas que las invenciones habían descubierto y para controlar los nuevos poderes que surgieron de la riqueza que estas fuerzas habían creado.

De lo antes expuesto, observamos que fue un hecho objetivo cuya realidad no se puede negar, la crisis de las ideas clásicas del liberalismo, entre las cuales se

encontraba de forma destacada la abstención del Estado en lo que no sea función de gendarme de la actividad individual.

Resumiendo lo mencionado, tenemos que al comprobarse que los individuos no podían satisfacer las necesidades de la sociedad, las tareas del Estado sufrieron un cambio radical en cuanto a sus métodos, ya que se fue dando una tendencia intervencionista en la cual dicho ente social, respetando en buena parte la esfera de acción de los particulares, va imponiendo a distintas actividades entre la que se destaca la mercantil, limitaciones y restricciones para armonizarlas con el interés general. Asimismo se crean servicios públicos por medio de los cuales el Estado va a desarrollar labores que se requieren para satisfacer necesidades colectivas.

Es decir, como lo menciona Alessi,¹⁰ el Estado se ve precisado a intervenir en apoyo de la actividad individual cuando ésta se ve superada y resulta insuficiente para satisfacer las distintas necesidades de interés general de la sociedad. Estos requerimientos podían traducirse en la prestación de bienes o servicios necesarios para asegurar el bienestar y el progreso de la colectividad.

¹⁰ Alessi, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Tomo I. Tercera edición. Bosch Casa Editorial. España 1970. pag. 11.

Con la crisis del Estado liberal, éste se ve sustituido por el llamado "Estado Social de Derecho" o también conocido como "Estado de Servicio Social" en el que se manifiesta la necesidad de que el Estado intervenga activamente, coordinando las actividades de los particulares, ayudándolos y supliéndolos o sustituyéndolos cuando así lo requiera el interés social.

Al mencionarnos el "Estado Social de Derecho" Forsthoff¹¹ destaca que éste va a tener entre sus fines evitar la existencia de categorías de individuos jurídicamente distintas. Esto es, frente a las diferencias económicas y de otra clase que pudieran darse entre los distintos individuos de la sociedad deberá prevalecer la absoluta igualdad jurídica de tales personas. Cuando se da esta situación es que estamos hablando de un Estado de Derecho, pero para ello el Estado debe estar colocado por encima de los individuos y así desarrollar su actividad al servicio de la sociedad. Por otra parte, el Estado con su poder debe "fomentar" el progreso económico y social de todos sus miembros, ya que el desarrollo de uno es siempre la condición y a la vez la consecuencia del desarrollo del otro.

Visto lo anterior, tenemos que el Estado de Derecho encuentra su centro de gravedad en el mantenimiento de

¹¹ Forsthoff, Ernst. Tratado de Derecho Administrativo. Quinta edición. Instituto de Estudios Políticos. España 1958. pag. 77.

la igualdad jurídica y no de la libertad individual como pudo haber sido en el "Estado Gendarme", el cual como se mencionó anteriormente no intervenía en las actividades económicas de las personas, pues dejaba libre juego de las leyes económicas todo lo concerniente a la economía que se llevaba a cabo dentro de la sociedad. Pero en el Estado Social de Derecho se va a dar un cambio radical en dicha actitud, toda vez que el Estado va a colocar por encima de los intereses individuales a los intereses de la colectividad. Lo anterior lo consigue reglamentando gran parte de las actividades económicas que se dan en la sociedad, buscando con ello tener un control y vigilancia de dichas actividades y así evitar que alguien trate de sacar alguna ventaja personal en perjuicio de la colectividad.

2. EL ESTADO Y SUS ATRIBUCIONES.

a) CONCEPTO DE ESTADO. En el apartado anterior expusimos el porque el Estado interviene en las actividades de los particulares, ahora vamos a tratar de establecer un concepto de dicho ente social, lo cual haremos sin profundizar demasiado, toda vez que más que un concepto, para el objeto de nuestro estudio, que es el análisis y posible solución de las dificultades que revisten los distintos trámites de apertura de un establecimiento mercantil, nos es más importante hablar de la finalidad primordial que debe perseguir todo Estado, esto es procurar el bien común.

Al respecto, el maestro Andrés Serra Rojas ¹² señala que el Estado como ente cultural tiene como objeto la obtención de un fin; al igual que todo producto de la cultura que se caracteriza por llevar dentro de sí una finalidad, es decir aquello para lo cual ha sido creado, el Estado al ser una institución humana va a tener un fin. Los hombres que componen dicho ente social, los gobernantes y los gobernados al agruparse formando la sociedad estatal, persiguen un fin, en el está la razón última del Estado.

Como lo mencionamos anteriormente, el fin del Estado no puede ser otro que el bien común, que se traduce no solo en un bienestar general, extendido a toda la comunidad, sino que alcanza también a cada uno de los individuos que la componen, a fin de que puedan llevar una vida digna y adecuada en sus aspectos materiales.

El bien común es pues una idea final de justicia que se preocupa plasmar y ejecutar, teniendo en cuenta los intereses generales y los individuales, en cuanto ambos son compatibles y deben complementarse y completarse.

Tal como lo señalamos, tener un concepto de Estado no es realmente lo más importante para nuestro estudio,

¹² Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. Décima sexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1994. pag. 20.

toda vez que el fenómeno estatal es muy complejo y por lo tanto susceptible de apreciarse a través de sus distintos aspectos o manifestaciones, amén de que son muchas y muy diversas las definiciones que se han dado del mismo, por lo que profundizar en ello forzosamente desviaría nuestra atención del objetivo de este trabajo.

Por lo tanto nos concretaremos a analizar uno de los conceptos de Estado que nos pareció más adecuado, mismo que es expuesto por el maestro Miguel Acosta Romero ¹³ quien señala que el Estado "Es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas".

Una vez que tenemos un concepto de Estado, siguiendo al autor del mismo, vamos a analizar los elementos de tal concepto, a fin de que quede más claro éste.

I. Es la organización política soberana de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinado. En efecto, todo Estado se forma después de un proceso evolutivo de una sociedad humana la cual se organiza

¹³ Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Primer curso. Decimoprimer edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1993. pag. 78.

políticamente y ejerce la soberanía, que es el principio político jurídico básico para la existencia del Estado.

Podemos considerar que la soberanía es el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación el ejercicio del poder y el señalamiento de los fines del Estado. Es por ello que por encima del concepto de soberanía no se acepta ningún otro que limite el poder estatal, de igual modo la soberanía se traduce en igualdad de todos los Estados.

2. Tenemos que todo Estado va a tener un elemento poblacional que estará formado por el conjunto de individuos que constituyen una sociedad humana. Nos parece adecuado utilizar el término de "sociedad humana" en virtud de que el mismo abarca a la totalidad de individuos que conforman un Estado, lo cual no hacen otros conceptos como pudieran ser el de "ciudadanía", que solo abarca a los individuos que tienen capacidad para votar en las elecciones. El maestro Acosta Romero ¹⁴ señala que varios autores utilizan la palabra "pueblo" al referirse al elemento poblacional que debe tener un Estado, pero dicho término al ser un concepto sociológico puede ser visualizada desde distintos puntos de vista, como por ejemplo la ciudadanía, a la cual ya nos referimos anteriormente.

¹⁴ *Ibíd.* pag. 80.

3. Por otra parte, tenemos que todo Estado debe de tener un lugar sobre el cual ejerza su soberanía y aplique su orden jurídico interno. Este lugar va a ser el territorio y constituye la realidad físico-geográfica del ente social que estamos estudiando.

Se ha especulado respecto a si pudiera existir un Estado sin territorio, pero en cuanto a ésto consideramos que al ser dicho lugar la porción geográfica o el espacio donde el Estado ejerce su soberanía y en donde habita la sociedad humana que forma el mismo, no es posible que pueda existir un Estado sin territorio.

4. Todo Estado tiene un orden jurídico, mismo que va a regular las relaciones individuales que se van a dar dentro de la sociedad humana que forma el Estado. Esta regulación se va a dar mediante preceptos legales que han sido aceptados por la sociedad y los cuales son creados mediante los procedimientos establecidos.

Esta normatividad existente en todo Estado va a tener una jerarquía, comenzando por la Ley suprema que es la Constitución hasta llegar a normas jurídicas de rango inferior. Asimismo dicha normatividad va a permitir que la sociedad esté organizada conforme a Derecho.

5. Finalmente, tenemos que cualquier Estado independientemente de su tendencia filosófica-política, va a ejercer su soberanía mediante órganos de gobierno. En la actualidad, en la mayor parte de los países, los ciudadanos son los que establecen la forma de Estado y los órganos de gobierno. En México, el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, siendo éste quien elegirá su forma de gobierno. Asimismo, el artículo 49 Constitucional nos menciona que "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial", siendo el poder Ejecutivo el que se encarga de administrar, es decir los órganos de administración pertenecen al poder Ejecutivo.

Sin formar parte de los elementos del Estado pero conjuntamente con los mismos, dicho ente social tiene fines, los cuales pueden identificarse con el bien común, la justicia social, etc.

Al hablar de los fines del Estado, el maestro José Castro ¹⁵ nos indica que éstos fundamentalmente son tres:

¹⁵ Castro, E. José. Derecho Administrativo. Editor Francisco Walker. México 1982. pag. 58.

1) Mantener y proteger su existencia como entidad soberana.

2) La conservación del orden material y jurídico.

3) Realizar todo aquello que tienda al bien general (en éste último sentido los fines del Estado van encaminados a satisfacer necesidades públicas) y para traducirse los fines del Estado en hechos reales, en actos positivos requieren forzosamente de las atribuciones.

b) LAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO. Hemos señalado la necesidad que existe de que el Estado reglamente las actividades individuales en general y en particular las mercantiles, posteriormente expusimos un concepto y la finalidad que debe perseguir dicho ente social. Ahora vamos a hablar propiamente de la actividad del Estado y del término legal que regula esta actividad, lo cual nos dará la pauta para conocer la manera en que se va a dar la reglamentación de las actividades mercantiles.

La actividad como manifestación correspondiente a todas las personas, ya sean físicas o morales, es también propia del Estado, que como ya vimos es una

organización de vida que se desenvuelve para la realización de sus fines. Es decir, la actividad del Estado guarda una relación directa y expresa con los fines del mismo, toda vez que dichos fines estarán determinados por su actividad.

Ahora bien, diversos autores mencionan que el Estado va a actuar conforme a las atribuciones que le son conferidas por la Ley. Entre estos autores podemos mencionar a Manuel del Río González ¹⁶ quien nos dice que las atribuciones del Estado son las facultades con las que el mismo se encuentra investido para poder realizar sus fines. En base a dichas facultades es que el Estado va a llevar a cabo todo un conjunto de actividades encaminadas a lograr el objetivo ya mencionado. En términos similares define el maestro Gabino Fraga ¹⁷ lo que es la atribución, al señalar que ésta es la facultad que tiene el Estado para satisfacer sus propios fines.

Del concepto de atribuciones señalado se desprende que el Estado conforme a las mismas va a realizar diversas actividades buscando el logro de sus fines, entre los que se destaca el de asegurar la satisfacción de las necesidades públicas, que en un régimen individualista son aquellas que no pueden realizar las personas por sí solas y en donde se hace

¹⁶ Río González, Manuel Del. **Compendio de Derecho Administrativo.** Cárdenas editor y distribuidor. México 1981. pags. 19 y 20.

¹⁷ Fraga, Gabino. **Op. Cit.** pag. 14.

patente la intervención estatal ante la insuficiencia o impotencia de la iniciativa individual. ¹⁸

Al hablarnos de la actividad del Estado, Antonio Lancis ¹⁹ nos señala que existe una estrecha relación entre ésta y los fines que al mismo se le asignan, por lo que llegado a conocer cualquiera de los fines del Estado, puede determinarse la actividad que debe desarrollar para cumplir con dicho fin.

Continúa diciendo que todos los Estados tienen ciertos fines, mismos que justifican su existencia, además de que éstos varían según el tiempo y el espacio, es decir en una misma época no todos los Estados van a tener los mismos fines, así como tampoco un solo Estado va a tener similares fines en distintas épocas.

Por último, este autor nos menciona que si queremos conocer los fines de un Estado bastará con observar su Constitución y demás leyes, ya que en ellas se contienen las funciones de cada órgano del Estado, determinándose al mismo tiempo su actividad.

¹⁸ Olvera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Séptima edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1997. pag. 54.

¹⁹ Lancis y Sánchez, Antonio. Op. Cit. pag. 6.

De todo lo anterior se desprende que todas y cada una de las atribuciones que le son conferidas al Estado por la legislación están encaminadas a lograr alguno de los fines del propio Estado, entre los que deberán destacar el orden social y el bien común.

Ahora bien, cabe aclarar que en la realización del presente trabajo consideramos conveniente utilizar el término "atribuciones" sobre otros, tales como "intervenciones", "competencias" o "facultades" en virtud de que el mismo es el más admitido por la doctrina, amén de que nuestra legislación también se refiere a él. Más aún, como lo menciona el maestro Gabino Fraga ²⁰ la connotación gramatical del término "atribuciones" es adecuada e inequívoca, además de que con el mismo no se prejuzga sobre otros problemas propios de la teoría del Estado y por lo mismo se puede aplicar independientemente de la organización política y estructural de los diversos tipos de Estados contemporáneos.

Volviendo a lo que son las atribuciones, tenemos que es importante destacar la necesidad de que toda atribución del Estado se encuentre plasmada en la legislación vigente, ya que de esta forma se garantiza el principio de legalidad. Es por ello que en un Estado de Derecho en el que la actuación de la autoridad debe estar sujeta al mandato legal, es

²⁰

Fraga, Gabino. Op. Cit. pag. 13.

requisito indispensable que toda atribución se desprenda de un ordenamiento legal vigente, toda vez que en caso contrario dicho Estado actuaría fuera del principio de legalidad y por lo tanto su proceder no sería legalmente válido.

Al respecto, el Lic. Manuel del Río ²¹ nos señala que las atribuciones que la Ley confiere a cada órgano del Estado constituye un límite que evita la arbitrariedad y el abuso del poder, toda vez que dichos órganos bajo ningún motivo o circunstancia podrán exceder las atribuciones que les han sido señaladas específicamente por la legislación correspondiente.

Como lo expusimos en párrafos anteriores toda atribución del Estado debe encontrarse señalada en la legislación vigente, es decir dicho ente social deberá desempeñar sus actividades conforme al principio de legalidad. Es por ello que conviene recordar aunque sea brevemente en que consiste el mismo.

Al hablar del principio de legalidad, el Lic. Héctor Jorge Escola ²² menciona que si la expresión "legalidad" expresa la cualidad de aquello que es de acuerdo a la Ley (entendida ésta en su sentido amplio o material, equivalente

²¹ Río González, Manuel Del. Op. Cit. pags. 19 y 20.

²² Escola, Héctor Jorge. Compendio de Derecho Administrativo. Vol. I. Ediciones Depalma. Argentina 1984. pag. 154.

a Derecho), el principio de legalidad, como tal, se refiere al sometimiento o subordinación de la autoridad al bloque jurídico, comprendiendo el requisito de que el Estado actúa siempre conforme a Derecho. Es decir, toda actividad de dicho ente social deberá ajustarse siempre a lo que establecen las disposiciones legales vigentes, con los límites por ellas señalados.

Asimismo, tenemos que Humberto Delgadillo ²³ señala que el principio de legalidad debemos entenderlo en el sentido de que la autoridad solo podrá actuar en aquellos casos en los que expresamente se encuentre autorizada por la Ley, ya que el hombre nace con una libertad natural y no es posible que la autoridad le limite ésta, salvo en aquel caso en que el individuo por voluntad propia se somete.

La voluntad general es la soberanía que reside en el pueblo y se plasma en las leyes, las cuales como manifestación de la población crean la autoridad y facultan su actuación, por lo tanto las libertades individuales solo pueden ser restringidas por disposición expresa de la Ley. Lo anterior se basa en los principios de que los individuos pueden hacer todo lo que no les esté prohibido, mientras que la autoridad solo podrá hacer lo que le está permitido.

²³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. pag. 24.

De esta manera se limita el arbitrio de la autoridad para impedir que abuse del poder, pues solo podrá actuar cuando la Ley lo autorice. La Ley es un acto de soberanía y el poder de la autoridad nace del Ordenamiento Legal que la crea y autoriza su actuación condicionada al respeto de los mandatos y prohibiciones que ella contiene.

Ahora bien, hemos mencionado que toda atribución del Estado deberá encontrarse previamente contemplada en una disposición legal y que en ningún momento los órganos del Estado deberán actuar más allá de lo que la Ley marca expresamente. Ahora vamos a tratar sobre la extensión o variedad de atribuciones que puede tener un Estado, en relación con los particulares.

Como ya lo señalamos la extensión de las atribuciones del Estado han sido muy variables, dependiendo la forma de gobierno existente en cada país, pero tradicionalmente se han mencionado los siguientes grupos de atribuciones:

1.- Atribuciones que reglamentan la actividad privada (la reglamentan mediante normas jurídicas de distinta naturaleza).

2.- Atribuciones de fomento y ayuda a la actividad privada.

3.- Atribuciones de substitución de la actividad privada por la del Estado.

4.- Atribuciones de vigilancia de la actividad privada.

3. BREVE REFERENCIA DE LAS DIVERSAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO. En el apartado anterior tratamos sobre el concepto de "atribución", ahora vamos a ver como se clasifica a las distintas atribuciones que tiene el Estado en relación con los particulares.

Ya mencionamos que las atribuciones del Estado pueden darse en cuatro formas distintas (reglamentando la actividad privada, fomentándola, sustituyéndola por la actividad del Estado y vigilándola), por lo que ahora pasaremos a exponer brevemente en que consiste cada una de ellas.

ATRIBUCIONES DEL ESTADO QUE REGLAMENTAN LA ACTIVIDAD PRIVADA.- Una clase de atribuciones que tiene el Estado en relación con los particulares es la de la reglamentación de la actividad privada, la cual se lleva a cabo mediante disposiciones legales que regulan las relaciones de los individuos entre sí y que hacen posible la vida dentro de la sociedad.

Al respecto, el maestro Gabino Fraga ²⁴ nos señala que el Estado va a intervenir en las actividades individuales regulando jurídicamente éstas, en virtud de que los intereses de los particulares necesitan ser coordinados para mantener el orden jurídico.

Al hablar de la reglamentación de que son objeto las actividades de los particulares, el maestro E. José Castro ²⁵ menciona que las normas jurídicas que hacen posible la convivencia de los hombres en la vida social tienen distinta naturaleza, es decir pueden ser normas jurídicas imperativas y supletorias, preventivas y represivas. A continuación pasaremos a exponer brevemente cuales son cada una de ellas.

Las normas jurídicas imperativas, también llamadas prohibitivas, son aquellas que se imponen a los particulares y ellos no pueden hacer a un lado o renunciar a las mismas, que tienen como finalidad la conservación del orden público y las buenas costumbres.

²⁴ Fraga, Gabino. Op. Cit. pag. 15.

²⁵ Castro E. José. Op. Cit. pags. 6-9.

En abundancia a lo anterior, Eduardo García Máynez ²⁶ dice que a esta clase de normas también se le conoce como taxativas y obligan en todo caso a los particulares independientemente de su voluntad. Es decir, mandan o imperan sin tomar en cuenta la voluntad de las partes.

El Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 8 nos habla de esta clase de normas. Dicho precepto jurídico menciona que los actos realizados en contra de lo establecido por las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos que la Ley ordene lo contrario.

Lo expresado anteriormente se encuentra relacionado con lo que establece el artículo 6 del citado Ordenamiento Legal, el cual señala que la simple voluntad de los individuos no puede liberarlos del cumplimiento de la Ley, misma que no podrá alterarse ni modificarse y solo podrán renunciarse aquellos derechos privados que no afecten directamente al interés público, además de que la renuncia no deberá perjudicar derechos de terceros.

Ahora bien, por lo que corresponde a las normas jurídicas supletorias, diremos que éstas única y exclusivamente se aplicarán cuando la voluntad de los

²⁶ García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésima octava edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1996. pags. 94 y 95.

particulares en sus relaciones de ellos, entre sí, no hayan contemplado la forma jurídica de determinar una operación. Es decir, esta clase de normas va a suplir la voluntad de las partes cuando no se haya previsto una situación.

En términos similares se expresa el Lic. García Máñez ²⁷ quien menciona que las normas supletorias únicamente valen cuando no existe una voluntad diversa de las partes, manifestada legalmente. Esto es, se aplican en ausencia de una regulación especial establecida por los contratantes.

Algunos ejemplos de artículos del Código Civil para el Distrito Federal que contienen normas supletorias, son los siguientes:

Artículo 2080. "Si no se ha fijado el tiempo en que debe hacerse el pago y se trata de obligaciones de dar, no podrá el acreedor exigirlo sino después de los treinta días siguientes a la interpelación que se haga ya judicialmente, ya en lo extrajudicial, ante notario o ante dos testigos. Tratándose de obligaciones de hacer, el pago debe efectuarse cuando lo exija el acreedor, siempre que haya transcurrido el tiempo necesario para el cumplimiento de la obligación".

²⁷ **Idem.**

Artículo 2084. "Si el pago consistiere en una suma de dinero como precio de alguna cosa enajenante por el acreedor, deberá ser hecho en el lugar en que se entregó la cosa, salvo que se designe otro lugar".

Artículo 2086. "Los gastos de entrega serán a cuenta del deudor, si no se hubiere estipulado otra cosa".

En los casos a que se refieren los preceptos jurídicos citados, los supuestos que encierran solo se aplicarán si las partes no han establecido algo diverso.

Una segunda categoría de normas jurídicas está formada por normas preventivas y normas represivas.

Para entender esta segunda categoría, es necesario recordar que una norma jurídica contempla hipótesis o situaciones de hecho y en caso de no ser observadas las mismas por los particulares, se da lugar a la aplicación de una sanción que también ha sido previamente contemplada.

Hecha la anterior anotación, tenemos que al referirse a esta clasificación que se hace de las normas

jurídicas, José Castro ²⁸ menciona que una norma será represiva cuando la disposición tiende a sancionar violaciones de Derecho y no a prever o imposibilitar las mismas. Es decir, las disposiciones legales represivas no prevén sino se concretan a castigar la violación de un artículo. En tanto que los preceptos legales preventivos, como su nombre lo indica, tratan de prevenir o de eludir que la conducta de los gobernados llegue a ser en alguna forma antijurídica. Esto es, tratan de impedir que llegue a hacerse necesaria la sanción.

Al igual que los preceptos legales imperativos, las normas jurídicas represivas son las que forman la mayoría de nuestra legislación vigente.

ATRIBUCIONES DEL ESTADO QUE TIENDEN AL FOMENTO Y AYUDA DE LA ACTIVIDAD PRIVADA.- El Lic. Olvera Toro ²⁹ nos menciona que la palabra "fomento" deriva del latín "fovimentum" que significa abrigar, dar calor para vigorizar y en sentido figurado se utiliza para designar la acción de promover una cosa, una actividad.

El citado autor, continúa diciéndonos que mediante las atribuciones de fomento el Estado va a llevar a cabo determinadas actividades dirigidas a persuadir, promover o

²⁸ Castro, E. José. Op. Cit. pags. 8 y 9.

²⁹ Olvera Toro, Jorge. Op. Cit. pag. 59.

proteger actividades de la iniciativa privada, las cuales al realizarse van a satisfacer necesidades públicas.

Es decir, las atribuciones de fomento al ser desarrolladas por el Estado se van a traducir en estímulos hechos a los particulares para que dediquen su esfuerzo y riqueza a la realización de actividades que repercutan en la satisfacción de necesidades colectivas.

En términos parecidos se expresa María Diez ³⁰ cuando habla de las atribuciones de fomento, pues señala que éstas se traducen en estímulos a la actividad privada cuando carecen de vigor suficiente para atender las necesidades que cubren. En este caso el Estado va a ayudar a determinadas actividades que llevan a cabo los particulares y cuya existencia es benéfica para la sociedad. También puede el Estado encauzar a los individuos para que desarrollen determinadas áreas de actividad cuya realización conviene al interés general.

Ahora bien, podemos decir que el fomento es una actividad indirecta del Estado, en virtud de que éste solo crea incentivos para la inversión en determinadas actividades y son los particulares los que invierten sus capitales, mismos que en última instancia van a satisfacer necesidades generales,

³⁰ María Diez, Manuel. Derecho Administrativo. Editorial Biográfica Argentina, S.R.L. Argentina 1969. pags. 35 y 36.

cumpléndose por consiguiente con la finalidad del Estado. El fomento promueve empresas y alienta actividades en razón al interés general que ellas pueden representar.

Al tratar sobre las formas en que se dan las atribuciones de fomento, el maestro Castro ³¹ menciona que éstas se llevan a cabo de muy distintas maneras, tales como subsidios o primas, por medio de sistema de tarifas o por apertura de oficinas que proporcionen información de una manera gratuita.

Al referirse en especial a cada una de estas formas de fomento, el citado autor nos señala que ejemplos de primas o subsidios los encontramos cuando el Estado proporciona las mismas a empresas para que no paren su producción y siga abierta la fuente de empleo, o cuando otorga subsidios a algunas instituciones de enseñanza, por considerarlas de utilidad pública.

En lo que respecta al sistema de tarifas aduanales, también llamado sistema de aranceles, tenemos que el fomento se va a traducir en una protección de la industria del país en contra de la importación de mercancías que en un momento dado pudieran traerse a un precio más bajo. En este caso el Estado va a impedir la importación de dichas mercancías o

³¹ Castro, E. José. Op. Cit. pags. 10-13.

artículos elevando las tarifas aduanales, gravando dichos artículos. Así se protege y fomenta el desarrollo de la actividad privada del país.

Un ejemplo de esta forma de fomento sería la siguiente: Supongamos que el acero que se produce en México es más caro que el que producen las fábricas de Alemania u otro país. La forma de proteger la industria nacional es impidiendo la importación de tal mercancía, elevando la tarifa aduanal, es decir se va a gravar el artículo que viene del extranjero.

Igualmente el Estado puede fomentar una determinada actividad mediante dicho sistema de aranceles exceptuando de impuesto la exportación de determinado producto que tiene buena aceptación en el extranjero. Al gobierno le conviene sacar artículos elaborados en el país porque ese dinero entra a México.

Como ya lo mencionamos, una tercera forma de fomento de la actividad privada es la de crear organismos de consulta, los cuales tienen como finalidad proporcionar información y ayuda que sirva de impulso y desarrollo a las actividades llevadas a cabo por los particulares. Un ejemplo de dichos organismos lo podríamos encontrar en las distintas Cámaras de Comercio y de Industria,

mismas que deben su existencia al Estado, toda vez que aún cuando están integradas por particulares, no derivan su existencia de un convenio entre ellos; esto es, no tienen un origen contractual sino legal, pues nacieron por una Ley. Mediante estas Cámaras el Estado busca fomentar e impulsar el desarrollo de la actividad privada, pues tales organismos deben concentrar todos los datos relativos a la rama industrial o comercial, dependiendo la Cámara de que se trate.

ATRIBUCIONES DE SUBSTITUCION DE LA ACTIVIDAD PRIVADA POR LA DEL ESTADO.- Para comprender el porque el Estado va a substituir a los particulares en el desarrollo de ciertas actividades, conviene destacar lo que al respecto menciona el maestro Gabino Fraga ²² quien dice que dentro de una sociedad siempre existen actividades tan generales o de tal magnitud o desprovistas de una compensación económica adecuada que no hay empresas privadas que se interesen en ellas, y sin embargo tales actividades deben realizarse en virtud de que con las mismas se van a satisfacer necesidades públicas, en estos casos el Estado se encargará de realizarlas.

De igual forma tenemos que el Estado realiza en forma exclusiva actividades que no deben estar a cargo de particulares por la gran importancia que revisten para el país. Algunos ejemplos podemos encontrarlos en la acuñación de

²² Fraga, Gabino. Op. Cit. pag. 19.

moneda, la explotación del petróleo, los servicios de correos y telégrafos, etc.

María Díez ³³ nos señala que el Estado va a satisfacer directamente las necesidades públicas que la iniciativa privada no puede, no quiere o no debe tener a su cargo. Esto lo hará a través del servicio público con el cual va a sustituir a los particulares llevando a cabo las actividades de que se trata.

De lo anterior se desprende que la sustitución de la actividad privada por la del Estado se lleva a cabo mediante los servicios públicos que presta el citado ente social. La existencia de tales servicios se debe a necesidades colectivas que requieren ser satisfechas. Es decir, lo que distingue al servicio público es la satisfacción de necesidades de interés general, esto constituye el fin exclusivo de su creación.

Colocados en puntos fundamentales para el desarrollo de una colectividad los servicios públicos actúan de tal suerte que los integrantes de la sociedad sienten bienestar o malestar con su buen o mal funcionamiento, pues como lo señala Gabino Fraga ³⁴ la prestación de tales servicios

³³ María Díez, Manuel. Op. Cit. pags. 35 y 36.

³⁴ Fraga, Gabino. Op. Cit. pag. 23.

suscita fundamentalmente problemas de economía y eficacia y la actividad del servicio público debe ser esencialmente regular y continua.

Al respecto, y tomando en cuenta la finalidad que se persigue con la creación de un servicio público, tenemos que la doctrina ha considerado como principios esenciales comunes a todos los servicios: el de la continuidad, en razón a la permanencia de la necesidad que se pretende satisfacer; el de la adaptación, o sea la posibilidad de modificarlo a medida que se vaya variando dicha necesidad; y el de la igualdad, que significa que no debe discriminarse el goce del servicio a ningún particular que llene las condiciones legales.

Ahora bien, al analizar el término "servicio público", el maestro Castro ²⁵ menciona que "servicio" quiere decir actividad y cuando decimos servicio público nos estamos refiriendo a una de estas tres cosas: 1) Que el fin que se persigue con esta actividad es un fin público, o 2) Que estas actividades son desarrolladas por el Estado, o por último 3) Que el régimen jurídico de estas actividades es de Derecho Público.

Como ya se señaló los servicios públicos tienden a satisfacer necesidades públicas o colectivas, pero conviene aclarar que por necesidad pública no debemos entender la

²⁵ Castro, E. José. Op. Cit. pag. 57.

que es común a los gobernados, sino la que nace de los fines del Estado.

Continuando con la explicación de lo que es un servicio público, diremos que el Lic. Manuel del Río ³⁶, nos menciona que la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo define diciendo que "En Derecho Administrativo se entiende por servicio público un servicio técnico, prestado al público, de manera regular y continua, para la satisfacción de intereses colectivos".

Finalmente, tenemos que la sustitución de la actividad privada por la del Estado puede llevarse a cabo en dos formas: total o parcialmente, de un modo exclusivo por el Estado y concurrentemente con los particulares. Por lo que respecta al primer caso, diremos que el cuarto párrafo del artículo 28 Constitucional faculta una sustitución total de la actividad privada por la del Estado. Dicho precepto jurídico menciona que el Estado ejercerá de manera exclusiva actividades tales como correos, telégrafos, acuñación de moneda, electricidad y ferrocarriles, entre otras. Por otra parte, tenemos que existen actividades en las que la sustitución va a ser parcial, es decir el Estado presta servicios públicos sin hacerlo en forma exclusiva, sino concurrentemente con los particulares.

³⁶ Río González, Manuel Del. Op. Cit. pag. 21.

En esta sustitución parcial, el Estado mediante sus atribuciones va a crear organismos o empresas, los cuales, como ya se mencionó van a desarrollar actividades a la par con los particulares, para la satisfacción de necesidades colectivas. En este caso el particular podrá manejar o explotar un servicio público por medio de una concesión que le es otorgada por el Estado. Como ejemplo de estas actividades que el Estado realiza paralelamente con los particulares podemos citar los servicios de asistencia, de enseñanza y transporte.

E. ATRIBUCIONES QUE TIENDEN A LA LIMITACION Y VIGILANCIA DE LAS ACTIVIDADES MERCANTILES.

Al iniciar el estudio de este apartado es necesario destacar que las atribuciones de vigilancia presuponen la existencia de una atribución anterior: La atribución de reglamentación cuya vigilancia va a verificar el Estado por medio de esta nueva categoría de atribución. Es decir, las atribuciones de vigilancia tienen por objeto controlar una reglamentación ya existente, esto es ver si las normas jurídicas que reglamentan la actividad privada se cumplen o se desobedecen.

Dicho en otras palabras, para que se puedan dar las atribuciones de vigilancia de la actividad privada es necesario que previamente exista una reglamentación de dicha actividad, para que posteriormente haciendo uso de tales

atribuciones, el Estado vea si se están cumpliendo o no con las disposiciones legales correspondientes entre las que se encuentran las que imponen limitaciones o restricciones a las actividades mercantiles.

En relación con las restricciones y limitaciones impuestas a las actividades de los particulares por las atribuciones de reglamentación y de vigilancia, el maestro Gabino Fraga ³⁷ nos menciona que con ellas se busca coordinar dichas actividades entre sí y hacer posible una vida en sociedad, así como promover el orden y bienestar generales, previniendo o reduciendo las consecuencias perjudiciales que en un momento dado pudieran afectar la vida en común.

El citado autor continúa diciéndonos que el orden y el bienestar públicos que se busca proteger con las restricciones y limitaciones que se imponen a las actividades de los particulares, abarcan conceptos tales como seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, llegando a abarcar intereses de índole económico. Se dice que cuando abarcan intereses de carácter económico, lo que se busca es evitar las consecuencias que origina la competencia económica y la lucha de clases colocadas en una situación de desigualdad.

³⁷ Fraga, Gabino. Op. Cit. pag. 430.

Por otra parte, tenemos que varios autores coinciden en señalar que el Estado va a intervenir limitando y vigilando las actividades particulares, entre las que destacan las de carácter mercantil, mediante sus actividades de "policía".

Al respecto, Antonio Lancis ³⁶ nos menciona que "la policía" tiene dos acepciones fundamentales: como actividad del Estado y como concepto. La primera se refiere al conjunto de facultades llevadas a cabo por el Estado para regular e intervenir tanto en las libertades individuales como en toda la actuación de los individuos cuando ésta quede sometida al permiso previo o a la inmediata jurisdicción y vigilancia del Estado.

La segunda acepción de "la policía", es decir como concepto, se refiere a un servicio público que el Estado sostiene para su seguridad y la de sus habitantes.

Cuando en el presente trabajo utilicemos el término "policía", lo haremos refiriéndonos a su primera acepción, esto es a la actividad realizada por el Estado para limitar y vigilar las actividades individuales.

³⁶ Lancis y Sánchez, Antonio. Op. Cit. pags. 91 y 92.

En relación con lo anterior, el Lic. Jorge Olvera ³⁹ señala que las medidas de policía pueden consistir en prescripciones reglamentarias o medidas individuales que imponen límites a la libertad individual con el fin de asegurar el orden público, por lo que los elementos (tranquilidad, seguridad y salubridad) de dicho orden público son invocados para justificar las restricciones mencionadas.

Asimismo, el maestro Delgadillo ⁴⁰ nos menciona que en términos parecidos definen varios autores a la policía, y continúa diciéndonos que para Manuel María Díez es "una actividad administrativa de limitación, por medio de la cual se controla el ejercicio de los derechos individuales de propiedad y libertad, a los efectos de adecuarlos a las exigencias del interés general".

Dando su propia definición, el maestro Delgadillo nos dice que por policía administrativa se entiende la actividad del Estado que se ejerce para el control de los gobernados, limitando y restringiendo sus Derechos o libertades individuales con la finalidad de salvaguardar la seguridad, la salubridad y la tranquilidad públicas.

³⁹ Olvera Toro, Jorge. Op. Cit. pag. 55.

⁴⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. pags. 135 y 136.

De las definiciones expresadas anteriormente se desprende que el Estado lleva a cabo en forma concreta esta actividad de policía, cuando crea leyes que regulan las libertades individuales o cuando las aplica creando situaciones que limitan o restringen la esfera de Derechos de los particulares.

Cabe destacar que la limitación de los derechos de los individuos siempre debe de obedecer a intereses generales, es decir estas restricciones solo se harán por razones de interés público.

Por otra parte, tenemos que al consistir la policía administrativa en una intervención y vigilancia de las actividades de los particulares, mediante la imposición de restricciones y limitaciones, este actuar del Estado debe desempeñarse bajo un orden jurídico, es decir estar contemplado por una Ley.

Al respecto, el maestro Luis Humberto Delgadillo ⁴¹ nos menciona que debido a que con la actitud de policía administrativa se restringen los derechos de los gobernados, su establecimiento debe estar contenido en una Ley formal y materialmente considerada de acuerdo con el principio jurídico de "reserva de Ley". Siendo así, los diversos medios a

⁴¹ Ibídem. pags. 141 y 142.

través de los cuales se manifiesta esta actividad del Estado solo serán válidos cuando tengan el soporte normativo para la actuación de la autoridad.

Dicho en otras palabras, y recordando lo que mencionamos cuando hablamos de atribuciones en general, en el sentido de que toda atribución debe derivar de la existencia de un precepto jurídico para ser legalmente válida, tenemos que estas actividades de policía, mismas que incluyen las atribuciones de vigilancia, no son excepción al principio de legalidad.

En virtud de que hemos señalado que la limitación y restricción de las actividades mercantiles en particular y en general de las actividades individuales se va a llevar a cabo mediante las actividades de policía que realiza el Estado y que éstas incluyen a las atribuciones de reglamentación y de vigilancia que tiene dicho ente social, tenemos que ahora vamos a hablar en forma particular de las atribuciones de vigilancia, mismas que como ya se señaló imponen restricciones a las actividades individuales.

Ya mencionamos que las atribuciones de vigilancia del Estado presuponen la existencia de una clase de atribuciones anterior, es decir las atribuciones de reglamentación. Ahora vamos a tratar de definir lo que son las

atribuciones de vigilancia, y así tenemos que ellas comprenden el conjunto de actividades materiales y de carácter restrictivo que realiza el Estado, las cuales se manifiestan en el establecimiento de limitaciones a los derechos de los particulares, por parte de los órganos de la administración pública, buscando con ello regular la libertad individual, a fin de salvaguardar el orden público, adecuando dicha libertad a las exigencias del interés general.

Una vez señalado lo anterior, tenemos que al tratar sobre las atribuciones de vigilancia, el maestro Castro ⁴² nos dice que éstas se pueden presentar en las tres formas siguientes:

La primera forma en la que vamos a ver la vigilancia que impone el Estado a algunas actividades particulares, entre las que se encuentran las actividades mercantiles, es la que se lleva a cabo a través de un servicio de inspección, mismo que se traduce en una forma de control, para verificar si los particulares están actuando conforme a las disposiciones legales aplicables.

Cabe destacar que estamos utilizando el término inspección en un sentido amplio, por lo que con el mismo pretendemos abarcar todo lo que es auditoría, fiscalización

⁴² Castro, E. José. Op. Cit. pags. 14 y 15.

contable y todo tipo de visitas realizadas por la autoridad y que tengan por objeto verificar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a la actividad de que se trate.

En relación con la inspección, tenemos que la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 16 autoriza las visitas domiciliarias que pueden llevar a cabo las autoridades administrativas, con fines sanitarios o de policía. Dicho precepto jurídico en la parte relativa expresa lo siguiente:

Artículo 16. "... la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales...".

De lo señalado anteriormente se desprende que la autoridad administrativa puede revisar la contabilidad y la documentación de los particulares para verificar si se cumple o no con las disposiciones legales correspondientes.

Asimismo, tenemos que aún cuando esta forma de vigilancia la encontramos desarrollada principalmente en

materia fiscal, esto no quiere decir que solamente en esa área se dé la inspección. También existe en todas aquellas actividades que por constituir servicios públicos requieren del conocimiento que debe tener el Estado, para cerciorarse de la forma como camina la empresa particular. Un ejemplo de ello lo encontramos en la Ley de Vías Generales de Comunicación, la cual autoriza un continuo conocimiento de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de la forma como marcha una empresa concesionaria de una vía de comunicación.

Una segunda forma de vigilancia de las actividades mercantiles se lleva a cabo por medio de declaraciones o avisos que los particulares están obligados a presentar, de cierta actividad que han comenzado o van a realizar.

Estas declaraciones o avisos que presentan los particulares al Estado dándole conocimiento o haciéndole saber su intención de iniciar o el hecho de haber comenzado una actividad determinada tienen por objeto que el Estado se prevenga y ponga en movimiento todo un sistema de vigilancia y control de la actividad sobre la cual se está dando la declaración.

Por último, en lo que respecta a las distintas formas en las que el Estado va a vigilar las

actividades mercantiles, tenemos que la forma más acentuada de vigilancia es la que se manifiesta en la autorización previa, la cual es muy común en nuestro sistema jurídico.

Al hablar de lo que es una autorización el maestro Humberto Delgadillo ⁴³ nos menciona que es un acto administrativo que remueve los obstáculos para el ejercicio de un derecho previamente adquirido por el particular. Es decir, el particular ya tiene el derecho para realizar determinada actividad, solo que para llevarla a cabo necesita, mediante la autorización correspondiente, salvar los obstáculos que no son otra cosa sino las limitaciones impuestas a los derechos de los particulares en razón de un interés general.

El maestro Acosta Romero ⁴⁴ coincide con los autores que señalan que en el régimen de autorizaciones se reconoce al particular un derecho pre-establecido cuyo ejercicio está sujeto a modalidades y limitaciones que mediante requisitos se establecen en base a fines de seguridad salubridad, orden público, urbanismo y aún de estética urbana.

Concluyendo, al particular se le reconoce un derecho y para su ejercicio deberá cumplir con una serie de requisitos que no son otra cosa más que restricciones de

⁴³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. pag. 142.

⁴⁴ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. pag. 888.

libertad o de propiedad que se encuentran previamente contempladas en las disposiciones legales, cumplidos los cuales, la autoridad expedirá la autorización correspondiente.

Por otra parte, tenemos que Humberto Delgadillo ⁴⁵ señala que en esta figura se puede contemplar perfectamente el equilibrio existente entre el ejercicio de la libertad y el de la autoridad, en virtud de que la autorización únicamente se otorga en base a un interés particular. Siendo así, tenemos que los obstáculos o trabas se establecen en función de un interés general, y las autorizaciones que se salvan se confieren debido al interés particular o individual de quienes lo solicitan.

Como ejemplos de autorizaciones podemos mencionar el otorgamiento de licencias de construcción, licencias de funcionamiento de establecimientos mercantiles y licencias de conducir, las cuales se sujetan a la comprobación realizada por la autoridad de que el ejercicio de un Derecho previamente adquirido (construir un terreno propio, abrir un establecimiento en un local que se tiene o conducir un vehículo) no ponga en peligro el interés general en su contenido más amplio.

⁴⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. pags. 141-143.

Es incuestionable que las personas pueden ejercer libremente sus Derechos fundamentales en tanto no exista una norma que lo prohíba. Por lo que es aquí cuando el Estado, conforme a su poder de policía emite disposiciones legales que regulan su ejercicio. Así tenemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza los Derechos de propiedad y asociación pero menciona que éstos se ejercerán de acuerdo con lo establecido por las normas emitidas por el Congreso de la Unión.

En lo que a materia administrativa se refiere, algunas de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión contienen limitaciones en el ejercicio de los Derechos de los individuos, pero como ya se mencionó habrá ocasiones en que estas restricciones podrán ser salvadas por las autorizaciones correspondientes.

En abundancia a lo anterior, el Lic. Acosta Romero " señala que los permisos, licencias y autorizaciones encuentran su legalidad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así tenemos que el artículo 21 hace referencia a las actividades de policía y buen gobierno, en tanto que en el artículo 73 fracción X se menciona que el Estado podrá legislar en materia de comercio, minería, e industria cinematográfica, entre otras.

" Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. pag. 889.

De igual forma se puede observar que distintas leyes emanadas del Congreso de la Unión hacen referencia a permisos y autorizaciones. Ejemplos los tenemos en la Ley General de Salud, que habla de permisos para abrir al público hoteles, escuelas, salones de espectáculos, fábricas, hospitales, etc.; de autorizaciones para elaborar, transportar y vender al público comestibles y bebidas empaçadas o envasadas, así como medicamentos; de licencias para dedicarse a la fabricación, elaboración o introducción de los mismos productos. Otro ejemplo lo tenemos en el Código Fiscal de la Federación en el cual se habla de permisos para dedicarse a ciertas actividades.

Ahora bien, en relación con el otorgamiento de las autorizaciones, tenemos que Humberto Delgadillo ⁴⁷ menciona que éstas se dan en forma discrecional o bien de una manera vinculatoria, dependiendo del Ordenamiento Legal. Así podemos señalar que cuando la Ley indique que una vez cumplidos los requisitos establecidos la autoridad deberá otorgar el permiso correspondiente, estaremos ante una autorización de carácter vinculatorio, en virtud de que no se podrá negar la misma, si se han cumplido todos los requisitos. Pero cuando la norma legal menciona que la autoridad podrá otorgar la autorización, se desprende que se puede determinar discrecionalmente si se dá o no.

⁴⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. pag. 143.

En lo que se refiere a los trámites de apertura de giros mercantiles, tenemos que la legislación que regula éstos contiene autorizaciones de carácter vinculatorio, es decir que los trámites que se realizan ante las distintas Dependencias, la autoridad tiene la obligación de conceder la autorización correspondiente, siempre y cuando los particulares cumplan con todos y cada uno de los requisitos establecidos en las disposiciones legales respectivas.

**C. CORRIENTES DOCTRINALES EXISTENTES EN RELACION CON LAS
ATRIBUCIONES DEL ESTADO.**

En el apartado anterior expusimos que las actividades mercantiles en general, y en especial la apertura de establecimientos, son de las actividades particulares que se encuentran limitadas y vigiladas por el Estado, mismo que actúa en base a sus atribuciones de reglamentación y vigilancia. Ahora vamos a tratar sobre lo que opinan las corrientes de pensamiento respecto a las distintas atribuciones que tiene un Estado.

Todas las doctrinas relacionadas con lo que deben ser las atribuciones del Estado podemos encuadrarlas dentro de dos grandes grupos: Las individualistas o liberales y las colectivistas o estatistas.

1. CORRIENTE INDIVIDUALISTA O LIBERAL.

Al tratar sobre esta corriente doctrinal, José Castro ** dice que la misma se fundamenta por una parte en el Derecho natural en tanto que por la otra resalta las aptitudes del individuo. Conforme a dicha corriente el Estado en principio no debe intervenir en la actividad privada sino solo lo indispensable para asegurar a los demás la misma libertad.

El citado autor continúa señalándonos que el liberalismo manifiesta que el individuo tiene como móvil el interés, por lo que al dejarlo actuar con libertad se facilitará su desarrollo y al lograrse ésto en los individuos se logra también un avance de la colectividad. De ahí nace la libre concurrencia y mediante la misma, a través de la oferta y la demanda, se mantendrá un estímulo constante del perfeccionamiento técnico y de la industria y se abaratarán los precios.

Ya mencionamos anteriormente, cuando hablamos de la necesidad de que el Estado reglamentara la actividad mercantil, el porque estas ideas liberales fueron perdiendo fuerza y validez en nuestros días, ahora vamos a hablar de lo que manifiesta la corriente individualista respecto a las atribuciones del Estado.

** Castro, E. José. Op. Cit. pag. 23.

En lo concerniente a las atribuciones que reglamentan la actividad de los particulares, el Lic. Gabino Fraga ⁴⁹ nos menciona que la corriente liberal sostiene que el Estado debe utilizar preferentemente normas jurídicas supletorias y represivas, toda vez que las disposiciones legales imperativas y preventivas constituyen un verdadero obstáculo para la libertad de los individuos.

La escuela liberal, nos dice el maestro Castro ⁵⁰ señala que hay que garantizar el principio de libertad de contratación, esto es la autonomía de la voluntad que tiene su expresión en la máxima que dice "la libertad de las partes es la suprema Ley de los contratos" por lo que el Estado solo debe intervenir en la actividad privada mediante una legislación supletoria, cuando los particulares no hayan previsto determinada situación.

Asimismo, esta corriente individualista menciona que una legislación preventiva solo pone trabas al libre desarrollo de la actividad privada por lo que son mejores las normas jurídicas represivas que van a imponer una sanción cuando se ha cometido la infracción y aquella será ejemplar, influyendo en el ánimo de los individuos a fin de que no vuelvan a violar lo señalado por las disposiciones legales.

⁴⁹ Fraga, Gabino. Op. Cit. pag. 15.

⁵⁰ Castro, E. José. Op. Cit. pag. 24.

Respecto a las atribuciones de fomento y ayuda a la actividad privada el maestro José Castro ⁵¹ menciona que el liberalismo únicamente aprueba la que se refiere a la creación de oficinas de información y ayuda, por parte del Estado, las cuales impulsarán el desarrollo de las actividades particulares.

Las otras formas de fomento, nos dicen las corrientes individualistas, solo van a provocar una desigualdad en la lucha económica, pues se coloca a determinados individuos en una situación de privilegio, dándose una competencia desigual y alterándose la libre concurrencia, por lo que dichas atribuciones de fomento no son aprobadas por el liberalismo.

En lo que se refiere a las atribuciones que sustituyen a la actividad privada por la del Estado, el Lic. Gabino Fraga ⁵² nos indica que la doctrina liberal señala que el Estado no debe realizar actividades de orden económico en virtud de que su misma organización no le permite actuar con la velocidad y elasticidad exigida para estas actividades, además de que se va a carecer de un interés personal que es la base del desarrollo de la empresa comercial.

⁵¹ Ibídem. pag. 29.

⁵² Fraga, Gabino. Op. Cit. pag. 18.

Finalmente, en lo que toca a las atribuciones de limitación y vigilancia, el maestro José Castro⁵³ nos señala que la corriente de pensamiento liberal establece que éstas solo crean obstáculos y entorpecen el libre desarrollo de la actividad privada, pues imponen restricciones a las actividades individuales.

Dicha corriente condena enérgicamente el sistema de autorización previa, pues menciona que éste no es sino una facultad discrecional del Estado para autorizar o no una determinada actividad individual y esto va a poner a los particulares a merced del Estado, ya que el mismo va a conceder o negar discrecionalmente la autorización solicitada.

Nos parece oportuno recordar lo que mencionamos en el apartado que habla de las atribuciones que tienden a la limitación y vigilancia de las actividades mercantiles, en el sentido de que no todas las autorizaciones previas que otorga la autoridad se van a dar en forma discrecional, ya que en un gran porcentaje de ellas el Estado se encuentra obligado a concederlas si los particulares han cumplido con los requisitos establecidos por la legislación correspondiente. Por otra parte, aún en los casos que la autoridad tiene facultad discrecional para conceder o no una autorización, esta facultad estará apegada a Derecho, es decir,

⁵³ Castro, E. José. Op. Cit. pags. 29 y 30.

deberá encuadrarse dentro de los parámetros que la Ley menciona, por lo que la autoridad no deberá actuar arbitrariamente.

2. CORRIENTE COLECTIVISTA O ESTATISTA.

La corriente de pensamiento estatista está de acuerdo con toda intervención estatal en las actividades llevadas a cabo por los particulares. Al respecto, el maestro Castro ⁵⁴ nos menciona que para esta escuela más que Derechos naturales existen funciones sociales que los individuos deben desempeñar en la sociedad.

Así tenemos que, como lo señala el Lic. Gabino Fraga ⁵⁵ al hablar de la reglamentación de las actividades individuales, esta corriente de pensamiento sostiene que deben aplicarse con toda preferencia leyes imperativas, sobre todo en aquellos casos en donde se ha visto que el libre juego de las leyes económicas no basta para mantener el equilibrio entre las clases sociales.

De igual forma esta escuela considera que a la par de esta legislación imperativa deben existir disposiciones legales preventivas, toda vez que las normas jurídicas represivas son ineficaces para proteger el Derecho, pues solo se aplican se ha consumado la infracción a la Ley.

⁵⁴ Ibídem. pag. 45.

⁵⁵ Fraga, Gabino. Op. Cit. pag. 16.

Ahora bien, por lo que respecta a las atribuciones de fomento, el maestro Castro ⁵⁶ nos menciona que la corriente estatista las considera necesarias dentro de la sociedad, toda vez que reviste una gran importancia mantener vivas las fuentes de trabajo, lo cual se logra protegiendo la industria y comercio de una nación o brindando subsidios a aquellas empresas que así lo requieran y cuya función beneficie y vaya acorde con los fines del Estado. Para esta escuela el principio de la libre concurrencia es una Ley que se traduce en el dominio del más débil por el más fuerte.

En relación con lo anterior, el Lic. Gabino Fraga ⁵⁷ nos menciona que la doctrina estatista considera que las atribuciones de fomento van a corregir las desigualdades existentes entre los individuos, creadas por la lucha económica. Mediante el fomento se protegerán determinadas actividades para así evitar que se afecte la economía de un país, como consecuencia de la libre concurrencia.

En cuanto a las atribuciones que tiene el Estado para sustituir total o parcialmente a los particulares en determinadas actividades, dicho jurista nos dice que las doctrinas estatistas mencionan que no hay ningún impedimento con suficiente fuerza que impida al Estado organizar empresas que

⁵⁶ Castro, E. José. Op. Cit. pags. 44 y 45.

⁵⁷ Fraga Gabino. Op. Cit. pag. 17.

sustituyan a los particulares en el desempeño de ciertas actividades. No existe razón por la cual no se pueda conceder a los encargados de estas empresas un interés personal para estimular su iniciativa, así como se pueden suprimir trabas y lentitudes de la organización burocrática.

Por lo que se refiere a las atribuciones de vigilancia, el maestro Castro ⁵⁸ nos indica que el estatismo señala la importancia de las mismas, en virtud de que sirven para verificar los resultados del régimen reglamentario, es decir se vigilará la observancia o la inobservancia del sistema jurídico existente.

Cabe recordar que en uno de los apartados anteriores explicamos que las atribuciones de vigilancia suponen una atribución anterior: la de reglamentación de la actividad privada cuya vigilancia va a realizar el Estado mediante estas atribuciones.

Para la corriente de pensamiento colectivista es imprescindible que dentro de toda sociedad el Estado tenga atribuciones de vigilancia.

⁵⁸ Castro, E. José. Op. Cit. pag. 45.

En abundancia a lo anterior, el Lic. Gabino Fraga ²⁹ nos menciona que para esta corriente de pensamiento además del orden, la tranquilidad y la salubridad públicas, el Estado debe cuidar otros intereses, como podría ser el orden económico y para lograrlo es necesario imponer limitaciones, sistemas de control, de autorización previa para el ejercicio de las actividades de los particulares.

Para terminar lo relativo a las corrientes doctrinales en relación con las atribuciones del Estado, diremos que la actitud que adopta la legislación mexicana sobre dichas atribuciones no se reduce a una sola tendencia. Es decir, es una postura ecléctica, pues por una parte existen disposiciones legales que parecen estar inspiradas en doctrinas individualistas, en tanto que por otro lado también existen normas jurídicas con tendencias de pensamiento estatista.

²⁹ Fraga, Gabino. Op. Cit. pag. 17

II. LA DIVERSIDAD DE TRAMITES ADMINISTRATIVOS REQUERIDOS PARA LA
APERTURA DE UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL.

Resulta importante destacar que el funcionamiento legal de un establecimiento mercantil requiere de una serie de trámites ante diversas autoridades.

No obstante, antes de tratar sobre ellos, precisaremos un concepto de establecimiento mercantil, el cual para Rafael de Pina ⁶⁰ es "el local en donde se encuentra ubicada la empresa mercantil, esto es el lugar donde se instala la empresa y desarrolla su actividad".

Asimismo, Genaro Góngora Pimentel ⁶¹ lo define como el "asiento material de la empresa o el lugar geográfico en el que permanentemente se desenvuelven sus negocios, o bien como el local en el que materialmente se realizan dichas actividades". Este autor además menciona que al tratarse el establecimiento mercantil de un lugar, el mismo va a tener el efecto de determinar la competencia para la apertura y

⁶⁰ Pina, Rafael de y Pina Vara, Rafael de. Diccionario de Derecho. Vigésima edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1994. pag. 275.

⁶¹ Góngora Pimentel, Genaro. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. Segunda edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. México 1987. pag. 1316.

funcionamiento del propio establecimiento. Es decir, dependiendo del punto geográfico en donde se encuentre ubicado, se determinarán las autoridades ante las cuales se realizarán los distintos trámites de apertura.

Por otra parte, la ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal ⁶², en su artículo 3 fracción V nos dice que establecimiento mercantil es "El inmueble en donde una persona física o moral desarrolla actividades relativas a la intermediación, compra-venta, alquiler o prestación de bienes o servicios en forma permanente".

Considerando las definiciones anteriores podemos concluir que coincidimos con lo mencionado por el precepto jurídico antes citado y por lo tanto para nosotros "establecimiento mercantil" es el local o inmueble en donde una persona física o moral lleva a cabo actividades de intermediación, compra-venta, alquiler o prestación de bienes o servicios en forma permanente, resultando de extrema importancia determinar el punto geográfico en el que se encuentre el establecimiento mercantil para especificar las autoridades ante las cuales se realizarán los distintos trámites de apertura, mismos que a continuación precisaremos.

⁶² Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación de 29 de mayo de 1996. pag. 28.

A. INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES
DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

Uno de los primeros trámites que debe efectuar la persona física o moral que va a abrir un establecimiento mercantil, es el de solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta obligación encuentra su fundamento legal en el artículo 27 párrafo primero del Código Fiscal de la Federación ⁶³, el cual señala lo siguiente:

Artículo 27.- "Las personas morales así como las personas físicas que deban presentar declaraciones periódicas o estén obligadas a expedir comprobantes por las actividades que realicen deberán de solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y proporcionar la información relacionada con su identidad, su domicilio y en general sobre su situación fiscal, mediante los avisos que se establecen en el Reglamento de este Código..."

Cuando un establecimiento mercantil se inscribe en el Registro Federal de Contribuyentes (R.F.C.)

⁶³ Código Fiscal de la Federación y su Reglamento. Código Fiscal de la Federación. Vigésima tercera edición. Ediciones Delma. México 1998. págs. 33 y 34.

haciendo del conocimiento de la autoridad su voluntad de iniciar actividades, lo que está haciendo en realidad es darse de alta para el cumplimiento de otras obligaciones fiscales, entre las que se destaca el pago de impuestos.

Al contar con un registro de las aperturas de los establecimientos mercantiles, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá un control sobre éstos, toda vez que los mismos se encontrarán plenamente identificados y ubicados, con la finalidad de que cumplan con su obligación de pago de impuestos, los cuales servirán al Estado para obtener recursos y así atender de una mejor forma necesidades y económicas que requieren ser satisfechas.

Esta obligación de contribuir para los gastos públicos, encuentra su fundamento desde la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en su artículo 31 fracción IV ⁶⁴ establece que los mexicanos se encuentran obligados a "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

⁶⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 96 edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1992. pag. 38.

De igual forma, tenemos que el Código Fiscal de la Federación en su artículo primero⁶⁵ señala que "Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas...", y siendo que la contribución por excelencia son los impuestos, tenemos que el Estado requiere ejercer un control y vigilancia sobre aquellos cuya situación se adecúa a las hipótesis normativas contempladas en las leyes fiscales como supuestos generadores del pago de impuestos.

Así podemos decir que la apertura de un establecimiento mercantil es una circunstancia de hecho que se encuentra contemplada como supuesto jurídico, en la legislación fiscal, que genera la obligación de inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes. Con ello la autoridad busca que esta inscripción sea el primer paso para el pago de impuestos de esa negociación que comienza sus actividades.

Resumiendo, tenemos que cuando un establecimiento mercantil se dá de alta o avisa de su apertura mediante su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedará sujeto al control y vigilancia de esta Dependencia, para el pago de los impuestos que se vayan generando como consecuencia de su actividad.

⁶⁵ Código Fiscal de la Federación. Op. Cit. pag. 1.

Ahora bien, en lo referente a la forma mediante la cual se va a solicitar la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, tenemos que el artículo 31 del Código Fiscal de la Federación ⁶⁶ en su parte relativa establece que "Las personas que conforme a las disposiciones fiscales tengan obligación de presentar solicitudes en materia de Registro Federal de Contribuyentes ...lo harán en las formas que al efecto apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo proporcionar el número de ejemplares, los datos e informes y adjuntar los documentos, que dichas formas requieran...".

De lo expresado anteriormente, tenemos que el particular deberá utilizar el formulario de registro R-I (anexo I), el cual deberá presentarse en original y copia acompañado de copia certificada ya sea del acta de nacimiento (tratándose de personas físicas) o del documento constitutivo (si se trata de personas morales).

Cabe destacar que el artículo 15 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación ⁶⁷ menciona el término dentro del cual se deberá solicitar la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes. Este artículo señala lo siguiente:

⁶⁶ *Ibíd.* pag. 40.

⁶⁷ Código Fiscal de la Federación y su Reglamento. Reglamento del Código Fiscal de la Federación. Vigésima tercera edición. Ediciones Delma. México 1998. pag. 206.

FORMULARIO DE REGISTRO

A T T E N C I O N

R1P1961

124

R-1

ANTES DE INICIAR EL LLENADO, LEA LAS INSTRUCCIONES DEL REVERSO.

ADMINISTRACION LOCAL DE RECAUDACION

REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES

INDICAR CON "X" PERSONA FISICA PERSONA MORAL SI EL TRAMITE ES NORMAL COMPLEMENTARIO

DATOS GENERALES DEL CONTRIBUYENTE

3 APELLIDO PATERNO, MATERNO Y NOMBRE DEL DENOMINACION O RAZON SOCIAL

4 DOMICILIO FISCAL O DOMICILIO DEL ESTABLECIMIENTO: CALLE No. Y/O LETRA EXTERIOR No. Y/O LETRA INTERIOR
 COLOREA TELEFONO

REFERENCIA (ENTRE LAS CALLES DE Y DE MUNICIPIO O DELEGACION EN EL D.F. CODIGO POSTAL
 LOCALIDAD ENTIDAD FEDERATIVA

SOLICITUD DE INSCRIPCION

5 FECHA DE NACIMIENTO O FECHA DE FIRMA DE LA ESCRITURA O DOCUMENTO CONSTITUTIVO AÑO MES DIA FECHA DE PRINCIO DE OPERACIONES AÑO MES DIA

ACTIVIDAD PRECEDENTE (DESCRIBA)

OBLIGACIONES FISCALES (CLAVE)

6 EN CASO DE ESTAR OBLIGADO EN EL REGIMEN SIMPLIFICADO A PRESENTAR RELACION DE BIENES Y DEUDAS, INDIQUE MONTO DE BIENES DEUDAS CAPITAL DE APLICACION

CAMBIO DE SITUACION FISCAL

OBLIGACIONES FISCALES (CLAVE)

7 MARQUE CON UNA "X" EL TIPO DE MOVIMIENTO AÑO MES DIA AUMENTO

1 AUMENTO Y/O DISMINUCION DE OBLIGACIONES FISCALES DISMINUCION

2 ASALARADOS QUE AUMENTAN OBLIGACIONES POR OTRAS ACTIVIDADES AUMENTO

CANCELACION EN EL REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES

3 CAMBIO DE DOMICILIO FISCAL

4 APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS O LOCALES 11 LIQUIDACION TOTAL DEL ACTIVO

5 CIERRE DE ESTABLECIMIENTOS O LOCALES 12 LIQUIDACION DE LA SUCESION

6 SUSPENSION DE ACTIVIDADES 13 DEFERENCION

7 CAMBIO DE DENOMINACION O RAZON SOCIAL 14 FUSION DE SOCIEDADES

8 REANUDACION DE ACTIVIDADES 15 ESCISION TOTAL DE SOCIEDADES

9 FINICIO DE LIQUIDACION 16 PERSONAS MORALES (NO CONTRIBUYENTES) POR FINO ENTERRA EN LIQUIDACION AÑO MES DIA

10 APERTURA DE SUCESION FECHA DE CANCELACION

SERVICIOS

1 ETIQUETAS CON CODIGO DE BARRAS 2 Cedula de Identificación Fiscal (EMPEDICION) 3 Cedula de Identificación Fiscal (NEEMPEDICION) 4 CONSULTA DE REGISTRO FISCAL 5 SUPLENTO DE CLAVES DE DECLARACIONES

PATERNO

MATERNO

NOMBRES

REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES

FIRMA DEL CONTRIBUYENTE, REPRESENTANTE LEGAL O PODERADO

SE PRESENTA POR DUPLICADO

DATOS DEL REPRESENTANTE LEGAL O PODERADO APELLIDOS

Artículo 15.- "La solicitud de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes a que se refiere el artículo 27 del Código, deberá presentarse dentro del mes siguiente en el que se efectúen las situaciones que a continuación se señalan:

I. Las personas morales residentes en México, a partir de que se firme su acta constitutiva.

II. Las personas físicas, así como las morales residentes en el extranjero desde que se realicen las situaciones jurídicas o de hecho que den lugar a la presentación de declaraciones periódicas...".

Respecto al lugar para efectuar el trámite de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes señalaremos que el artículo 16 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación " menciona que "La solicitud de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes deberá presentarse ante la autoridad recaudadora correspondiente al domicilio fiscal del contribuyente."

Hablando propiamente del trámite que deberá realizar el particular para solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, mencionaremos que dicha

** *Ibidem.* pag, 207.

gestión se realiza mediante el llamado "buzón fiscal", ubicado en el módulo de atención fiscal de las administraciones locales de recaudación, a través de los siguientes pasos: En el módulo respectivo el orientador de trámites fiscales proporcionará un sobre en el que se anotarán nombre, denominación o razón social, así como el domicilio fiscal. En el sobre se introducirán el formulario de registro R-I debidamente requisitado, así como copia certificada del acta de nacimiento o del documento constitutivo, según sea el caso. Posteriormente, el encargado del "buzón fiscal" anotará el número de folio tanto en el sobre como en la copia del formulario que conservará el particular como acuse de recibo, y finalmente se depositará el sobre en el "buzón fiscal".

Con motivo de la solicitud de inscripción que se ha presentado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público asignará la clave del Registro Federal de Contribuyentes que corresponda a cada persona física o moral inscrita. Esta clave se dará a conocer al particular mediante un documento denominado cédula de registro federal de contribuyentes que será entregada en el mismo lugar en donde efectuó su trámite, en un término de 2 días contados a partir de la fecha en que realizó éste.

Cabe destacar, que esta clave que ha sido asignada a cada particular inscrito en el Registro Federal

de Contribuyentes deberá ser citada en todo documento que se presente ante las autoridades fiscales y jurisdiccionales, cuando en este último caso se trate de asuntos en los que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea parte.

Lo mencionado en los dos párrafos precedentes encuentra su fundamento legal en los artículos 27 párrafo cuarto del Código Fiscal de la Federación ⁶⁶ y 25 del Reglamento de dicho Ordenamiento Legal ⁷⁰, los cuales establecen lo siguiente:

Artículo 27.- "...La Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevará el Registro Federal de Contribuyentes basándose en los datos que las personas le proporcionen de conformidad con este artículo y en los que la propia Secretaría obtenga por cualquier otro medio; asimismo asignará la clave que corresponda a cada persona inscrita quien deberá citarlo en todo documento que presente ante las autoridades fiscales y jurisdiccionales, cuando en este último caso se trate de asuntos en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea parte..."

⁶⁶ Código Fiscal de la Federación. Op. Cit. pag. 34.

⁷⁰ Reglamento del Código Fiscal de la Federación. Op. Cit. pag. 213.

Artículo 25.- "La clave del Registro Federal de Contribuyentes a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 27 del Código, se dará a conocer a quien solicite la inscripción mediante un documento que se denominará cédula de registro federal de contribuyentes."

Por último, tenemos que cuando un establecimiento mercantil esté funcionando sin solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, estará cometiendo una infracción de carácter fiscal, la cual en un momento determinado podría constituir un delito fiscal. Lo anterior de conformidad con lo establecido por los artículos 79, 80 y 110 del Código Fiscal de la Federación ⁷¹, los cuales mencionan lo siguiente:

Artículo 79.- "Son infracciones relacionadas con el Registro Federal de Contribuyentes las siguientes:

I.- No solicitar la inscripción cuando se está obligado a ello o hacerlo extemporáneamente, salvo cuando la solicitud sea presentada de manera espontánea..."

⁷¹ Código Fiscal de la Federación. Op. Cit. pags. 85, 86 y 105.

Artículo 80.- "A quien cometa infracciones relacionadas con el Registro Federal de Contribuyentes a que se refiere el artículo 79 se le impondrán las siguientes multas:

I.- De 1,178.00 a 3533.00 a las comprendidas en las fracciones I, II y IV..."

Artículo 110.- "Se impondrá sanción de tres meses a tres años de prisión a quien:

I.- Omita solicitar su inscripción o la de un tercero en el Registro Federal de Contribuyentes, por más de un año contado a partir de la fecha en que debió hacerlo..."

Como puede observarse el no solicitar la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes puede transformarse de una simple infracción con sanción pecuniaria a un delito fiscal con una pena privativa de la libertad, dependiendo del tiempo transcurrido desde el momento en que se estuvo obligado a solicitar la inscripción.

Sin embargo, el mismo artículo 110 (citado anteriormente) nos señala que "...No se formulará querrela, si quien encontrándose en los supuestos anteriores, entera espontáneamente, con sus recargos, el monto de la

contribución omitida o del beneficio indebido antes de que la autoridad fiscal descubra la omisión o el perjuicio, o medie requerimiento, orden de visita o cualquier otra gestión notificada por la misma, tendiente a la comprobación de cumplimiento de las obligaciones fiscales...".

B. TRAMITE DE USO DE SUELO.

Dentro de los trámites que se requieren para la apertura de un establecimiento mercantil, podemos mencionar que el de uso de suelo es de los que deben efectuarse primero, en virtud de que antes de hacer cualquier otra cosa relacionada con la negociación que queremos abrir, debemos cerciorarnos si el predio en donde instalaremos nuestro establecimiento tiene permitido el uso de suelo para el giro que pretendemos poner y esto lo haremos solicitando la certificación de zonificación para uso específico del inmueble de que se trate.

Estas certificaciones de zonificación para uso específico encuentran su fundamento legal en el artículo 33 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal ⁷², el cual menciona lo siguiente:

⁷²

Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal de 2 de junio de 1997. pags. 9 y 10.

Artículo 33.- "Para los efectos del artículo 71 de la Ley, las certificaciones son de tres tipos: certificación de zonificación para uso específico, certificación de zonificación para usos de suelo permitidos y certificación de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos.

En las primeras se hace constar si un uso específico está permitido o prohibido para determinado inmueble...".

Conforme a lo establecido por el artículo precedente, en la certificación de zonificación para uso específico, la autoridad hace constar por escrito si es posible abrir un establecimiento mercantil con el giro señalado en nuestra solicitud.

Con la determinación de los usos de suelo, el Estado impone restricciones y limitaciones a los derechos de los particulares, pero siempre buscando el beneficio de la colectividad. Esto de acuerdo a lo establecido por los artículos 2 y 6 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal ⁷³, mismos que señalan lo siguiente:

⁷³ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 1996. pags. 38-40 (primera sección).

Artículo 2.- "La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal, tienen por objeto mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural..."

Artículo 6.- "La determinación de los usos y destinos de tierras, aguas y bosques es inherente a la función social del derecho de propiedad, de acuerdo con lo previsto en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, con la Ley General de Asentamientos Humanos y con el Código Civil."

El precepto jurídico a que hace alusión el artículo anterior establece lo siguiente:

Artículo 27.- "...La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público ...en consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población..."⁷⁴

⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. pag. 22.

En el capítulo anterior mencionamos que el Estado al imponer restricciones y limitaciones a los derechos de los particulares lo va a hacer buscando el beneficio de la colectividad. Esto sucede con el trámite de uso de suelo, en donde se limita al particular su derecho de propiedad o de posesión de un inmueble.

En este caso, al imponer la autoridad dicha restricción consistente en que no podrá funcionar legalmente un establecimiento mercantil sin la correspondiente certificación de zonificación para uso específico, se busca la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población.

Así tenemos que el Estado mediante la aplicación de normas jurídicas ejerce sus atribuciones para determinar los usos del territorio del Distrito Federal. No obstante, es importante resaltar que las limitaciones y modalidades impuestas al uso de los terrenos y edificaciones propiedad de los particulares se harán siempre pensando en el interés general.

De lo anterior se desprende que el Estado cuando, mediante la reglamentación, efectúa un control del uso de suelo, señalando los fines particulares a que se podrán

dedicar determinadas áreas o predios, lo hace buscando entre otras cosas mejorar las condiciones de vida de los habitantes del Distrito Federal, a través de la planeación del funcionamiento ordenado y regular de los servicios públicos y del acceso a los satisfactores económicos, culturales y recreativos. Es por ello que quien pretenda abrir un establecimiento mercantil en el Distrito Federal deberá tramitar la certificación de zonificación para uso específico respectiva.

Cabe destacar que la expedición de normas y criterios para regular el uso del suelo se realizó debido al desarrollo industrial creciente, a la explosión demográfica y a la concentración de población. Es por ello que la autoridad ha limitado los derechos de propiedad y posesión de los predios establecidos en el Distrito Federal, los cuales deben ajustarse a las modalidades y usos previamente asignados.

De todo lo mencionado podemos concluir que el derecho de propiedad, el de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de los predios serán ejercidos de conformidad con las limitaciones y modalidades que se determinen en la legislación correspondiente y de acuerdo con los usos asignados por el Estado, mismos que se establecerán siempre considerando la utilidad pública y el interés general. Es por ello que los particulares que pretenden abrir un establecimiento mercantil deben tramitar su respectiva certificación de

zonificación para uso específico, pues tal documento se otorga de conformidad con los distintos usos asignados para cada una de las zonas que conforman el territorio del Distrito Federal.

Ahora bien, tenemos que la ordenación territorial con los distintos usos de suelo asignados para cada una de las zonas del Distrito Federal, está contenida en los programas general, delegacionales y parciales existentes. Lo anterior con fundamento en el artículo 16 párrafo primero de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal ⁷⁵, el cual señala:

Artículo 16.- "La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial se concretará a través del Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales, que en conjunto constituyen el instrumento rector de la planeación en esta materia para el Distrito Federal...".

La propia Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en su artículo 7 fracciones XXII, XXIII y XXIV ⁷⁶, define cada uno de estos programas en los siguientes términos:

⁷⁵ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Op. Cit. pag. 43.

⁷⁶ *Ibidem.* pag. 40.

Artículo 7.- "Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

...XXII.- Programa General: Es el que determina la estrategia, política y acciones generales de ordenación del territorio del Distrito Federal, así como las bases para expedir los programas delegacionales y los parciales...

XXIII.- Programa Delegacional: El que establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de una delegación del Distrito Federal.

XXIV.- Programa Parcial: El que establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, en áreas específicas. Los programas parciales tienen un carácter especial adaptado a las condiciones particulares de algunas áreas..."

La observancia de estos programas es obligatoria para los propietarios o poseedores de los predios ubicados dentro de la circunscripción territorial que abarca cada uno de los programas, según lo establecido por la fracción I del artículo 22 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal⁷⁷, misma que menciona lo siguiente:

⁷⁷ *Ibidem.* pag. 45.

Artículo 22.- "En la aplicación de los programas se observarán las siguientes disposiciones:

I.- Las personas físicas o morales, públicas o privadas, están obligadas a la exacta observancia de los programas en cuanto al uso y aprovechamiento de los bienes inmuebles ubicados en el Distrito Federal...".

Tanto en los programas delegacionales como en los parciales se establecen los fines particulares a que se podrán destinar los predios y sus construcciones, especificándose la zona en función a su ubicación. Es revisando estos programas cuando nos daremos cuenta si está permitido o prohibido el uso de suelo para el giro del establecimiento mercantil que pretendemos abrir.

Volviendo a lo que es el trámite de uso de suelo que debe realizar la persona que pretenda abrir un establecimiento mercantil, diremos que dicha gestión estará encaminada a la obtención de una certificación de zonificación para uso específico en donde la autoridad hará constar si el uso que pretende dar el particular a determinado inmueble está permitido o prohibido.

Esta certificación de zonificación para uso específico será expedido por la Delegación Política del

Departamento del Distrito Federal, correspondiente al domicilio del inmueble, observando el ordenamiento territorial contenido en el programa delegacional o parcial respectivo.

El artículo 34 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal ⁷⁸, nos señala los datos y documentos que deberán acompañarse a la solicitud (anexo 2) de certificación de zonificación para uso específico; este precepto establece lo siguiente:

Artículo 34.- "Los interesados en obtener las certificaciones a que se refiere el artículo anterior deberán presentar su solicitud debidamente firmada ante el registro la cual deberá contener:

I.- En todos los casos, los datos y documentos siguientes:

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

⁷⁸ Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Op. Cit. pag. 10.



DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano

Solicitud de Certificado de Zonificación para Uso Específico

Fecha de Ingreso: _____ Folio No. _____

Esta solicitud se formula bajo protesta de decir verdad, por lo tanto, si los informes o declaraciones proporcionados por el particular resultan falsos, se aplicarán las sanciones administrativas correspondientes, sin perjuicio de las penas en que incurran aquellos que conduzcan con falsedad de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables. La actuación administrativa de la autoridad y la de los interesados se sujetará al principio de buena fe (Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, art. 32).

Ubicación del Predio o Inmueble

Calle	No. of.	Manzana	Lote
Colonia	Poblado	Codigo Postal	
Delegación	Cuenta Predial		

Uso(s) del Predio o Inmueble

1. Uso(s) Actual(es) _____
 Sup. Total del Predio _____ M2. Sup. Total Construida _____ M2.

2. Uso(s) Solicitado(s) _____
 Superficie ocupada por Uso _____ M2.

Trámite que va a realizar

Construcción Regularización Otro(s) _____
 Apertura Escrituración

Croquis de localización



Indicar el nombre de las calles que limitan la manzana, medidas del frente y linderos del predio, así como las distancias de sus extremos a las esquinas. (Elaborar el croquis en tinta y regla).

Zonificación: _____

Plano No.: _____

Zonificó: _____

Dictamen:
 Programa Parcial de Desarrollo Urbano
 para la Delegación: _____
 N. C. o R. _____
 Densidad: _____ hab/ha
 Lote Tipo: _____ M²
 Intensidad de Uso: _____ V.A.T.
 Dictaminó: _____

Datos del Solicitante o Representante Legal

Nombre _____
 Domicilio _____
 Se identifica con: _____
 Firma _____ Tel(s): _____

Sello de Recepción

- Llenar esta forma a máquina o letra de molde con tinta en original y presentarla ante la oficina correspondiente junto con el comprobante de pago de derechos.
 - Esta solicitud se tendrá por no presentada si la información proporcionada es incompleta o errónea.

Uso exclusivo del D.D.F.

b) Domicilio para oír y recibir notificaciones.

c) Domicilio del inmueble a que se refiere la solicitud, señalando cual es la Delegación del Distrito Federal que le corresponde.

d) Croquis de ubicación y superficie del predio de que se trate.

e) Comprobante de pago de derechos correspondientes.

f) Copia de la boleta predial actualizada, y

g) Copia de una identificación oficial..."

En cuanto al tiempo en que la autoridad expedirá el documento solicitado, el artículo 36 del propio Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal⁷⁹, nos menciona lo siguiente:

⁷⁹ Iden.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Artículo 36.- "El Registro expedirá las certificaciones de zonificación y las de acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos, dentro de dos y siete días hábiles respectivamente, contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud".

Ahora bien, de conformidad con lo establecido por el artículo primero transitorio del mismo Reglamento ⁸⁰ el término de dos días para la expedición de las certificaciones de zonificación para uso de suelo específico debió entrar en vigor a partir del 29 de noviembre de 1997. El citado precepto jurídico menciona lo siguiente:

PRIMERO.- "El presente reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la "Gaceta Oficial del Distrito Federal" y se publicará en el "Diario Oficial de la Federación" para su mayor difusión. Se exceptúa el artículo 36 que entrará en vigor a los 180 días de la publicación en dicha gaceta; mientras tanto, el plazo para la expedición de las certificaciones de zonificación para uso de suelo específico, y de zonificación de usos de suelo permitidos, será de veintidós días hábiles y el de las certificaciones de acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos, de treinta días hábiles."

⁸⁰ Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Op. Cit. pag. 15.

No obstante, en la práctica aún no se expiden las certificaciones de zonificación para uso de suelo específico dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud.

Para concluir lo relativo al trámite de uso de suelo, señalaremos que de lo mencionado en el presente apartado podemos resaltar que la autoridad ha impuesto limitaciones y restricciones a los derechos de propiedad y posesión de los predios del Distrito Federal, en función de un control más ordenado de los usos a que se destinarán dichos inmuebles. Es decir, el Departamento del Distrito Federal mediante el trámite de uso de suelo busca ordenar el desarrollo urbano, persiguiendo con ello finalidades de interés social, entre las que se destaca evitar deterioro en las condiciones de vida de las personas que habitan el territorio de la Ciudad de México.

C. LICENCIA SANITARIA O AVISO DE FUNCIONAMIENTO.

Otro de los trámites que debe cumplir la persona física o moral que va a abrir un establecimiento mercantil es el de la obtención de licencia sanitaria o la presentación de un aviso de funcionamiento, según sea el caso. Aunque como veremos más adelante existen giros que se encuentran

totalmente liberados en virtud de que no constituyen riesgo para la salud.

La regulación de este trámite la encontramos en la Ley General de Salud, la cual contiene disposiciones de orden público y bienestar general que reglamentan la garantía social del derecho a la protección de la salud que tiene toda persona, conforme al artículo 4 Constitucional ²¹, el cual establece que "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud...".

Así tenemos que con la obligación que se impone a determinados establecimientos mercantiles de tramitar su licencia sanitaria o en su caso presentar el aviso de funcionamiento correspondiente, el Estado busca tener un control y vigilancia sanitaria en materia de salubridad general respecto de las negociaciones que pudieran constituir algún riesgo para la salud.

Mencionamos que las personas que desean abrir un establecimiento mercantil deberán gestionar su licencia sanitaria o presentar un aviso de funcionamiento, según sea el giro al que se vayan a dedicar, ahora vamos a hablar en forma

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. pag. 10.

separada de cada uno de estos trámites, especificando en forma precisa los fundamentos legales de estas obligaciones.

Por lo que corresponde a la licencia sanitaria, tenemos que Marco T. Santillán Rodríguez ²², nos señala que ésta "es un documento expedido por la Secretaría de Salud, por medio del cual se autoriza a un establecimiento a que opere y funcione por haber cumplido con los requisitos sanitarios que exige la Ley General de Salud."

Cabe mencionar que la obligación que tienen determinados establecimientos mercantiles de contar para su funcionamiento con dicho documento encuentra su fundamento en el artículo 373 de la Ley General de Salud ²³, el cual señala lo siguiente:

Artículo 373.- "Requieren de licencia sanitaria los establecimientos a que se refieren los artículos 198, 319, 329 y 330 de esta Ley; cuando cambien de ubicación, requerirán de nueva licencia sanitaria."

²² Revista "Logros". "Trámites para dar de alta un negocio en la Ciudad de México". México, D.F. octubre de 1994. pag. 21.

²³ Legislación Sanitaria. Ley General de Salud. Ediciones Delma. México 1997. pag. 142.

Los preceptos jurídicos a que hace mención el artículo precedente establecen lo siguiente:

Artículo 198.- "Únicamente requerirán autorización sanitaria los establecimientos dedicados a:

I.- El proceso de los medicamentos que contengan estupefacientes y psicotrópicos; vacunas; toxoides; sueros y antitoxinas de origen animal, y hemoderivados.

II.- La elaboración, fabricación o preparación de medicamentos, plaguicidas, nutrientes vegetales o sustancias tóxicas o peligrosas.

III.- La aplicación de plaguicidas.

IV.- La utilización de fuentes de radiación para fines médicos o de diagnóstico, y

V.- Los establecimientos en que se practiquen actos quirúrgicos u obstétricos..."

Artículo 319.- "Los establecimientos en los cuales se realicen actos de disposición de órganos, tejidos y sus componentes y células requerirán de autorización sanitaria"

Artículo 329.- "Los establecimientos de salud, previa autorización de la Secretaría de Salud, podrán instalar y mantener para fines terapéuticos bancos de órganos, tejidos y sus componentes y de células, los que serán utilizados bajo la responsabilidad técnica de la dirección del establecimiento...".

Artículo 330.- "La disposición de sangre componentes sanguíneos y células proscenitoras hematopoyéticas con fines terapéuticos estará a cargo de bancos de sangre y servicios de transfusión, que se instalarán y funcionarán de acuerdo con las disposiciones aplicables y previa autorización de la Secretaría de Salud. La sangre será considerada como tejido."

Como puede observarse la Ley General de Salud señala expresamente aquellos establecimientos que requieren para su funcionamiento contar con licencia sanitaria, por tratarse de giros de mayor riesgo para la salud, ya sea porque en ellos se manejen sustancias tóxicas o peligrosas o bien porque se requiera en la realización de la actividad de una gran higiene y control, y por consiguiente la autoridad requiere ejercer una vigilancia más estricta sobre los mismos.

Respecto al momento en que deberá realizarse el trámite de licencia sanitaria, tenemos que el

penúltimo párrafo del artículo 198 de la Ley General de Salud “, nos señala que "La solicitud de autorización sanitaria deberá presentarse ante la autoridad sanitaria, previamente al inicio de sus actividades...".

Para tramitar el citado documento se presentará solicitud (anexo # 3) debidamente requisitado, con firmas autógrafas del propietario.

Tratándose de personas morales deberá presentarse, además, original del otorgamiento del poder en carta membretada del establecimiento.

Una vez presentada la solicitud, la autoridad integrará un expediente de la negociación. Posteriormente se realizará una visita de inspección con la finalidad de que la autoridad se cerciore si se ha cumplido con las condiciones necesarias para el otorgamiento de la licencia. En esta visita de verificación la autoridad podrá dictar medidas para corregir irregularidades que impidan que se expida la licencia sanitaria correspondiente.

Finalmente en lo que a licencia sanitaria se refiere, diremos que el artículo 425 fracción I de

“ Ibídem. pag. 74.

la Ley General de Salud ²⁵, menciona que "Procederá la clausura temporal o definitiva, parcial o total según la gravedad de la infracción y las características de la actividad o establecimiento en los siguientes casos:

I.- Cuando los establecimientos a que se refiere el artículo 373 de esta Ley, carezcan de la correspondiente licencia sanitaria."

Ya señalamos que el artículo al que hace referencia el párrafo anterior (artículo 373 de la Ley General de Salud) menciona diversas actividades que obligan a la obtención de una licencia sanitaria y por consiguiente los establecimientos mercantiles que tengan estos giros y no cuenten con licencia sanitaria serán clausurados pues la autoridad no ha comprobado que los mismos cumplen con los requisitos sanitarios necesarios.

Ya hablamos del trámite para la obtención de la licencia sanitaria, mencionando cuales establecimientos requieren de dicho documento para funcionar dentro de los lineamientos legales. Ahora vamos a ver que existen giros de menor riesgo para la salud sobre los cuales la autoridad ejercerá un control sanitario liberado. Los establecimientos mercantiles con esta clase de giros no requerirán de licencia sanitaria, y únicamente para su

²⁵ Ibídem. pag. 164.

funcionamiento necesitan presentar ante la autoridad correspondiente un aviso de funcionamiento.

En relación con el aviso de funcionamiento que están obligados a presentar los establecimientos con control sanitario liberado, Marco T. Santillán Rodríguez ⁶⁶, nos menciona que "éste no es más que una comunicación que efectúa el propietario y representante legal del negocio a la Secretaría de Salud de que ha iniciado operaciones el establecimiento, con el objeto de que se le registre quedando sujeto a vigilancia de la autoridad mencionada."

Ahora bien, la obligación de presentar un aviso de funcionamiento encuentra su fundamento legal en el artículo 200 bis de la Ley General de Salud ⁶⁷, mismo que menciona que "Deberán de dar aviso de funcionamiento los establecimientos que no requieran autorización sanitaria y que, mediante acuerdo, determine la Secretaría de Salud.

El acuerdo a que se refiere el párrafo anterior clasificará a los establecimientos en función de la actividad que realicen y se publicará en el Diario Oficial de la Federación."

⁶⁶ Revista "Logros". Op. Cit. pag. 21.

⁶⁷ Ley General de Salud. Op. Cit. pag. 75.

En relación con el acuerdo al que hace referencia el mencionado artículo 200 bis del Ordenamiento Legal citado, tenemos que en el Diario Oficial de la Federación de 29 de julio de 1997 se publicó el acuerdo # 141 por el que la Secretaría de Salud determina los establecimientos obligados a presentar aviso de apertura. A continuación se anexa copia del mencionado acuerdo, (anexo # 4).

En cuanto al tiempo de presentación del mencionado aviso y los datos que deberá contener el mismo, el citado artículo 200 bis nos señala que "...El aviso al que se hace referencia en este artículo deberá presentarse por escrito a la Secretaría de Salud o a los gobiernos de las entidades federativas, dentro de los diez días posteriores al inicio de operaciones y contendrá los siguientes datos:

I.- Nombre y domicilio de la persona física o moral propietaria del establecimiento.

II.- Domicilio del establecimiento donde se realiza el proceso y fecha de inicio de operaciones.

III.- Procesos utilizados y línea o líneas de productos.

A N E X O # 4

**ACUERDO NUMERO 141, POR EL QUE SE DETERMINAN LOS ESTABLECIMIENTOS SUJETOS
A AVISO DE FUNCIONAMIENTO**

ARTICULO PRIMERO. Deberán dar aviso de funcionamiento los establecimientos que se dediquen a las actividades que se indican a continuación:

I. Insumos para la salud:

CLASE	DENOMINACION DE LA ACTIVIDAD O GIRO
321214	FABRICACION DE ALGODON ABSORBENTE, VENDAS Y SIMILARES. <i>Sólo si incluye material de curación o productos higiénicos.</i>
321215	FABRICACION DE TELAS NO TEJIDAS. <i>Sólo si incluye material de curación o productos higiénicos.</i>
321322	CONFECCION DE OTROS ARTICULOS CON MATERIALES TEXTILES NATURALES O SINTETICOS. <i>Sólo si incluye material de curación o productos higiénicos.</i>
351214	FABRICACION DE GASES INDUSTRIALES. <i>Incluye envasado de gas medicinal.</i>
352100	FABRICACION DE PRODUCTOS FARMACEUTICOS. <i>Sólo incluye la fábrica o laboratorio de remedios herbolarios.</i>
352234	FABRICACION DE PELICULAS, PLACAS Y PAPEL SENSIBLE PARA FOTOGRAFIA. <i>Sólo si incluye material para diagnóstico médico.</i>
383203	FABRICACION, ENSAMBLE Y REPARACION DE EQUIPO Y APARATOS ELECTRONICOS PARA USO MEDICO.
385001	FABRICACION Y REPARACION DE EQUIPO E INSTRUMENTAL MEDICO Y DE CIRUGIA.
385002	FABRICACION DE EQUIPO Y ACCESORIOS DENTALES.

812012	COMERCIO AL POR MAYOR DE PRODUCTOS QUIMICOS-FARMACEUTICOS, DE TOCADOR Y PRODUCTOS VETERINARIOS
612013	COMERCIO AL POR MAYOR DE PRODUCTOS QUIMICOS PARA USOS INDUSTRIALES. <i>Sólo incluye gases medicinales.</i>
623011	COMERCIO AL POR MENOR DE PRODUCTOS FARMACEUTICOS Y DE PERFUMERIA.
623076	COMERCIO AL POR MENOR DE PLANTAS, FLORES NATURALES Y ARTIFICIALES. <i>Sólo en caso de venta de plantas medicinales.</i>
623080	COMERCIO AL POR MENOR DE APARATOS Y ARTICULOS ORTOPEDICOS.
711203	OTROS SERVICIOS DE AUTOTRANSORTE ESPECIALIZADO DE CARGA. <i>Medicamentos.</i>
979002	SERVICIOS DE ALMACENAMIENTO Y REFRIGERACION. <i>Sólo los de medicamentos y dispositivos médicos.</i>

II. Bienes y servicios:

CLASE	DENOMINACION DE LA ACTIVIDAD O GIRO
311101	MATANZA DE GANADO Y AVES.
311102	CONGELACION Y EMPACADO DE CARNE FRESCA. <i>Incluye su transporte.</i>
311104	PREPARACION DE CONSERVAS Y EMBUTIDOS DE CARNE.
311201	TRATAMIENTO Y ENVASADO DE LECHE. <i>Incluye su transporte.</i>
311202	ELABORACION DE CREMA, MANTEQUILLA Y QUESO.
311203	ELABORACION DE LECHE CONDENSADA, EVAPORADA Y EN POLVO.
311204	ELABORACION DE HELADOS Y PALETAS.
311205	ELABORACION DE CAJETAS Y OTROS PRODUCTOS LACTEOS.
311301	PREPARACION Y ENVASADO DE FRUTAS Y LEGUMBRES.
311302	DESHIDRATACION DE FRUTAS Y LEGUMBRES.
311303	ELABORACION DE SOPAS Y GUISOS PREPARADOS
311304	CONGELACION Y EMPACADO DE PESCADOS Y MARISCOS FRESCOS. <i>Incluye su transporte.</i>
311305	PREPARACION Y ENVASADO DE CONSERVAS DE PESCADOS Y MARISCOS.
311306	SECADO Y SALADO DE PESCADOS Y MARISCOS.
311307	ELABORACION DE CONCENTRADOS PARA CALDOS DE RES, POLLO, PESCADO, MARISCOS Y VERDURAS.
311401	BENEFICIO DE ARROZ.
311402	BENEFICIO DE CAFE.
311403	TOSTADO Y MOLIENDA DE CAFE.
311404	MOLIENDA DE TRIGO.
311405	ELABORACION DE HARINA DE MAIZ.

311406	ELABORACION DE OTROS PRODUCTOS DE MOLINO A BASE DE CEREALES Y LEGUMINOSAS.
311407	BENEFICIO DE OTROS PRODUCTOS AGRICOLAS NO MENCIONADOS ANTERIORMENTE. <i>Cuando sean para producir alimentos.</i>
311501	ELABORACION DE GALLETAS Y PASTAS ALIMENTICIAS.
311502	ELABORACION Y VENTA DE PAN Y PASTELES.
311503	PANADERIA Y PASTERIA INDUSTRIAL.
311601	MOLIENDA DE NIXTAMAL.
311602	TORTILLERIAS.
311701	FABRICACION DE ACEITES Y GRASAS VEGETALES COMESTIBLES.
311702	FABRICACION DE GRASAS Y ACEITES ANIMALES COMESTIBLES.
311801	ELABORACION DE AZUCAR Y PRODUCTOS RESIDUALES DE LA CAÑA.
311802	ELABORACION DE PILONCILLO O PANELA.
311901	ELABORACION DE COCOA Y CHOCOLATE DE MESA.
311902	ELABORACION DE DULCES, BOMBONES Y CONFITURAS.
311903	FABRICACION DE CHICLES.
312110	ELABORACION DE CAFE SOLUBLE.
312121	ELABORACION DE CONCENTRADOS, JARABES Y COLORANTES NATURALES PARA ALIMENTOS.
312122	TRATAMIENTO Y ENVASADO DE MIEL DE ABEJA.
312123	ELABORACION DE ALMIDONES, FECULAS Y LEVADURAS.
312124	ELABORACION DE MAYONESA, VINAGRE Y OTROS CONDIMENTOS.
312125	FABRICACION DE HIELO. <i>Incluye su venta.</i>
312126	ELABORACION DE GELATINAS, FLANES Y POSTRES EN POLVO PARA PREPARAR EN EL HOGAR.
312127	ELABORACION DE BOTANAS Y PRODUCTOS DE MAIZ. NO MENCIONADOS ANTERIORMENTE.
312128	ENVASADO DE TE.
312129	ELABORACION DE OTROS PRODUCTOS ALIMENTICIOS PARA CONSUMO HUMANO. <i>Aditivos, condimentos, bases o aderezos.</i>
312200	PREPARACION Y MEZCLA DE ALIMENTOS PARA ANIMALES.
313011	ELABORACION DE BEBIDAS DESTILADAS DE AGAVES.
313012	ELABORACION DE BEBIDAS DESTILADAS DE CAÑA.
313013	ELABORACION DE BEBIDAS DESTILADAS DE UVA.
313014	ELABORACION DE OTRAS BEBIDAS ALCOHOLICAS DESTILADAS.
313031	VINIFICACION.
313032	ELABORACION DEL PULQUE.
313033	ELABORACION DE SIDRA.
313040	INDUSTRIA DE LA CERVEZA Y LA MALTA

313050	ELABORACION DE REFRESCOS Y OTRAS BEBIDAS NO ALCOHOLICAS.
314001	BENEFICIO DE TABACO.
314002	FABRICACION DE CIGARROS.
314003	FABRICACION DE PUROS Y OTROS PRODUCTOS DE TABACO.
352221	FABRICACION DE PERFUMES, COSMETICOS Y SIMILARES.
352222	FABRICACION DE JABONES, DETERGENTES Y DENTIFRICOS.
352237	FABRICACION DE LIMPIADORES, AROMATIZANTES Y SIMILARES.
612002	COMERCIO AL POR MAYOR DE ALIMENTOS PREPARADOS PARA ANIMALES.
612012	COMERCIO AL POR MAYOR DE PRODUCTOS QUIMICOS-FARMACEUTICOS, DE TOCADOR Y PRODUCTOS VETERINARIOS. <i>Sólo incluye productos de tocador.</i>
614001	COMERCIO AL POR MAYOR DE FRUTAS Y LEGUMBRES FRESCAS.
614002	COMERCIO AL POR MAYOR DE CHILES SECOS Y ESPECIAS.
614003	COMERCIO AL POR MAYOR DE CARNE.
614004	COMERCIO AL POR MAYOR DE HUEVO.
614005	COMERCIO AL POR MAYOR DE LECHE NATURAL.
614006	COMERCIO AL POR MAYOR DE PESCADOS, MARISCOS Y OTROS PRODUCTOS MARINOS.
614007	COMERCIO AL POR MAYOR DE ABARROTES Y ULTRAMARINOS.
614008	COMERCIO AL POR MAYOR DE PRODUCTOS DE SALCHICHONERIA Y CREMERIA.
614009	COMERCIO AL POR MAYOR DE DULCES Y CHOCOLATES.
614010	COMERCIO AL POR MAYOR DE OTROS PRODUCTOS ALIMENTICIOS NO MENCIONADOS ANTERIORMENTE.
614011	COMERCIO AL POR MAYOR DE REFRESCOS Y AGUAS PURIFICADAS
614012	COMERCIO AL POR MAYOR DE CERVEZA.
614013	COMERCIO AL POR MAYOR DE VINOS Y LICORES.
614014	COMERCIO AL POR MAYOR DE CIGARROS Y PUROS.
621001	COMERCIO AL POR MENOR DE ALIMENTOS Y BEBIDAS EN TIENDAS DE ABARROTES, ULTRAMARINOS Y MISCELANEAS.
621002	COMERCIO AL POR MENOR DE GRANOS Y SEMILLAS.
621003	COMERCIO AL POR MENOR DE FRUTAS Y LEGUMBRES FRESCAS
621004	COMERCIO AL POR MENOR DE CHILES SECOS, ESPECIAS Y CONDIMENTOS
621005	COMERCIO AL POR MENOR DE ANIMALES VIVOS.
621006	COMERCIO AL POR MENOR DE CARNE
621007	COMERCIO AL POR MENOR DE VISCERAS DE GANADO, CRUDAS Y SEMICOCIDAS.
621008	COMERCIO AL POR MENOR DE CARNE DE AVES
621009	COMERCIO AL POR MENOR DE HUEVO.
621010	COMERCIO AL POR MENOR DE PESCADOS, MARISCOS Y OTROS PRODUCTOS MARINOS.
621011	COMERCIO AL POR MENOR DE PAN Y TORTILLAS
621012	COMERCIO AL POR MENOR DE LECHE

621013	COMERCIO AL POR MENOR DE PRODUCTOS DE SALCHICHONERIA Y CREMERIA
621014	COMERCIO AL POR MENOR DE DULCES Y CHOCOLATES. INCLUYE GELATINAS Y FLANES YA PREPARADOS.
621015	COMERCIO AL POR MENOR DE PALETAS Y NIEVE
621016	COMERCIO AL POR MENOR DE CERVEZA.
621017	COMERCIO AL POR MENOR DE VINOS Y LICORES.
621018	COMERCIO AL POR MENOR DE CIGARROS Y PUROS
621019	COMERCIO AL POR MENOR DE REFRESCOS Y AGUA PURIFICADA.
622001	COMERCIO DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS AL POR MENOR EN SUPERMERCADOS Y TIENDAS DE AUTOSERVICIO.
622002	COMERCIO DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS AL POR MENOR EN ALMACENES Y TIENDAS NO ESPECIALIZADAS.
821103	SERVICIO DE ALQUILER DE SALONES PARA FIESTAS Y CONVENCIONES. <i>Sólo si incluye la preparación de alimentos.</i>
931011	SERVICIO DE RESTAURANTES Y FONDAS.
931012	SERVICIOS DE COCINAS ECONOMICAS Y ESTABLECIMIENTOS QUE PREPARAN COMIDA PARA LLEVAR. <i>Incluye cocinas y comedoras escolares, industriales y de servicios.</i>
931013	SERVICIOS DE OSTIONERIAS Y PREPARACION DE OTROS MARISCOS Y PESCADOS.
931014	SERVICIOS DE LONCHERIAS, TAQUERIAS Y TORTERIAS.
931015	SERVICIOS DE MERENDEROS Y CENADURIAS.
931016	SERVICIOS DE NEVERIAS Y REFRESQUERIAS.
931020	SERVICIOS DE CABARETS Y CENTROS NOCTURNOS.
931031	SERVICIOS DE CANTINAS Y BARES.
931032	SERVICIO DE CERVECERIAS.
931033	SERVICIOS DE PULQUERIAS.
979002	SERVICIOS DE ALMACENAMIENTO Y REFRIGERACION <i>Sólo los de alimentos.</i>

III. Servicios de salud:

CLASE	DENOMINACION DE LA ACTIVIDAD O GIRO
623077	COMERCIO AL POR MENOR DE ANTEOJOS Y ACCESORIOS.
711203	OTROS SERVICIOS DE AUTOTRANSPORTE ESPECIALIZADO DE CARGA. <i>Ambulancias.</i>
923111	SERVICIOS PRIVADOS DE HOSPITALIZACION. <i>Cuando no se practican actos quirúrgicos u obstétricos.</i>
923112	SERVICIOS PRIVADOS DE CONSULTA EXTERNA.
923113	SERVICIOS PRIVADOS EN CONSULTORIOS Y CLINICAS DENTALES.
923114	SERVICIOS PRIVADOS DE LABORATORIOS DE ANALISIS CLINICOS AUXILIARES AL DIAGNOSTICO MEDICO.

923115	OTROS SERVICIOS PRIVADOS AUXILIARES AL TRATAMIENTO MEDICO. <i>Incluye centros de tatuaje.</i>
923211	SERVICIOS PUBLICOS DE HOSPITALIZACION. <i>Cuando no se practican actos quirúrgicos u obstétricos.</i>
923212	SERVICIOS PUBLICOS DE CONSULTA EXTERNA.
923213	SERVICIOS PUBLICOS EN CONSULTORIOS Y CLINICAS DENTALES.
923215	SERVICIOS PUBLICOS DE LABORATORIOS DE ANALISIS CLINICOS AUXILIARES AL DIAGNOSTICO MEDICO.
923218	OTROS SERVICIOS PUBLICOS AUXILIARES AL TRATAMIENTO MEDICO.
924100	SERVICIOS PRIVADOS DE ASISTENCIA SOCIAL.
924200	SERVICIOS PUBLICOS DE ASISTENCIA SOCIAL.

IV. Salud ambiental:

CLASE	DENOMINACION DE LA ACTIVIDAD O GIRO
313020	DESTILACION DE ALCOHOL ETILICO.
323001	CURTIDO Y ACABADO DE CUERO.
341010	FABRICACION DE CELULOSA.
341021	FABRICACION DE PAPEL.
351213	FABRICACION DE COLORANTES Y PIGMENTOS.
351214	FABRICACION DE GASES INDUSTRIALES.
351215	FABRICACION DE AGUARRAS Y BREA O COLOFONIA.
351231	FABRICACION DE RESINAS SINTETICAS Y PLASTIFICANTES.
351232	FABRICACION DE HULE SINTETICO O NEOPRENO.
351300	FABRICACION DE FIBRAS QUIMICAS.
352210	FABRICACION DE PINTURAS, BARNICES, LACAS Y SIMILARES.
352231	FABRICACION DE ADHESIVOS, IMPERMEABILIZANTES Y SIMILARES.
352232	FABRICACION DE TINTAS PARA IMPRESION Y ESCRITURA
352233	FABRICACION DE CERILLOS.
354002	ELABORACION DE ACEITES LUBRICANTES Y ADITIVOS.
355001	FABRICACION DE LLANTAS Y CAMARAS.
355003	FABRICACION DE PIEZAS Y ARTICULOS DE HULE NATURAL O SINTETICO.
356002	FABRICACION DE PERFILES, TUBERIA Y CONEXIONES DE RESINAS TERMOPLASTICAS.
356006	FABRICACION DE PIEZAS INDUSTRIALES MOLDEADAS CON DIVERSAS RESINAS Y LOS EMPAQUES DE POLIESTIRENO EXPANDIBLE.
361100	ALFARERIA Y CERAMICA
361203	FABRICACION DE LADRILLOS, TABIQUES Y TEJAS DE ARCILLA NO REFRACTARIA.
362022	FABRICACION DE PRODUCTOS DIVERSOS DE VIDRIO Y CRISTAL REFRACTARIO Y TECNICO
369111	FABRICACION DE CEMENTO HIDRAULICO.

369112	ELABORACION DE CAL.
369113	ELABORACION DE YESO Y SUS PRODUCTOS.
369124	FABRICACION DE PRODUCTOS DE ASBESTO CEMENTO.
371001	FUNDICION PRIMARIA DE HIERRO.
371002	FABRICACION DE FERROALEACIONES.
371003	FABRICACION DE ACERO.
371004	FUNDICION DE PIEZAS DE HIERRO Y ACERO.
371006	FABRICACION DE LAMINADO DE ACERO.
371007	FABRICACION DE TUBOS Y POSTES DE ACERO.
371008	FABRICACION DE OTROS PRODUCTOS DE ACERO.
372001	FUNDICION Y/O REFINACION DE METALES NO FERROSOS.
372003	FUNDICION Y/O REFINACION DE COBRE Y SUS ALEACIONES.
381100	FUNDICION Y MOLDEO DE PIEZAS METALICAS.
381412	GALVANOPLASTIA EN PIEZAS METALICAS.
382206	FABRICACION DE EQUIPOS Y APARATOS DE AIRE ACONDICIONADO, REFRIGERACION Y CALEFACCION. <i>Sólo cuando utilicen fluorocarbonos.</i>
382207	FABRICACION DE FILTROS PARA LIQUIDOS Y GASES.
383107	FABRICACION DE ACUMULADORES Y PILAS ELECTRICAS.
384125	FABRICACION DE PARTES Y ACCESORIOS PARA EL SISTEMA DE FRENOS DE AUTOMOVILES Y CAMIONES. <i>Sólo si utilizan asbesto.</i>
390011	FABRICACION DE OTROS PRODUCTOS NO CLASIFICADOS EN OTRA PARTE <i>Sólo para reciclado de productos tóxicos y peligrosos.</i>
611005	COMPRA VENTA DE DESECHOS Y RESIDUOS INDUSTRIALES <i>Incluye el manejo y tratamiento de desechos hospitalarios.</i>
612001	COMERCIO AL POR MAYOR DE MATERIAS PRIMAS AGROPECUARIAS Y FORESTALES <i>Sólo si venden plaguicidas.</i>
612010	COMERCIO AL POR MAYOR DE NUTRIENTES VEGETALES Y PLAGUICIDAS.
612013	COMERCIO AL POR MAYOR DE PRODUCTOS QUIMICOS PARA USOS INDUSTRIALES.
612015	COMERCIO AL POR MAYOR DE ARTICULOS DE FERRETERIA Y TLAPALERIA <i>Sólo si venden solventes y sustancias tóxicas.</i>
623042	PINTURAS, ESMALTES, SOLVENTES, TINTAS Y SIMILARES, EXPENDIO
623043	COMERCIO AL POR MENOR DE ARTICULOS DE TLAPALERIAS.
626000	COMERCIO AL POR MENOR DE GASOLINA Y DIESEL.
711203	OTROS SERVICIOS DE AUTOTRANSPORTE ESPECIALIZADO DE CARGA. <i>Incluye el transporte de desechos hospitalarios.</i>
979002	SERVICIOS DE ALMACENAMIENTO Y REFRIGERACION. <i>Sólo los de plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas.</i>

V. Salubridad general en las entidades federativas y en el Distrito Federal:

CLASE	DENOMINACION DE LA ACTIVIDAD O GIRO
612011	COMERCIO AL POR MAYOR DE COMBUSTIBLES DERIVADOS DEL PETROLEO.
623012	COMERCIO AL POR MENOR DE PRODUCTOS VETERINARIOS.
923122	OTROS SERVICIOS VETERINARIOS PRIVADOS.
932001	SERVICIO DE HOTELES DE LUJO. <i>Sólo los servicios de alimentos y bebidas al público.</i>
932002	SERVICIO DE HOTELES ECONOMICOS. <i>Sólo los servicios de alimentos y bebidas al público.</i>
932012	SERVICIO DE MOTELES. <i>Sólo los servicios de alimentos y bebidas al público.</i>
949101	SERVICIOS PRIVADOS EN CENTROS SOCIALES, RECREATIVOS Y DEPORTIVOS. <i>Sólo los servicios sanitarios y los de alimentos y bebidas.</i>
949102	SERVICIOS PRIVADOS DE PROMOCION Y PRESENTACION DE ESPECTACULOS DEPORTIVOS, TAURINOS Y CIRCOS. <i>Sólo los servicios sanitarios y los de alimentos y bebidas.</i>
952001	SERVICIOS DE SALONES DE BELLEZA Y PELUQUERIA. <i>Incluye salones de estética.</i>
952003	SERVICIOS DE BAÑOS PUBLICOS.
952004	SERVICIOS DE MASAJISTAS, BOLERIAS Y SANITARIOS PUBLICOS.
952005	SERVICIOS DE AGENCIAS FUNERARIAS.
973101	SERVICIOS DE ADMINISTRACION DE CENTRALES CAMIONERAS DE PASAJEROS Y SERVICIOS AUXILIARES. <i>Sólo los servicios sanitarios y los de alimentos y bebidas.</i>
973302	SERVICIOS DE ADMINISTRACION DE AEROPUERTOS Y HELIPUERTOS. <i>Sólo los servicios sanitarios y los de alimentos y bebidas.</i>

IV.- Declaración, bajo protesta de decir verdad, de que se cumplen los requisitos y las disposiciones aplicables al establecimiento.

V.- Clave de la actividad del establecimiento, y

VI.- Número de cédula profesional, en su caso, de responsable sanitario."

El aviso de funcionamiento del establecimiento se presentará mediante un formato proporcionado por la autoridad (anexo #5), mismo que deberá entregarse debidamente requisitado en original y con firma autógrafa del propietario.

Respecto a la sanción a la que se hace acreedora la persona que no cumpla con la obligación de presentar aviso de funcionamiento, tenemos que el artículo 422 de la Ley General de Salud "", menciona que "Las infracciones no previstas en este capítulo serán sancionadas con multa equivalente hasta por diez mil veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate...".

" Ibídem. pag. 163.



AVISO DE FUNCIONAMIENTO DEL ESTABLECIMIENTO

Nº. DE ENTRADA

ANTES DE LLENAR LEA CUIDADOSAMENTE EL INSTRUCTIVO QUE SE ENCUENTRA AL REVERSO

2.- DATOS DEL PROPIETARIO O RAZON SOCIAL

1.- FECHA

DIA	MES	AÑO

APELLIDO PATERNO	APELLIDO MATERNO	NOMBRE (S)	R.F.C.
DOMICILIO (CALLE, NUMERO Y COLONIA)			
LOCALIDAD	MUNICIPIO	CODIGO POSTAL	
ENTIDAD FEDERATIVA		TELEFONO	

3.- DATOS DEL ESTABLECIMIENTO

DENOMINACION O RAZON SOCIAL	R.F.C.	FECHA DE INICIO DE OPERACION
DOMICILIO (CALLE, NUMERO Y COLONIA)		
LOCALIDAD	MUNICIPIO	CODIGO POSTAL
ENTIDAD FEDERATIVA		TELEFONO
ENTRE QUE CALLE Y QUE CALLE		

4.- RESPONSABLE DEL ESTABLECIMIENTO

APELLIDO PATERNO	APELLIDO MATERNO	NOMBRE (S)
------------------	------------------	------------

5.- ACTIVIDAD(ES) QUE DESARROLLA(N) EN SU ESTABLECIMIENTO

NUMERO	ACTIVIDAD	CLAVE DE GIRO

6.- DIAS Y HORARIO DE SERVICIO

--

7.- DATOS DEL RESPONSABLE SANITARIO

APELLIDO PATERNO	APELLIDO MATERNO	NOMBRE (S)
PROFESION		NUMERO DE CÉDULA PROFESIONAL

8.- DECLARACION : BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, DECLARO QUE SE CUMPLEN LOS REQUISITOS Y LAS DISPOSICIONES APLICABLES AL ESTABLECIMIENTO

NOMBRE Y FIRMA DEL PROPIETARIO O RESPONSABLE DEL ESTABLECIMIENTO
--

Independientemente de la multa aplicada, la autoridad sanitaria puede dictar las medidas de seguridad que procedan hasta en tanto se subsanen las irregularidades.

Como un último apunte respecto al presente apartado señalaremos que la Secretaría de Salud ha efectuado acciones de desregulación y liberación total de establecimientos con giros que no constituyen riesgo para la salud.

Los establecimientos que desarrollen actividades comprendidas dentro de esta clase de giros no requerirán de ningún trámite ante la Secretaría de Salud y por consiguiente estarán exentos de control y vigilancia sanitaria.

Para saber cuales son los establecimientos mercantiles que la Secretaría de Salud libera totalmente, por considerar que no constituyen riesgos para la salud, bastará con que señalemos que por exclusión serán aquellos que no tengan obligación ni de tramitar licencia sanitaria ni de presentar aviso de funcionamiento.

Consideramos importante resaltar que el actual trámite ante la Secretaría de Salud es el resultado de diversas acciones de desregulación y simplificación de los trámites efectuados en esta dependencia, en lo que a apertura de

establecimientos mercantiles se refiere. Sin embargo, es necesario que se dé una total simplificación en dichos trámites de apertura, lo cual podría lograrse de una forma integral con la opción que se presentará en el siguiente capítulo de este trabajo.

D. VISTO BUENO DE PREVENCION DE INCENDIOS.

De lo mencionado a lo largo de este capítulo se desprende que la apertura de un establecimiento mercantil trae consigo una serie de obligaciones para el propietario o representante legal de dicha negociación, toda vez que deberá acudir a distintas oficinas gubernamentales a realizar varios trámites legales, a fin de que el funcionamiento de su establecimiento se apegue a lo ordenado por las disposiciones legales aplicables a su situación concreta.

Así tenemos que otro de los trámites que deberá efectuar, en determinados casos, dicha persona es el de la obtención del visto bueno de prevención de incendios.

La obligación de realizar este trámite encuentra su fundamento legal en lo establecido en el artículo 26 fracción III, inciso "a" del Reglamento de la Ley de Protección

Civil para el Distrito Federal. " Este precepto jurídico menciona lo siguiente:

Artículo 26.- "Los Programas Internos de Protección Civil deberán:

III.- Contar con:

a) El visto bueno de prevención de incendios..."

Es conforme a esta disposición legal que determinados establecimientos (aquellos que están obligados a contar con un Programa Interno de Protección Civil) están obligados a tramitar su visto bueno de prevención de incendios, para funcionar dentro de los lineamientos legales establecidos por el Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.

Ahora bien, para saber cuales son los establecimientos mercantiles obligados a efectuar el trámite que estamos tratando, nos remitiremos a lo señalado por el artículo

" Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación de 21 de octubre de 1996. pag. 80 (primera sección).

24 del Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, ⁹⁰ el cual menciona lo siguiente:

Artículo 24.- "Los propietarios o poseedores de inmuebles destinados a vivienda plurifamiliar y conjuntos habitacionales están obligados a elaborar e implementar un Programa Interno de Protección Civil.

En el mismo sentido, estarán obligados los propietarios, responsables, gerentes o administradores de inmuebles destinados a cualquiera de las actividades siguientes:

- I.- Teatros
- II.- Cines
- III.- Bares
- IV.- Discotecas
- V.- Restaurantes
- VI.- Bibliotecas
- VII.- Centros Comerciales
- VIII.- Estadios, centros deportivos y gimnasios
- IX.- Escuelas públicas y privadas
- X.- Hospitales y sanatorios
- XI.- Templos
- XII.- Establecimientos de hospedaje
- XIII.- Juegos eléctricos, electrónicos o mecánicos

⁹⁰ Ibídem. pags. 79 y 80 (primera sección).

- XIV.- Baños públicos
- XV.- Panaderías
- XVI.- Estaciones de servicio
- XVII.- Establecimientos de almacenamiento y distribución de hidrocarburos
- XVIII.- Laboratorios de procesos industriales, y
- XIX.- Los demás que sean de alto riesgo y exista usualmente una concentración de más de 50 personas incluyendo a los trabajadores del lugar."

Los establecimientos mercantiles que se dediquen a alguno de los giros contenidos en las distintas fracciones del artículo antes transcrito, tendrán la obligación de tramitar su visto bueno de prevención de incendios.

Por otra parte, tenemos que el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal contiene diversas disposiciones relacionadas con la prevención de incendios aplicables a los establecimientos mercantiles. Una de ellas se encuentra contemplada en el artículo 116 de dicho Ordenamiento Legal ²¹ el cual menciona que "Las edificaciones deberán contar con las instalaciones y equipos necesarios para prevenir y combatir incendios..."

²¹ Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Décima novena edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1997. pag. 74.

Dicho precepto jurídico además señala que "...Los equipos y sistemas contra incendios deberán mantenerse en condiciones de funcionar en cualquier momento para lo cual deberán ser revisados y probados periódicamente."

Con la obligación que se impone a determinados establecimientos mercantiles de contar, para su legal funcionamiento, con un visto bueno de prevención de incendios, se busca brindar una mayor seguridad para la población, toda vez que cuando la autoridad determina los requisitos que en materia de seguridad deberán tener las distintas negociaciones, estará obligando a los particulares a tener equipo y los elementos materiales necesarios para afrontar de una mejor forma un siniestro, en caso de que llegara a presentarse.

Lo anterior se reafirma con lo establecido por la fracción I del artículo 3 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal ²², misma que menciona que corresponde al Departamento del Distrito Federal "...fijar los requisitos técnicos a que deberán de sujetarse las construcciones e instalaciones en predios... a fin de que se satisfagan las condiciones de habitabilidad, seguridad, comodidad y buen aspecto."

²² Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Op. Cit. pag. 8.

Ahora bien, en relación con los establecimientos mercantiles que no están obligados a contar con visto bueno de prevención de incendios, el artículo 25 del Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal", menciona lo siguiente:

Artículo 25.- "Los establecimientos mercantiles e industriales no listados en el artículo anterior y que sean considerados de bajo riesgo, solo deberán:

I.- Contar con un extintor tipo ABC de 4.5 ó 6 kilogramos y respetar su vigencia de mantenimiento.

II.- Colocar en el inmueble instructivos oficiales de conductas a seguir en caso de sismo o incendio, en lugares visibles y de alto tránsito de personas, tales como accesos, estancias y pasillos de circulación, y

III.- Dar mantenimiento a las instalaciones eléctricas y de gas una vez al año.

Volviendo a lo que es el trámite para la obtención del visto bueno de prevención de incendios, tenemos que se debe acudir ante la Dirección General de Control Operativo de

" Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal. Op. Cit. pag. 80 (primera sección).

la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, presentando la siguiente documentación.

1.- Solicitud de visto bueno de prevención de incendios (anexo # 6), debidamente requisitada (original y dos copias).

2.- Fotocopia de apertura del establecimiento, otorgada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.- Copia fotostática de identificación con fotografía del propietario o representante legal del establecimiento.

4.- Tratándose de persona moral, fotocopia de la escritura constitutiva.

5.- Cuando el trámite lo realice un tercero, carta poder e identificación con fotografía y firma de esta persona.

Como consecuencia de la presentación de la solicitud acompañada de la documentación respectiva, la autoridad dentro de los tres días siguientes practicará una visita de inspección en donde indicará al solicitante del visto



SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA DEL D.F.
DIR. GRAL. DE CONTROL OPERATIVO / DIR.
DEPARTAMENTO DE DICTAMINACION

SOLICITUD DE VISTO BUENO DE PREVENCION DE INCENDIOS

Vo. Bo. NUEVO REVALIDACION CAMBIO DE USO

NUMERO DE EXPEDIENTE _____

UBICACION DEL GIRO _____

CALLE _____ No. OFICIAL _____ TEL. _____
 COLONIA _____ DELEGACION _____ C.P. _____
 UBICADO ENTRE LAS CALLES _____

DATOS DEL GIRO _____

NOMBRE O RAZON SOCIAL _____ citar el nombre del propietario si no tiene razón social
 RESPONSABLE _____
 CLASE DE GIRO _____ uso del establecimiento MATERIALES QUE SE MANEJAN _____
 AREA CONSTRUIDA DEL GIRO EN METROS CUADRADOS _____ cantidad EN _____ cantidad NIVELES O PISOS
 DETALLAR SUPERFICIE CONSTRUIDA EN METROS CUADRADOS POR CADA UNO DE LOS NIVELES :

 METROS CUADRADOS NO CONSTRUIDOS OCUPADOS POR EL GIRO : _____
 CUENTA CON ESTACIONAMIENTO _____ si o no CANTIDAD DE VEHICULOS _____

USO DE LOS EDIFICIOS COLINDANTES _____

AL NORTE _____
 AL SUR _____
 AL ESTE _____
 AL OESTE _____

HORARIO DE TRABAJO _____
 DE LAS _____ A LAS _____ HRS
 DIA (S) DE DESCANSO EN LA SEMANA _____

RESPONSABLE

FIRMA

PARA USO INTERNO _____
 INSPECCION CLASE _____

MEXICO, D.F. A _____ DE _____ DE 19 _____

NOTA: DIBUJESE UN CROQUIS DE LOCALIZACION AL REVERSO DE LA COPIA

ESTADÍSTICA DE ACCIDENTES DE TRÁFICO

ESTA SOLICITUD NO FUNCIONA COMO VISTO BUENO

bueno de prevención de incendios, los requisitos y condiciones que debe cumplir el establecimiento para que se pueda otorgar el documento mencionado. Una vez que el solicitante ha cumplido con tales requisitos lo informará a la autoridad, quien dentro de los tres días siguientes efectuará una reinspección a la negociación para cerciorarse que efectivamente se ha cumplido con todos los requerimientos hechos, y en caso de ser así se le indicará al particular que a los tres días hábiles puede pasar a las oficinas correspondientes a recoger su visto bueno de prevención de incendios.

Por último, diremos que en relación con la sanción a que se hacen acreedores aquellos que no cumplan con la obligación de contar con un visto bueno de prevención de incendios, el artículo 86 del Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal ", nos menciona lo siguiente:

Artículo 86.- "Las violaciones a las disposiciones de este Reglamento, se sancionarán con:

I.- Arresto administrativo

II.- Multa de cien a trescientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal."

" Ibídem. pag. 88 (primera sección).

E. LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO O DECLARACION DE APERTURA.

Otro de los trámites que debe efectuar la persona que pretende abrir un establecimiento mercantil, es el de la obtención de la licencia de funcionamiento o el de la presentación de la declaración de apertura correspondiente, según sea la actividad o actividades que se vayan a desarrollar en dicho establecimiento.

El ordenamiento legal que norma y regula la obligación que tienen los establecimientos mercantiles de obtener licencia de funcionamiento o presentar declaración de apertura, es la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, la cual en su artículo I ⁹⁵, establece que sus disposiciones "son de orden e interés públicos y tienen por objeto normar y regular el funcionamiento de los establecimientos mercantiles en el Distrito Federal, en lo relativo a su apertura...".

Por otra parte, tenemos que a decir de la propia Ley, uno de los objetivos que se persiguen con la aplicación de la misma es el de establecer mecanismos claros que hagan más sencilla la apertura de establecimientos mercantiles, lo anterior lo menciona el artículo 2 del citado Ordenamiento

⁹⁵ Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal. Op. Cit. pag. 28.

Legal "6 el cual señala que "Los objetivos de la presente Ley son determinar mecanismos claros para facilitar la apertura de establecimientos mercantiles...".

Ahora bien, de la interpretación de la fracción IV del artículo 3 y de las fracciones I y II del numeral 6 ambos de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal "7, se desprende que será la Delegación del Distrito Federal correspondiente al domicilio en donde se pretende abrir el establecimiento mercantil, la autoridad facultada para expedir la licencia de funcionamiento o en su caso registrar la declaración de apertura de dicha negociación.

Los preceptos jurídicos citados establecen lo siguiente:

Artículo 3.- "Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

...IV.- Delegación: Las Delegaciones del Distrito Federal dentro de cuya demarcación se encuentra el establecimiento mercantil".

"6 Idem.

"7 Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal. Op. Cit. pags. 28 y 29.

Artículo 6.- "Son atribuciones de la Delegación...

I.- Expedir licencias de funcionamiento.

II.- Registrar las declaraciones de apertura de los establecimientos mercantiles cuyo giro mercantil no requiera licencia de funcionamiento."

Los trámites de obtención de licencia de funcionamiento o de presentación de declaración de apertura se efectúan ante la llamada "ventanilla única" que se encuentra en cada una de las distintas Delegaciones del Distrito Federal.

Al respecto, el artículo 7 de la citada Ley **, nos dice que "Son facultades de la "ventanilla única" las de orientar, recibir, integrar, gestionar y entregar la documentación y respuesta correspondiente a los siguientes asuntos:

I.- Expedición, revalidación y autorización de trasposos de licencias de funcionamiento.

II.- Registro de la declaración de apertura..."

** Ibídem. pag. 29.

Esta misma ventanilla, nos dice el artículo 9 del Ordenamiento Legal citado " "Proporcionará gratuitamente a los interesados, la solicitud de expedición de licencias de funcionamiento o de autorización y la solicitud de registro de declaración de apertura...". Además, continúa diciéndonos dicho precepto jurídico "...estará obligada a brindar la asesoría y orientación que al respecto solicite el interesado."

Ya hablando en forma particular de la licencia de funcionamiento para la apertura de un establecimiento mercantil, mencionaremos que la fracción X del artículo 3 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal ¹⁰⁰ la define como "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."

En relación con los giros que requieren licencia de funcionamiento, tenemos que el artículo 16 de la Ley antes citada ¹⁰¹, señala que "...requerirán licencia de

" Idem.

¹⁰⁰ Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal. Op. Cit. pag. 28.

¹⁰¹ Ibídem. pag. 32.

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 G.L.

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 del servicio de baños públicos y masajes.

VI.- Juegos mecánicos, electromecánicos, electrónicos, y de video para que el público los utilice dentro del establecimiento mercantil.

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

VIII.- Presentación 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 metros cuadrados, y

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

No obstante, el artículo 17 de la propia Ley ¹⁰², señala que "Quedan exceptuados de la obtención de licencia de funcionamiento:

I.- Los salones de fiestas infantiles.

II.- Los servicios de alojamiento prestados por hospitales, clínicas, asilos, conventos, internados y seminarios."

Respecto al trámite para la obtención de la licencia de funcionamiento, tenemos que de conformidad con lo establecido por el artículo 18 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal ¹⁰³, los interesados deberán presentar ante la "ventanilla única" lo siguiente:

I.- Solicitud (anexo # 7) debidamente requisitada (deberá contener entre otras cosas el nombre, domicilio, R.F.C. y nacionalidad del titular, además de ubicación del local, clase de giro y razón o denominación social).

2.- Certificación de zonificación para uso específico o certificación de acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos.

3.- 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

¹⁰³ Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal. Op. Cit. pags. 32 y 33.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

DELEGACION: _____

folio: _____

fecha: _____

FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES

Trámite a realizar:

 Licencia de Funcionamiento

DATOS DEL SOLICITANTE

Nombre o razón social: _____

Domicilio: _____
calle no. ext. no. int.

colonia delegación C.P. teléfono

R.F.C.: _____ Nacionalidad: _____

Giro o giros: _____

Escritura Constitutiva No. _____ Notario _____
(sólo personas morales) (No. y Entidad Federativa)

DATOS DEL REPRESENTANTE (EN SU CASO)

Nombre: _____

Poder Notarial No.: _____ Notario: _____
(No. y Entidad Federativa)

R.F.C. _____

DATOS DEL INMUEBLE

Ubicación: _____
calle no. ext. no. int.

colonia C.P. teléfono superficie a ocupar(M2)

CROQUIS DE LOCALIZACION

Nombre de todas las calles que limitan la manzana, distancia de las dos esquinas desde los linderos del predio, medida de frente o frentes, medidas de los linderos interiores y orientación, así como la superficie en metros cuadrados (ELABORAR A TINTA Y REGLA)



Norte

LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

Para la obtención de licencia de funcionamiento, además de asentar los datos anteriores, únicamente se presentarán los documentos siguientes en original y dos copias(*):

1. Solicitud de licencia de funcionamiento debidamente requisitada;
2. Constancia de zonificación o licencia de uso de suelo, según sea el caso;
3. Aviso de apertura ante la Secretaría de Salud;
4. Resolución de la Dirección de Ecología del D.D.F., sobre la emisión de contaminantes (autorización a que se refiere el artículo 12 del R.F.E.M.C.E.P.);
5. Autorización de uso y ocupación;
6. Título de propiedad, contrato de arrendamiento registrado ante la Tesorería del D.D.F. o cualquier documento jurídico que acredite el uso y goce legal del inmueble;
7. Si se trata de persona moral, acta constitutiva y poder notarial para la acreditación del representante legal, en su caso;
8. Constancia de registro en la Dirección General de Promoción Deportiva, en su caso;
9. Copia de identificación con fotografía del solicitante si es persona física o del representante legal tratándose de persona moral; y
10. Comprobante de autorización de la Secretaría de Gobernación para dedicarse a la actividad respectiva tratándose de extranjero.
11. Recibo de pago de derechos ante la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

(* Los originales se devolverán al solicitante al momento de cotejar las copias, con excepción de la constancia de zonificación que se devolverá al otorgarse o negarse la licencia.

MANIFIESTO BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD QUE LOS DATOS ASENTADOS SON CIERTOS, EN EL ENTENDIDO DE QUE AL HABER DECLARADO CON FALSEDAD CUALQUIER DATO, SE ME SANCIONARA CONFORME A LO QUE DISPONGAN LAS LEYES Y CODIGOS APLICABLES.

Nombre y firma

NOTA: La expedición de licencias de funcionamiento no excederá de 30 días hábiles. Transcurrido este término sin respuesta de la autoridad, el establecimiento podrá iniciar operaciones.

correspondiente en edificaciones construidas con posterioridad a la fecha señalada.

La manifestación, bajo protesta de decir verdad, en el sentido de que se cumplen con los ordenamientos legales aplicables con motivo del funcionamiento del establecimiento mercantil.

En su caso:

5.- Escritura constitutiva y poder notarial para la acreditación del representante legal, además de copia de identificación con fotografía de éste. Lo anterior tratándose de persona moral.

6.- Comprobante de autorización de la Secretaría de Gobernación para dedicarse a la actividad respectiva. Tratándose de extranjeros.

7.- Tratándose de la fracción X del artículo 16 de la Ley, además deberán contar con un mínimo de 1000 metros cuadrados de área para prestar los servicios y también acreditar la inversión mínima de 100,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Recibida la solicitud debidamente requisitada y acompañada de los documentos indicados, la

Delegación del Departamento del Distrito Federal, en un plazo máximo de 7 días hábiles deberá otorgar la licencia de funcionamiento correspondiente. Durante este tiempo la autoridad podrá realizar visitas o cotejos para cerciorarse que el establecimiento que se pretende abrir reúne las condiciones señaladas en la solicitud.

Por otra parte, tenemos que el artículo 20 del Ordenamiento Legal antes citado ¹⁰⁴, nos dice que en caso de que la autoridad no conteste dentro de los 7 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, se entenderá que ésta ha sido aprobada.

Como podemos observar, el precepto jurídico citado en el párrafo anterior, busca agilizar el trámite que nos ocupa ya que la autoridad estará obligada a darle pronto seguimiento a cada solicitud que se le presente, ya sea expidiendo la licencia respectiva o bien previniendo al particular para que subsane las irregularidades detectadas por la propia autoridad.

En relación con esto último, mencionaremos que el artículo 21 de la citada Ley ¹⁰⁵, nos dice que cuando el solicitante no cumpla con todos los requisitos, o

¹⁰⁴ Ibídem. pag. 33.

¹⁰⁵ Idem.

documentos necesarios o en las visitas practicadas se acredite que no se cumplieron con las condiciones manifestadas en la solicitud respectiva, la Delegación prevendrá por escrito, por una sola vez al interesado para que subsane la irregularidad.

En este caso el solicitante podrá ofrecer las pruebas que considere pertinentes para demostrar que ha cumplido con los requisitos respectivos. En los casos que se dé esta prevención el término de 7 días no comenzará a correr hasta en tanto no se desahogue la misma o se emita la resolución correspondiente.

Por otra parte, tenemos que habrá establecimientos mercantiles cuya apertura no requerirá la obtención de una licencia de funcionamiento, sino que únicamente será necesario que se presente una declaración de apertura.

Anteriormente mencionamos cuales son los establecimientos cuyos giros mercantiles necesitan la tramitación de una licencia de funcionamiento, ahora señalaremos que por exclusión aquellos que no se encuentren dentro de los obligados a obtener dicha licencia, únicamente deberán presentar una declaración de apertura.

En apoyo a lo anterior, mencionaremos que el artículo 42 de la Ley para el Funcionamiento de

Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal ¹⁰⁶, nos dice que "Cualquier giro mercantil que no se encuentre contemplado en el artículo 16 de la Ley, solamente estará obligado a contar con la declaración de apertura correspondiente, y no requerirá de licencia de funcionamiento".

En relación a lo que debemos entender por declaración de apertura, tenemos que el artículo 3 fracción III del citado Ordenamiento Legal ¹⁰⁷, la define como "La manifestación que deberán hacer las personas físicas o morales ante la Delegación con motivo del inicio de actividades de alguno de los establecimientos mercantiles que no requieren licencia de funcionamiento."

Ahora bien, respecto al momento en que deberá presentarse el aviso de apertura, tenemos que el artículo 43 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal ¹⁰⁸, menciona que "Los establecimientos mercantiles cuyo giro mercantil no requiera de licencia de funcionamiento, podrán operar en forma inmediata, siempre y cuando cuenten con el documento que acredite el legal uso de suelo para las actividades que pretendan llevar a cabo.

¹⁰⁶ Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal. Op. Cit. pag. 37.

¹⁰⁷ *Ibidem.* pag. 28.

¹⁰⁸ *Ibidem.* pag. 37.

Los titulares deberán presentar sus declaración de apertura ante la Delegación, a más tardar dentro de los 15 días naturales siguientes al inicio de sus actividades."

Ya hablando propiamente de lo que es el trámite de declaración de apertura, señalaremos que este aviso deberá darse mediante el formato que proporcione la autoridad (anexo # 8), el cual deberá devolverse por triplicado, entregándose debidamente requisitado y acompañado por el documento con el que se acredite el legal uso de suelo para el giro que se pretenda poner. Lo anterior de conformidad con lo establecido por el último párrafo del artículo 45 de la Ley en mención ¹⁰⁹, el cual señala que "En dicho documento se debe acreditar que el uso del suelo está permitido para el giro principal que se llevará a cabo en el establecimiento mercantil de que se trate."

De igual forma deberá acompañarse carta poder simple, en el caso de que el titular no pueda presentarse anexando copias de las identificaciones tanto del que realizará el trámite como del titular.

Asimismo en el citado formato se manifestará, bajo protesta de decir verdad, que se cumple con lo

¹⁰⁹ Idem.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

DELEGACION IZTACALCO



Folio: _____

Fecha: _____

FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES

Trámite a realizar:

Declaración de Apertura

DATOS DEL SOLICITANTE

Nombre o razón social: _____

Domicilio: _____

Calle No. ext. No. int.

Colonia Delegación C.P. Teléfono

R.F.C. _____ Nacionalidad: _____

Giro o giros: _____

Escritura Constitutiva No. _____ Notario _____
(solo personas morales) (No. y Entidad Federativa)

DATOS DEL REPRESENTANTE (EN SU CASO)

Nombre: _____

Poder Notarial No.: _____ Notario: _____
(No. y Entidad Federativa)

R.F.C.: _____

DATOS DEL INMUEBLE

Ubicación: _____

Calle No. ext. No. int.

Colonia C.P. Teléfono superficie o campo (M²)

CROQUIS DE LOCALIZACION

Nombre de todas las calles que limitan la manzana, distancia de los dos esquinas desde los linderos del predio, medida de frente e frentes, medidas de los linderos interiores y orientación, así como la superficie en metros cuadrados (ELABORAR A TINTA Y REGLA)

Norte

DECLARACION DE APERTURA

1. Denominación del establecimiento mercantil: _____
2. Giro o Giros: _____
(Señalando el número de metros a ocupar por giro)
3. Según Constancia de Zonificación # _____ con fecha _____ expedida por el Registro del Programa Director de Desarrollo Urbano, el predio en que se ubicará el establecimiento mercantil por el que se presenta esta declaración de apertura se encuentra ubicado en zona _____, en donde el uso pretendido aparece como: permitido (), condicionado (), prohibido ()
(Anexar copia simple)
- En caso de ser uso condicionado, la licencia de uso del suelo fue tramitada ante: _____ do fecha: _____, asignándole el número: _____ (Anexar copia simple)
4. Aviso de apertura ante autoridad sanitaria #: _____ do fecha: _____
(Anexar copia simple)
5. Datos que acreditan el derecho de uso del inmueble:
 - a) Título de propiedad No. _____ Notaría No. _____
 - b) Nombre del arrendador o comodante: _____
(Anexar copia simple)
6. Permiso de la Secretaría de Gobernación para dedicarse a la actividad solicitada: _____
(sólo solicitantes extranjeros, Anexar copia simple)
7. Anexar copia simple de identificación del solicitante si es persona física o del representante legal tratándose de persona moral.

MANIFIESTO BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD QUE LOS DATOS ASENTADOS SON CIERTOS, EN EL ENTENDIDO DE QUE AL HABER DECLARADO CON FALSEDAD CUALQUIER DATO, SE ME SANCIONARA CONFORME A LO QUE DISPONGAN LAS LEYES Y CODIGOS APLICABLES.

Nombre y firma

Nota: Los establecimientos mercantiles que no requieren licencia de funcionamiento podrán iniciar operaciones una vez presentada la declaración de apertura ante la delegación.

establecido en los ordenamientos legales aplicables con motivo del funcionamiento del establecimiento mercantil.

Ya señalamos que no podrá exigirse que se anexe al formato de declaración de apertura ningún otro documento, aparte de los mencionados en los párrafos anteriores. No obstante, el artículo 46 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal ¹¹⁰, señala que la Delegación "...se reserva el derecho de realizar las verificaciones que crea convenientes para constatar la veracidad de lo manifestado por el particular."

El formato de declaración de apertura debidamente requisitado y acompañado de los documentos ya mencionados deberán presentarse ante la Delegación a través de la "ventana única", la cual devolverá el formato de manera inmediata y debidamente sellado. De esta forma las declaraciones de apertura quedarán registradas en la Delegación.

Para concluir lo relacionado con el trámite de licencia de funcionamiento o declaración de apertura, diremos que las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal para un mejor control de los establecimientos mercantiles que operan dentro de ellas, además cuentan con un grupo de inspectores que realizan visitas en las que verifican que las

¹¹⁰ **Idem.**

negociaciones funcionen de acuerdo a los lineamientos legales contemplados en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

Así tenemos que si un particular tiene funcionando un establecimiento mercantil sin haber realizado el trámite de obtención de licencia de funcionamiento o presentación de declaración de apertura, se hará acreedor a la imposición de sanciones, como serían la clausura del establecimiento, además de una multa. Esto de conformidad con lo establecido por el artículo 82 fracciones I y IV de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal ¹¹¹, el cual señala lo siguiente:

Artículo 82.- "Independientemente de la aplicación de las sanciones pecuniarias a que se refiere el presente capítulo, la Delegación deberá clausurar los eventos o los establecimientos mercantiles en los siguientes casos:

I.- Por carecer de licencia de funcionamiento o autorización para la operación de los giros que lo requieren, o bien, que en el caso de las licencias, no hayan sido revalidadas...

¹¹¹ Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal. Op. Cit. pags. 41 y 42.

IV.- Por realizar actividades sin haber presentado la declaración de apertura en los casos de los giros mercantiles que no requieren licencia de funcionamiento."

F. INSCRIPCIÓN EN EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Antes de hablar propiamente de la obligación que tienen (en determinadas ocasiones) los propietarios de los establecimientos mercantiles de inscribirse en el Instituto Mexicano del Seguro Social, vamos a ver algunos antecedentes de éste.

Así tenemos que Efraín Urzúa ¹¹², menciona que el Seguro Social nació en Alemania en el año de 1883, a fines del siglo XIX como una medida estatal para remediar la inseguridad de la clase proletaria, toda vez que con motivo de la industrialización y del abandono en que se encontraba esta clase, por parte del Estado liberal, aumentaron los inválidos, los enfermos y los pobres. Al implantarse el Seguro Social se buscó mejorar las condiciones de las gentes que trabajaban. No obstante, es en Inglaterra en donde dicha institución tiene su mayor extensión en todos sus aspectos. En este país aparece a raíz de la segunda guerra mundial, pues como consecuencia de ella aumentaron considerablemente el número de inválidos y enfermos.

¹¹² Urzúa Macías, Efraín. Teoría General del Derecho Administrativo. Cuarta edición. Editorial Universitaria. México 1971. pags. 123 y 124.

En lo que a México se refiere, los antecedentes del Seguro Social los encontramos después de la Constitución Política de 1917, cuando se sintió la necesidad de que el Estado interviniera procurando una mayor justicia social y protección al asalariado, siendo Alvaro Obregón el primero en enviar un proyecto de Ley al Congreso; posteriormente fue enviado otro proyecto por Lázaro Cárdenas. Sin embargo ninguno de los dos llegaron a tener vigencia, ya que fue hasta el gobierno de Avila Camacho cuando se expidió la primera Ley del Seguro Social.

De lo señalado en antecedentes se desprende que el Seguro Social surgió como una necesidad para proteger a aquellos que solo cuentan con su fuerza de trabajo y que en un momento dado al sufrir una enfermedad o invalidez quedan totalmente desprotegidos. Es por ello que a través de la asistencia pública, las medidas de salubridad general, pero especialmente mediante el Seguro Social el Estado busca proteger a la colectividad.

En relación con lo anterior, el artículo 2 de la Ley del Seguro Social ¹¹³ nos menciona que "La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y

¹¹³ Nueva Ley del Seguro Social en sus Reglamentos. Ley del Seguro Social. Editorial Alco. México 1997. pag. 6.

los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo..."

Siendo que el instrumento básico de la seguridad social es el Seguro Social y que el mismo está a cargo de un organismo público descentralizado denominado Instituto Mexicano del Seguro Social (I.M.S.S.), tenemos que en dicho Instituto deberán registrarse los propietarios o representantes legales de los establecimientos mercantiles que tengan trabajadores, con el fin de que estos puedan gozar de los beneficios de seguridad social que brinda el mismo.

Es decir, la obligación impuesta a los propietarios o representantes legales de los establecimientos persigue como finalidad la de brindar protección a aquellos que prestan un trabajo personal subordinado, lo cual se va a conseguir con la correspondiente afiliación tanto del patrón como de los trabajadores, en el citado organismo.

Para los efectos del trámite que se debe realizar ante el Instituto Mexicano del Seguro Social utilizaremos el término "patrón" para referirnos a aquellos propietarios o representantes legales de establecimientos mercantiles que utilicen los servicios de uno o varios trabajadores.

Este término (patrón) utilizado por la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos se encuentra contemplado entre otros por la fracción II del artículo 2 del Reglamento de Afiliación ¹¹⁴, el cual señala lo siguiente:

Artículo 2.- "Para efectos de este Reglamento se entenderá por:

...II.- Patrones: Los que tengan este carácter en términos del artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo".

El mencionado artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo ¹¹⁵, nos dice:

Artículo 10.- "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquel, lo será también de éstos."

¹¹⁴ Nueva Ley del Seguro Social y sus Reglamentos. Reglamento de Afiliación. Editorial Alco. México 1997. pag. 183.

¹¹⁵ Ley Federal del Trabajo. 69 edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1992. pag. 28.

Ahora bien, en relación con la inscripción o registro de los patrones en el Instituto Mexicano del Seguro Social, tenemos que esta obligación se encuentra establecida en los artículos 15 de la Ley del Seguro Social ¹¹⁶ y I del Reglamento de Afiliación ¹¹⁷, los cuales en lo relativo mencionan lo siguiente:

Artículo 15.- "Los patrones están obligados a:

I.- Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos, dentro de plazos no mayores de cinco días hábiles, conforme a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos..."

Artículo I.- "El registro de los patrones y demás sujetos obligados, así como la inscripción de los trabajadores y demás sujetos de aseguramiento, ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, son de observancia obligatoria en la forma y términos que se señalan en la Ley del Seguro Social y el presente Reglamento..."

¹¹⁶ Ley del Seguro Social. Op. Cit. pag. 9.

¹¹⁷ Reglamento de Afiliación. Op. Cit. pag. 182.

De acuerdo a lo señalado hasta el momento, podemos decir que no todos los propietarios de establecimientos mercantiles tendrán la obligación de registrarse en el Instituto Mexicano del Seguro Social, sino que solo deberán hacerlo aquellos que empleen trabajadores, esto debido a que la finalidad que se persigue con dicha afiliación es el bienestar y protección de los trabajadores, por lo que si no cuentan con ellos no tendrán esta obligación a su cargo.

Es por ello que cuando un establecimiento mercantil requiera tener trabajadores, el propietario ya sea persona física o moral, tendrá la obligación de registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En relación al momento en que surge la obligación del patrón de registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, el artículo 10 del Reglamento de Afiliación ^{11*}, menciona lo siguiente:

Artículo 10.- "La obligación del patrón o sujeto obligado a registrarse ante el Instituto surge a partir de la fecha en que:

^{11*} *Ibíd.* pag. 186.

I.- Inicie una relación laboral.

...Los patronos o sujetos obligados deberán registrarse en el Instituto dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de inicio de la obligación, en la forma y términos señalados en el artículo 3 de este Reglamento."

Resulta importante destacar que esta obligación surgirá a partir del momento en que inicie una relación laboral; es decir para efectos de la presente investigación, desde el momento en que el establecimiento mercantil tiene trabajadores, lo cual puede coincidir o no con la apertura del establecimiento, y en caso de que así sea es cuando la puesta en funcionamiento de una negociación precisa el registro del patrón en el Instituto Mexicano del Seguro Social, pero esto debido no a la apertura en sí, sino a la relación laboral que se ha dado entre el patrón y su o sus trabajadores.

Respecto a la forma en que se realiza la inscripción o registro, tenemos que el artículo 3 del Reglamento de Afiliación ¹¹⁹, nos dice que "El registro de patronos y demás sujetos obligados, así como la inscripción de trabajadores y demás sujetos de aseguramiento se harán en los formularios autorizados que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación..."

¹¹⁹ *Ibidem.* pag. 184.

Para efectos del registro del patrón o propietario del establecimiento mercantil, así como para la inscripción de los trabajadores, el Instituto Mexicano del Seguro Social le proporcionará al solicitante las formas correspondientes (anexo # 9), mismas que deberá devolver debidamente requisitadas, acompañadas de la siguiente documentación:

1.- Copia fotostática del alta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.- Copia de identificación con fotografía y firma del solicitante si es persona física, o del representante legal tratándose de persona moral.

3.- Fotocopias del acta constitutiva y del poder notarial para la acreditación del representante legal, tratándose de persona moral.

4.- Cuando el trámite se realice por un tercero, deberá presentarse carta poder e identificación que cuente con fotografía y firma.

Respecto a la información que deberán proporcionar los patrones en los formatos mediante los cuales se registrarán, tenemos que el artículo II del Reglamento para la

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
 SUBDIRECCION GENERAL DE FINANZAS
 SERVICIOS DE AFILIACION-VIGENCIA DE PERIFONOS
AVISO DE INSCRIPCION PATRONAL
 O DE
MODIFICACION EN SU REGISTRO

EXCLUSIVO IMSS	
TIPO DE MOV.	LETRA Y NUMERO CAUSA

AFIL-01

NUMERO DE REGISTRO PATRONAL

REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES

LLENESE A MAQUINA O CON LETRA DE MOLDE

NOMBRE DE DENOMINACION SOCIAL DEL PATRON O SUJETO OBLIGADO

ACTIVIDAD O TIPO DE LA EMPRESA

EXCLUSIVO IMSS		FECHA DE LA CAUSA DEL AVISO		
CLASE DE PAGO MANEJA TAGA POR EL PATRON	FRACCION	PRIMA	DIA (2 DIGITOS)	MES (2 DIGITOS)
				ANO (2 DIGITOS)

DOMICILIO DEL PATRON

INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION - PATRON PERSONAL Y/O SOCIAL DOMICILIO DE LA EMPRESA

MARQUE CON UNA "X" LA CAUSA DE PRESENTACION DE ESTE AVISO

<input type="checkbox"/> A ALTA PATRONAL	<input type="checkbox"/> B REAFILIACION PATRONAL	<input type="checkbox"/> C CAMBIO REGIMEN PATRONAL	<input type="checkbox"/> D CAMBIO NOMENCLATURA
<input type="checkbox"/> E SUSTITUCION PATRONAL	<input type="checkbox"/> F DUBLICIDAD	<input type="checkbox"/> G BAJA	

IMPORTANTE: LEA LAS INSTRUCCIONES AL REVERSO

EXCLUSIVO IMSS



ALTA PATRON
 FECHA Y HORA DE RECEPCION DE ESTE AVISO EN IMSS

CONSERVE ESTE DOCUMENTO PARA TRAMITES POSTERIORES ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
 SUBDIRECCION GENERAL DE FINANZAS
 SERVICIOS DE AFILIACION-VIGENCIA DE DERECHOS
AVISO DE INSCRIPCION DEL TRABAJADOR

EXCLUSIVO IMSS	
TIPO DE ARGUMENTO	LETRA Y NUMERO CAUSA

AFIL-02

NUMERO DE AFILIACION DEL TRABAJADOR

REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES

LLENESE A MAQUINA O LETRA DE MOLDE

NOMBRE COMPLETO DEL TRABAJADOR

REGIMEN DE PAGO

SALARIO MENSUAL INCLUIDO \$	TIPO DE SALARIO	FLUJO	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
-----------------------------	-----------------	-------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----

IMPORTE DE LA CUOTIA DE AFILIACION \$

FECHA DE INGRESO AL TRABAJO

DIAS DE VACACIONES

FECHA DE NACIMIENTO

NUMERO DEL PADRE (O DEL FINANCIADOR)

NUMERO DE LA MAQUINA TAGA FINANCIADA

DOMICILIO DEL TRABAJADOR

INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION - PATRON PERSONAL Y/O SOCIAL

UBICACION DEL CENTRO DE TRABAJO

EXCLUSIVO IMSS U. M. F



ALTA TRABAJADOR
 FECHA Y HORA DE RECEPCION DE ESTE AVISO EN IMSS

IMPORTANTE: LEA LAS INSTRUCCIONES AL REVERSO



NOMBRE O RAZON SOCIAL

(N) GISTHO(S) PATRONAL (PS)

DELEGACION

INSTRUCCIONES DE LLENADO

1.- DATOS GENERALES

- FECHA - ANOTAR EL DIA, MES Y AÑO DE ELABORACION DE ESTE FORMATO
- NOMBRE O RAZON SOCIAL - ANOTAR EL NOMBRE DE LA EMPRESA, YA SEA ESTA PERSONA FISICA O MORAL
- DOMICILIO - INDICAR LA UBICACION DEL CENTRO DE TRABAJO A QUE SE REFIERE ESTA INFORMACION Y EN CASO DE EXISTIR ANOTAR LOS DOMICILIOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS O SUCURSALES CON QUE CUENTE EN EL MISMO MUNICIPIO O EN EL DISTRITO FEDERAL
- REGISTROS PATRONALES (ES) - ANOTAR EL NUMERO DE REGISTROS PATRONALES EN EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
 * MARCAR CON UNA CRUZ (X) EL MOTIVO DE LA INSCRIPCION DE LA EMPRESA

2.- ACTIVIDAD ECONOMICA Y GIRO

- ACTIVIDAD ECONOMICA - MARCAR CON UNA CRUZ (X) LA(S) RAMA(S) ECONOMICA(S) EN LA(S) QUE SE CONFIGURE(N) SU(S) ACTIVIDAD(ES)
- ESPECIFICAR SU GIRO - INDICAR EN FORMA CONCRETA EL(LOS) GIRO(S) DE LA EMPRESA, ESPECIFICANDO EL NOMBRE COMUN Y USO AL QUE SE DESTINA EL PRODUCTO QUE FLOTEA O SERVICIO QUE PRESTA
 EJEMPLOS "X" INDUSTRIA DE TRANSFORMACION
 FABRICACION DE TELA POLIESTER PARA PRENDAS DE VESTIR
 "X" SERVICIOS
 REPARACION MECANICA HUALATERIA Y PINTURA DE AUTOMOVILE

3.- MATERIAS PRIMAS Y MATERIALES

- ANOTAR EL NOMBRE COMUN DE LAS MATERIAS PRIMAS Y MATERIALES QUE EMPLEA LA EMPRESA PARA EL DESARROLLO DE SU(S) ACTIVIDAD(ES)

4.- MAQUINARIA Y EQUIPO

- DETALLAR EL NUMERO, NOMBRE, USO AL QUE SE DESTINA ENERGIA O COMBUSTIBLE QUE CONSUMEN Y CAPACIDAD O POTENCIA DE LAS MAQUINAS, EQUIPOS Y TRANSPORTES QUE UTILIZA LA EMPRESA PARA EL DESARROLLO DE SU(S) ACTIVIDAD(ES)

EJEMPLO	NO. DE UNIDADES	NOMBRE	USO	ENERGIA	CAPACIDAD O POTENCIA
	3	PRESAS MECANICAS	TROQUELADO	ELECTRICA	50 TONS

5.- PERSONAL

- ANOTAR EL NUMERO DE TRABAJADORES CON QUE CUENTE LA EMPRESA POR GRUPOS DE OFICIOS Y OCUPACIONES

EJEMPLO	NO. DE TRABAJADORES	OFICIO U OCUPACION
	2	CAJERAS REGISTRADORAS

6.- PROCESOS DE TRABAJO

- DESCRIBIR LOS PROCESOS DE TRABAJO DE LA ACTIVIDAD DEL PATRON SIN OMITIR PROCESOS INICIALES INTERMEDIOS O FINALES. EN CASO DE QUE LA EMPRESA REALICE MAS DE UNA ACTIVIDAD, LOS PROCESOS DEBERIAN DESCRIBIRSE POR SEPARADO

7.- CLASE DE RIESGO MANIFESTADA POR EL PATRON

- MARCAR CON UNA CRUZ (X) LA CLASE DE RIESGO EN QUE A CRITERIO DEL PATRON SE CONFIGURE SU ACTIVIDAD CON BASE EN LO QUE ESTABLECEN LOS ARTICULOS 10 Y 13 DEL REGLAMENTO RESPECTIVO, ANOTANDO EL NOMBRE DEL PATRON O SU REPRESENTANTE LEGAL Y FIRMANDO DE CONFORMIDAD

8.- PARA USO EXCLUSIVO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

- RECEPCION, HORA Y FECHA
 MEDIANTE RELOJ MANCADOR, SE REGISTRARA LA HORA Y FECHA DE RECEPCION DE ESTE DOCUMENTO
- CLASIFICACION DELEGACIONAL
 SE ANOTARA LA CLASE, FRACCION Y FIRMA EN QUE LA DELEGACION CONSIERE INCLUIDA LA ACTIVIDAD DEL PATRON, CON DATE EN LA INFORMACION DECLARADA Y EL REGLAMENTO DE LA MATERIA, ASIGNANDOSE NOMBRE Y FIRMA DE LOS RESPONSABLES
- OPINION DE LA SUBDELEGACION
 SE ANOTARA LA CLASE, FRACCION Y FIRMA EN QUE LA SUBDELEGACION CONSIERE INCLUIDA LA ACTIVIDAD DEL PATRON
- NEGATIVA O AUSENCIA PATRONAL
 SE SEÑALARA CON UNA CRUZ (X) CUANDO EXISTA CUALSIQUERA DE LAS CIRCUNSTANCIAS ANOTADAS
- RATIFICACION
 SE ESTAMPARA EL SELLO DE RATIFICACION SI SE COINCIDE CON LA MANIFESTACION PATRONAL
- INSCRIPCION AL I.M.S.S.
 * ANOTARA EL DIA, MES Y AÑO DE INSCRIPCION DE LA EMPRESA AL I.M.S.S.

NOTA: LA ACTIVIDAD ECONOMICA DE SERVICIOS COMPRENDERA

- INDUSTRIA ELECTRICA, CAPACITACION Y SUMINISTRO DE AGUA POTABLE
- TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
- SERVICIOS PARA EMPRESAS, PERSONAS Y EL Hogar
- SERVICIOS SOCIALES Y COMUNALES

Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo ¹²⁰, señala que en una de las formas deberá manifestarse la actividad o giro al que se dedique, número y tipo de instalaciones y talleres, bienes y artículos con los que comercia o que fabrica o servicios que presta, materias primas o materiales empleados, procesos de trabajo, maquinaria equipos y herramienta, así como medios ambientales y sustancias que puedan representar riesgos a los trabajadores.

Asimismo, conforme al artículo 13 de este mismo Reglamento ¹²¹, en dicho formato el patrón va a registrarse dentro de la clase de riesgo que considere debe quedar clasificado conforme al catálogo de actividades establecido en el propio artículo 13.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente diremos que tomando en consideración las sustancias, materiales y procedimientos de trabajo que se efectúan en el establecimiento mercantil y atendiendo a la mayor o menor peligrosidad a que están expuestos los trabajadores, el propietario o patrón al momento de inscribirse va a encuadrar su negocio dentro de determinada clase y grado de riesgo.

¹²⁰ Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo. Editorial Sista, S.A. de C.V. México 1992. pag. 90.

¹²¹ Idem.

En relación al lugar en que se efectúa este trámite, tenemos que el registro del patrón así como la inscripción de los trabajadores, nos dice el artículo 4 del Reglamento de Afiliación ¹²², "...se realizarán en las Unidades Administrativas o lugares que el Instituto habilite para tal efecto."

Como consecuencia de este registro que lleva a cabo el propietario o representante legal del establecimiento mercantil, el Instituto Mexicano del Seguro Social le hará entrega de una "tarjeta de identificación patronal" la cual contiene los datos generales de identificación de la negociación. Este documento encuentra su fundamento en el artículo 13 del Reglamento de Afiliación ¹²³, el cual señala lo siguiente:

Artículo 13.- "El Instituto proporcionará a cada patrón o sujeto obligado una tarjeta de identificación patronal, por cada registro patronal asignado en los términos del artículo anterior, la que deberá mostrar en toda gestión que realice ante el Instituto. En dicha tarjeta se harán constar, entre otros, los datos siguientes:

¹²² Reglamento de Afiliación. Op. Cit. pag. 184.

¹²³ Ibídem. Op. Cit. pags. 187 y 188.

- I.- Número de registro patronal asignado por el Instituto;
- II.- Nombre o razón social del patrón o sujeto obligado;
- III.- Actividad o giro;
- IV.- Domicilio, y
- V.- Firma del patrón o representante legal".

Por otra parte, tenemos que al tratar sobre el incumplimiento de esta obligación (registro del patrón e inscripción de los trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social), el penúltimo párrafo del artículo I del Reglamento de Afiliación ¹²⁴, nos dice que:

Artículo I.- "...El incumplimiento a los plazos señalados en el presente Reglamento, así como la falta de presentación de la documentación que el Instituto requiera a los patronos o sujetos obligados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley del Seguro Social serán sancionados de acuerdo a lo que establece el Reglamento para la Imposición de Multas por infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos..."

¹²⁴ **Ibídem. pags. 182 y 183.**

Así tenemos que de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 6 y 18 del Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos ¹²⁵, el incumplimiento de la obligación mencionada en el presente apartado, se sancionará con multa de doscientas once a trescientas cincuenta veces el salario mínimo. Los citados artículos establecen lo siguiente:

Artículo 6.- "Se consideran infracciones a la Ley y sus Reglamentos, los siguientes actos u omisiones de los patrones:

I.- No registrarse ante el Instituto, o hacerlo fuera del plazo establecido en la Ley;

II.- No inscribir a sus trabajadores ante el Instituto o hacerlo en forma extemporánea..."

Artículo 18.- "Se sancionarán los actos u omisiones señalados en el artículo 6 de este Reglamento en la forma siguiente:

¹²⁵ Nueva Ley del Seguro Social y sus Reglamentos. Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos. Editorial Alco. México 1977. pags. 266 y 271.

...IV.- Las previstas en las fracciones I, II, XII, XIV y XVII con multa equivalente al importe de doscientas once a trescientas cincuenta veces el salario.".

Estos son, a grandes rasgos, los trámites que debe realizar la persona física o moral que desee abrir un establecimiento mercantil. Cabe destacar el avance simplificador que en mayor o menor grado se ha dado en dichas gestiones, pues anteriormente podían trascurrir varias semanas sin que se lograra tener todos los documentos necesarios para el legal funcionamiento de una negociación. Afortunadamente esto ya no ocurre, sin embargo consideramos que aún siguen siendo bastantes los trámites a realizar, y que ellos en su conjunto continúan siendo un problema para la puesta en funcionamiento de un establecimiento mercantil, motivo por el cual en el siguiente capítulo propondremos una posible alternativa.

**III. LA IMPORTANCIA DE SIMPLIFICAR LA APERTURA DE
ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.**

A. LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA.

Estamos viviendo una época que precisa de inversión de capitales que fortalezcan la economía del país además de crear nuevas fuentes de empleo. Sin embargo, para que esto ocurra es necesario que se acabe con los excesivos trámites que existen, los cuales representan obstáculos o trabas para los particulares inversionistas. De ahí la importancia que haya una verdadera simplificación administrativa que, entre otras cosas, estimule la creación de pequeñas y grandes empresas.

Ya mencionamos una razón por la cual es tan necesaria la simplificación administrativa en los trámites gubernamentales. Ahora precisaremos en que consiste la misma.

La simplificación administrativa es la agilización que la autoridad da a los trámites efectuados por los particulares. Esta se traduce en reducción de pasos y/o requisitos o en una mayor sencillez de éstos. Es decir, se busca que el particular que realiza alguna gestión ante las autoridades, obtenga una respuesta rápida y efectiva. Dicho en otras palabras, al referirnos a la simplificación administrativa

estaremos tratando sobre la importancia que existe para que los distintos trámites que se efectúan ante la Administración Pública no sean complicados, ya que la acción de simplificar implica la facilidad en la realización de algo, en este caso la facilidad y sencillez para realizar una gestión ante alguna oficina gubernamental.

Con la simplificación administrativa se busca evitar trámites, además de que los que se realizan se hagan con rapidez y eficacia, con la finalidad de ahorrar tiempo y gastos a los particulares. Asimismo, ella en un momento dado puede ser un estímulo en la creación de establecimientos mercantiles que serán fuentes de empleo, tan necesarias en estos momentos.

Resumiendo, diremos que entendemos a la simplificación administrativa como una forma sencilla y rápida de hacer un trámite ante las autoridades. Es decir, esta se dará cuando el procedimiento de una gestión se ha agilizado o reducido en alguno de los pasos que significaban obstáculos para las personas que deberían realizar dicho trámite.

La simplificación administrativa también puede traducirse en la desregulación, por parte del Estado, de la actividad de los particulares. En relación con esto el Plan

Nacional de Desarrollo 1995-2000 ¹²⁶ señala que "La actividad reguladora del Estado no debe obstruir o entorpecer la actividad productiva de los particulares. Por el contrario, debe promoverla. Se hará lo conducente para que la normatividad deje de ser controladora y se convierta en promotora de la actividad de los particulares."

En relación con lo mencionado en el párrafo precedente consideramos que la normatividad en ningún momento va a dejar de regular o controlar la actividad de los particulares, ya que aún cuando se facilite la realización de los distintos trámites de apertura de establecimientos mercantiles, en todo caso la autoridad mediante la aplicación de la legislación correspondiente ejercerá un control y vigilancia sobre dichas negociaciones.

Ahora bien, tenemos que en las dos últimas administraciones, sobre todo, se ha avanzado en lo que a simplificación administrativa se refiere, ya que se han implementado diversos programas y reformas a distintas leyes, lo cual ha facilitado múltiples trámites, además de que en varias dependencias existen módulos de orientación y asistencia a los particulares. Con estas acciones se busca, entre otras cosas,

¹²⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1995. pag. 159.

que las personas encuentren las menores dificultades posibles en el cumplimiento de sus distintas obligaciones legales.

Cabe destacar que la citada simplificación administrativa también ha estado presente en la mayoría de los trámites de apertura de establecimientos mercantiles, los cuales han visto simplificados sus procedimientos y requisitos, mereciendo una mención especial la gestión de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual de ser una de las gestiones más lentas y complicadas, ahora puede efectuarse con la mayor sencillez.

Sin embargo, aún con los avances logrados, todavía se le dificulta a los particulares realizar todos y cada uno de los trámites necesarios para la apertura de un establecimiento mercantil, esto debido a la diversidad de trámites que se requieren para el legal funcionamiento de una negociación.

Es por ello que, si bien actualmente se han simplificado varios de los trámites realizados por los particulares ante las oficinas gubernamentales, también lo es que se requieren implementar mayores medidas de desregulación administrativa, las cuales deben adoptarse y difundirse ampliamente lo antes posible.

No podemos negar lo indispensable que resulta una mayor simplificación administrativa, toda vez que debido al gran intercambio comercial que se ha generado se precisa por parte del Estado de mecanismos más sencillos en aquellos trámites administrativos que deben ser cumplidos por la colectividad. Es por ello que es conveniente que se facilite a los particulares el cumplimiento de sus obligaciones, removiéndoles obstáculos en las regulaciones de los distintos trámites a realizar.

Esta facilidad en el cumplimiento de obligaciones así como la remoción de obstáculos en la realización de trámites no es otra cosa que una mayor simplificación administrativa, la cual es un requerimiento hecho por grandes sectores de la sociedad.

Es tan evidente e innegable que se necesita una mayor simplificación administrativa que, como veremos más adelante, aún en el mismo Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se menciona dicho requerimiento.

Haciendo un pequeño paréntesis en el presente tema y para resaltar la importancia de que en el mismo Plan Nacional de Desarrollo se reconozca la necesidad de una mayor simplificación administrativa, señalaremos que éste es un documento preparado por el Ejecutivo Federal, en el cual se

establecen las directrices, programas y tareas a seguir durante el sexenio. Para la elaboración de dicho documento se llevó a cabo una consulta nacional, por lo que el mismo recoge las aspiraciones, demandas y propuestas de empresarios y de la población en general. En él se destacan problemas, rezagos e insuficiencias. En este sentido se busca precisar los retos principales y orientar la formulación de estrategias generales de acción. ¹²⁷

El Plan Nacional de Desarrollo propone un conjunto de acciones encaminadas a eliminar distorsiones que limitan la eficiencia de diversos sectores clave de la economía. Entre estas acciones destaca la desregulación en beneficio, sobre todo, de las pequeñas empresas. En dicho documento se menciona la necesidad de ejecutar un programa de desregulación y simplificación administrativa orientado a mejorar la eficiencia de la legislación vigente y a eliminar el exceso de trámites burocráticos. ¹²⁸

Asimismo, se señala que para que pueda darse una mayor simplificación administrativa es necesario que el Estado realice un esfuerzo nacional de desregulación, eliminación de trámites innecesarios y simplificación de gestiones. Se

¹²⁷ *Ibíd.* pag. IX.

¹²⁸ *Ibíd.* pag. 159.

buscará tener menos regulaciones y más simples, pero estas habrán de cumplirse cabalmente.

Por otra parte, tenemos que ya desde los inicios del sexenio de gobierno federal anterior (1989-1994) se mencionaba que la simplificación administrativa sería una orientación esencial en los programas de regulación. De igual forma, uno de los objetivos considerados en materia de modernización y simplificación administrativa en dicha gestión fue el de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites de manera que permitieran a los particulares obtener respuesta oportuna a sus demandas, apoyando así a la apertura comercial.

Acorde con lo anterior se vuelve necesario el mejoramiento de los procedimientos administrativos, estableciéndose formas de coordinación ágiles y oportunas. Es por ello que se deben implementar los programas que correspondan a los mecanismos necesarios tendientes a simplificar los trámites. Se debe buscar facilitar y orientar a los particulares sobre el cumplimiento de sus obligaciones legales.

En términos similares se expresa esta necesidad en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 ¹²⁹ cuando se menciona que el sector público requiere una renovación que

¹²⁹ *Ibíd.* pag. 65.

simplifique sus procedimientos y le permita una capacidad de respuesta para atender satisfactoriamente los requerimientos de la ciudadanía. Además se señala que para simplificar se deben revisar y actualizar los ordenamientos legales y disposiciones que rigen los procedimientos administrativos en las dependencias y entidades del sector público.

Ahora bien, tenemos que los trámites de apertura de establecimientos mercantiles no se encuentran al margen de la necesidad de simplificación administrativa, toda vez que quien va a poner un negocio lo hace buscando una ganancia económica y por lo tanto los propietarios de los establecimientos (sobre todo medianos y pequeños) buscan una menor pérdida de tiempo y recursos en las gestiones que realizan, ante las dependencias públicas, para la apertura de sus negociaciones.

No obstante, cabe destacar los avances que en materia de simplificación administrativa han tenido los trámites de apertura de establecimientos mercantiles. Así tenemos, por ejemplo, que en lo que se refiere a regulación sanitaria se dio una gran simplificación, pues como se vio en el apartado correspondiente son relativamente pocos los giros que precisan la obtención de una licencia sanitaria ya que la mayoría sólo debe presentar un aviso de funcionamiento y existen otros giros exentos de todo trámite. Lo mismo sucedió con el trámite de obtención de licencia de funcionamiento, la cual sólo deberán

gestionar determinadas negociaciones, pues la mayoría sólo presentará una declaración de apertura. Otros de los trámites, quizá en los que se dio una mayor simplificación administrativa, lo son el de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el trámite de uso de suelo, mismos que se beneficiaron con la gran simplificación de que fueron objeto.

Sin embargo, si bien es cierto que se han simplificado la mayoría de los trámites que deben realizar los particulares para abrir un establecimiento mercantil, también lo es que es necesario que el Estado apoye en una forma más decidida a la apertura comercial, sobre todo porque aún existen dependencias en las que no obstante que se han buscado implementar mecanismos para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los particulares, estos no han sido suficientes para evitar las trabas y burocratismos al que deben enfrentarse las personas que requieren efectuar algún trámite ante dichas oficinas gubernamentales.

En lo referente a simplificación administrativa en el área de trámites de apertura de establecimientos mercantiles, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 ¹³⁰ establece que un marco regulatorio eficiente es indispensable para alentar la inversión productiva y por lo tanto

¹³⁰ *Ibídem.* pag. 159.

propiciar la creación de más y mejores empleos. Es por ello necesaria la promoción de modificaciones a los ordenamientos legales para reducir costos y facilitar la apertura y la operación de negocios comerciales e industriales.

De lo mencionado en el presente apartado podemos concluir que no obstante que el Estado ha avanzado en lo que a simplificación administrativa se refiere haciendo más simples algunas gestiones, esto no ha sido suficiente, sobre todo en el área de apertura de establecimientos mercantiles, toda vez que aún sigue siendo un problema para las personas la obtención de todos los permisos y autorizaciones necesarios para un legal funcionamiento de su negociación.

Es por ello que tanto las autoridades como la iniciativa privada coinciden en que se requiere desregular y simplificar la normatividad en materia de apertura de establecimientos mercantiles. Lo anterior deberá traducirse en facilidades administrativas para los propietarios de las negociaciones puedan tramitar con sencillez la documentación que sirva para amparar su legal funcionamiento.

B. LA PROBLEMATICA QUE IMPLICA LA APERTURA DE UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL.

La apertura de un establecimiento mercantil es una actividad regulada por distintos ordenamientos legales, mismos que mencionamos en el capítulo segundo de esta investigación. A través de ellos el Estado reglamenta y crea los medios para vigilar la citada apertura.

Sin embargo, la excesiva reglamentación que regula a dicha apertura va a traer consigo varios problemas para las personas que desean abrir una negociación (sobre todo tratándose de pequeños o medianos establecimientos). Esta problemática, misma que mencionaremos más adelante, puede provocar que algunas personas en un momento dado pudieran preferir actuar al margen de la Ley, es decir abriendo su establecimiento sin obtener los documentos que son exigidos por la legislación aplicable a esa actividad o bien opten por invertir sus capitales en otra cosa.

Entre las principales dificultades que encuentran los particulares que desean abrir un establecimiento mercantil podemos mencionar las siguientes: La diversidad de trámites, la no concurrencia de los domicilios de las dependencias correspondientes, además de la duplicidad de requisitos que se dá entre ellas, todo lo cual representa pérdida

de tiempo y recursos para estas personas. A continuación abordaremos en forma separada cada una de estas circunstancias.

1. LA DIVERSIDAD DE TRAMITES.

Como se vio en el capítulo segundo de este trabajo, la apertura de un establecimiento mercantil se encuentra regulada por distintos ordenamientos legales, mismos que imponen a los particulares la obligación de efectuar varios trámites administrativos, tales como la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el trámite de uso de suelo, la obtención de licencia sanitaria o presentación de aviso de funcionamiento ante la Secretaría de Salud, el visto bueno de prevención de incendios ante la Secretaría de Seguridad Pública del D. F., la obtención de licencia de funcionamiento o presentación de declaración de apertura ante la Delegación Política correspondiente, así como la inscripción en el Instituto Mexicano del Seguro Social, todo esto con las molestias que ello acarrea. Esto trae como consecuencia que las personas que deseen abrir una negociación se vean abrumadas por una serie de gestiones y requisitos exigidos por las distintas dependencias públicas antes mencionadas, empleando como consecuencia tiempo y recursos que podían haber utilizado en su propia actividad.

Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ¹³¹ señala que existe un exceso de trámites burocráticos que afectan a las empresas, especialmente a las micros, pequeñas y medianas, impidiéndoles que concentren su atención y esfuerzo en producción y ventas.

En base a lo anterior es que decimos que la diversidad de trámites que se requieren para el legal funcionamiento de un establecimiento mercantil va a constituir por sí misma una problemática para los particulares, ya que el tener que realizar múltiples gestiones administrativas, con todos los inconvenientes y molestias que ocasiona acudir ante distintas dependencias, provocará una pérdida de tiempo que se traduce en costos para los particulares.

Esta problemática se vería solucionada si de alguna forma se lograra que los propietarios o representantes legales de los establecimientos mercantiles pudieran, mediante un solo trámite y en un solo lugar, obtener los documentos que se requieren para el legal funcionamiento de un establecimiento.

Por otra parte tenemos que la diversidad de trámites que existe en la actualidad para lograr la apertura de un establecimiento mercantil, va a traer como consecuencia

¹³¹ **Idem.**

otras circunstancias que se presentan conjuntamente con aquella; tales situaciones lo serían la no concurrencia del domicilio de las dependencias correspondientes así como la duplicidad de requisitos, las cuales trataremos a continuación.

2. LA NO CONCURRENCIA DEL DOMICILIO DE LAS DEPENDENCIAS CORRESPONDIENTES.

Si bien es cierto que el principal obstáculo que dificulta la apertura de establecimientos mercantiles lo es la excesiva regulación de que es objeto la misma, lo cual provoca la necesidad de realizar múltiples trámites, también lo es que a esta diversidad de gestiones se suman otras circunstancias que ocasionan que se haga más complicada la obtención de los distintos documentos necesarios para un legal funcionamiento de un establecimiento.

Una de estas circunstancias lo es la no concurrencia de domicilios de las dependencias ante las cuales deben acudir los particulares inversionistas a gestionar sus permisos y licencias para el legal funcionamiento de su establecimiento mercantil.

Las distancias existentes entre una y otra oficina pública ante las cuales deben acudir los

particulares, representan pérdida de tiempo y recursos en los traslados que deben realizar las personas.

No obstante, conviene aclarar que varias de las gestiones que realiza una persona para la apertura de un establecimiento mercantil, las efectúa ante oficinas públicas cuyos domicilios se encuentran en lugares no tan alejados de donde se encuentra ubicada la negociación. Tales son los casos de los trámites de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, inscripción en el Instituto Mexicano del Seguro Social, licencia de funcionamiento o declaración de apertura, así como el trámite para la obtención de la certificación de zonificación para uso de suelo específico. En las dependencias donde se realizan estas gestiones, aún cuando no existe concurrencia de domicilios, las mismas se encuentran en lugares relativamente cercanos a las negociaciones.

Sin embargo, como lo señalamos existen otras dependencias que no han establecido oficinas en las distintas zonas de la ciudad (como podrían ser, por ejemplo, las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal) y por consiguiente para realizar los trámites correspondientes ante las mismas, el particular en la mayoría de los casos pierde varias horas en los traslados que debe efectuar de su domicilio a ellas y viceversa. Ejemplos de estas gestiones lo son la presentación

del aviso de funcionamiento o la obtención de la licencia sanitaria ante la Secretaría de Salud, así como la tramitación del visto bueno de prevención de incendios, ante la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Posibles soluciones al problema presentado anteriormente lo serían: 1) Que las distintas dependencias públicas a las que deben acudir las personas a obtener su documentación necesaria para el legal funcionamiento de su establecimiento mercantil, tuvieron oficinas (para realizar dichos trámites) en cada una de las Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal. Es decir, si todas las gestiones que debe hacer una persona para la apertura de una negociación pudieran efectuarse en la Delegación Política correspondiente al domicilio del establecimiento, se evitaría traslados a distintos puntos de la ciudad, además de las molestias que esto ocasiona; 2) Otra opción lo sería la realización de un trámite único para la apertura de establecimientos mercantiles.

3. DUPLICIDAD DE REQUISITOS:

Finalmente, por lo que respecta a la dificultad para abrir un establecimiento mercantil en la Ciudad de México, mencionaremos que en las gestiones que se deben realizar impera una duplicidad de requisitos.

Efectivamente, de lo señalado en el capítulo segundo de este trabajo se puede observar que el particular que va a presentar los distintos avisos y a tramitar las correspondientes licencias para el legal funcionamiento de su establecimiento, se va a encontrar con el hecho de que en varias de las dependencias ante las cuales acudirá le requieren la presentación de documentos similares.

Lo anterior va a traer como consecuencia un excesivo papeleo tanto para el particular como en cada una de las oficinas públicas involucradas, contribuyendo con ello a la falta de sencillez en la realización de dichos trámites.

En relación con la duplicidad de requisitos Marco T. Santillán Rodríguez ¹³² señala que no obstante que se han dado avances en materia de simplificación administrativa en el área de apertura de negociaciones, es un sentir de la mayoría de los individuos interesados en abrir un establecimiento mercantil en la Ciudad de México, así como de gran parte de los empresarios, el que la apertura de una negociación conlleva a la realización de trámites excesivos y repetitivos los cuales lesionan la productividad de las empresas.

Ahora bien, cabe destacar que esta duplicidad de requisitos por sí sola no causaría mayores

¹³² Revista "Logros". Op. Cit. pag. 20.

contratiempos a los particulares, pero sumada a la no concurrencia del domicilio de las dependencias ante las cuales se deben efectuar las gestiones, todo esto consecuencia de la diversidad de trámites existentes hace más difícil la apertura de un establecimiento mercantil.

No obstante, cabe aclarar que algunas de las dependencias al simplificar sus trámites han disminuido varios de los requisitos exigidos en dichas gestiones, lográndose con ello evitar en gran parte la citada duplicidad y el excesivo papeleo que existía hasta hace apenas dos o tres años.

Sin embargo, se requiere que el Estado facilite aún más la apertura de establecimientos mercantiles, ya que cuando el exceso de gestiones hacen de los trámites de apertura de negociaciones obstáculos complicados para los particulares, se reducen las condiciones para la ampliación de la actividad productiva y se desestimula la iniciativa de los particulares.

C. LA IMPLANTACION DE UN "TRAMITE UNICO" COMO

POSIBLE ALTERNATIVA.

Como se ha mencionado, la diversidad de trámites que requieren realizar los particulares que desean abrir un establecimiento mercantil ha provocado que varias de estas

personas actúen al margen de la ley (esto es, abriendo su negociación sin obtener ningún documento o autorización oficial) o bien que inviertan sus capitales en otra cosa.

Esto se da en razón a que no sólo son el número de trámites que se deben hacer, sino los problemas (entre los que se destacan los mencionados anteriormente) y la pérdida de tiempo que representan. Es por ello que para obtener toda la documentación y permisos que amparen el legal funcionamiento de una negociación, pueden pasar varios días o semanas sin que se logren resultados satisfactorios.

Por otra parte, tenemos que los diversos programas de simplificación administrativa implementados por el Estado no han llegado con la fuerza que se requiere al área de apertura de establecimientos mercantiles. Si bien es cierto que recientemente hubo reformas tanto en el ámbito de regulación sanitaria como en la reglamentación de licencias de funcionamiento y en la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, buscando con ello simplificar trámites y eliminar obstáculos a los sectores productivos, también lo es que esto es apenas una parte de lo que puede y debe hacerse para facilitar la apertura de establecimientos mercantiles.

En base a lo anterior podemos decir que si realmente el Estado pretende una simplificación administrativa que beneficie a los particulares, brindándoles sencillez y rapidez en los trámites a realizar por éstos, no debe conformarse con algunas reformas efectuadas en lo que a materia de simplificación se refiere, sino que debe continuar buscando fórmulas o mecanismos que permitan reducir o facilitar las distintas gestiones que deben efectuar las personas que quieren abrir una negociación.

Es decir, aún existe la necesidad de que el Estado implemente un sistema de trámites de apertura sencillo en el que el cumplimiento de las obligaciones no estorbe el desempeño eficiente de la actividad productiva. Esto es, un sistema en el que las disposiciones legales simplifiquen los trámites relacionados con la apertura de establecimientos mercantiles a fin de reducir los costos administrativos de los particulares e impulsar la actividad productiva y el empleo.

Una posible alternativa que simplificaría los trámites que realizan los particulares en lo que a apertura de establecimientos mercantiles se refiere, lo sería la implantación de un "trámite único", el cual una vez realizado permitiría a los particulares poner en funcionamiento su negociación.

Con la implantación de este "trámite único" los particulares tramitarían la apertura de su establecimiento ante una sola oficina pública. Es decir, ya no se tendría que acudir a distintas dependencias a realizar otras tantas gestiones ante las mismas, con los consecuentes traslados y burocratismo imperante en cada una de ellas, sino que únicamente se acudiría a una oficina gubernamental ante la cual se presentaría un aviso de apertura acompañado de la documentación e información correspondiente, hecho con el cual el establecimiento del particular podría comenzar a funcionar.

1. FUNCIONAMIENTO. La oficina o lugar físico en donde se efectuaría el "trámite único" para la apertura de establecimientos mercantiles recibiría todos los avisos de apertura de las negociaciones de una área determinada, misma que podría comprender la circunscripción territorial de una Delegación Política o bien podrían ponerse dos o tres oficinas para la presentación de este "trámite único" en distintos puntos del territorio que abarca la misma Delegación, todo esto dependiendo del tamaño y movimiento económico de cada zona de la Ciudad de México.

El citado "trámite único" lo efectuaría el particular que quisiera abrir una negociación, presentando un formato de aviso de apertura, el cual contendría los datos

necesarios para la perfecta identificación tanto del establecimiento como del propietario. Al citado aviso se le anexaría la documentación que a juicio de la autoridad fuera indispensable para tener un control y vigilancia sobre cada una de las negociaciones. Asimismo se acompañarían tantas copias fotostáticas del aviso de apertura y de la documentación requerida como dependencias tuvieran que intervenir en lo concerniente a dicho establecimiento mercantil. Es decir, si por ejemplo actualmente se tienen que hacer seis trámites ante otras tantas dependencias públicas para el legal funcionamiento de un establecimiento, con esta propuesta bastaría con presentar además del original del formato de aviso de apertura, seis juegos de copias de la documentación solicitada.

Una vez presentado el aviso y la documentación a que hace referencia el párrafo anterior, el establecimiento del particular podría comenzar a funcionar normalmente, ya que el trámite de su documentación se haría internamente. Esto es, personal de la citada oficina se encargaría de repartir ante cada una de las dependencias mencionadas en el artículo segundo de este trabajo, cada uno de los juegos de copias fotostáticas de los documentos que contienen toda la información que requieren dichas autoridades para tener un control y vigilancia sobre tales negociaciones.

Para que el "trámite único" tuviera un buen funcionamiento sería necesario que se tomaran en cuenta las siguientes medidas y consideraciones:

a).- Deberá darse una mayor difusión a los usos que tienen las distintas zonas de la Ciudad de México. Esto se haría de la siguiente manera: Las oficinas en donde se realice el "trámite único" contarían con planos de la parte del territorio Delegacional que abarca la citada oficina. Estos planos que estarían a la vista del público, contendrían actualizados los distintos usos o fines particulares a que podrían destinarse los predios que se encuentran dentro de esa área territorial. Asimismo se proporcionarían folletos con esta información. Todo lo anterior con la finalidad de que el particular antes de invertir su capital se cerciore si efectivamente en la zona en la que pretende abrir su establecimiento está permitido el uso de suelo para el giro que quiere tener. Asimismo habría módulos de asistencia a los particulares.

b.- Dentro de los siete días posteriores a la presentación del aviso de apertura se llevarían a cabo, en los establecimientos mercantiles correspondientes, las visitas de inspección que tuvieran que practicar las distintas autoridades, como serían la Secretaría General de Protección y Vialidad para

el otorgamiento del visto bueno de bomberos y la realizada por la Secretaría de Salud para dar la licencia sanitaria.

Una vez efectuadas las inspecciones se concedería al particular un término de siete días naturales contados a partir de las fechas en que se realizaron las visitas, a fin de que se cumplieran con los requerimientos hechos por las autoridades. Vencidos dichos términos se realizarían unas segundas visitas que servirían para comprobar si se dio cumplimiento a lo ordenado en las primeras inspecciones. En caso de que así hubiera sido se informaría al particular que recibiría por correo su visto bueno de bomberos y su licencia sanitaria, o bien se les daría algún comprobante para que pudieran cambiar el mismo por los documentos citados.

Ahora bien, en caso de que aún el particular no hubiera llevado a cabo los requerimientos hechos por las distintas dependencias, se procedería a clausurar temporalmente dicha negociación hasta en tanto no se cumpliera con lo ordenado por la autoridad respectiva. En estos casos de incumplimiento, el particular tendría que continuar el trámite para la obtención del documento que le falta (ya sea visto bueno de bomberos o licencia sanitaria) directamente ante la dependencia correspondiente, ya no ante la oficina de "trámite único".

c.- Sería necesario un tratamiento especial para establecimientos mercantiles con determinados giros, los cuales por sus características pudieran, en caso de no reunir todas las condiciones exigidas por la legislación correspondiente, provocar un riesgo o un desequilibrio en la zona donde se instalen. Este tratamiento especial consistiría en que tales establecimientos no podrían comenzar a funcionar hasta en tanto las distintas autoridades que deban efectuar visitas de inspección no se cercioren de que tales negociaciones cumplen con todos los requerimientos necesarios para esa clase de giros.

En base a lo anterior, las dependencias que deban practicar inspecciones para el inicio de actividades de las negociaciones darían prioridad al trámite de estos establecimientos, efectuando las primeras visitas dentro de los tres días siguientes al que se presentó el aviso de apertura.

De esta forma las autoridades respectivas tendrían un control más rápido y eficiente sobre aquellos establecimientos mercantiles cuyo funcionamiento pudiera representar algún riesgo para la sociedad.

Serían estas mismas autoridades quienes publicaran una lista o relación de giros mercantiles a los cuales se les aplicaría este tratamiento especial. Dicha lista estaría en un lugar en el que pudiera ser observada por las personas que

acudieran a realizar el "trámite único", para que de esta forma los particulares se enteraran, aún antes de efectuar su gestión de apertura, si el giro que pretenden operar está o no dentro de los establecimientos a los cuales se les daría este tratamiento especial.

De cualquier forma al momento de entregar sus documentos se haría la observación correspondiente (por parte del personal que atiende las ventanillas) a aquellas personas cuyas negociaciones se adecuarán a la clase de giros que no pueden comenzar a funcionar hasta en tanto las autoridades respectivas practiquen las visitas de inspección correspondientes y se cercioren que los establecimientos mercantiles cumplen con todos y cada uno de los requisitos exigidos para estos giros, procediendo en consecuencia el otorgamiento de los documentos que avalen el legal funcionamiento de tales negociaciones.

d.- Por último, como una simple recomendación, diremos que sería conveniente que dentro de lo posible se buscara que el personal que atendiera las ventanillas en donde se realice el "trámite único" fuera rápido y eficiente, además de tener buen trato con las personas que acudieran ante esa oficina para efectuar su gestión de apertura. Lo anterior ayudaría a que hubiera una mejor respuesta por parte de los particulares que desearan abrir un establecimiento mercantil.

2. VENTAJAS: Como se puede apreciar, el funcionamiento del "trámite único" simplificaría enormemente la apertura de un establecimiento mercantil, en virtud de que los particulares que quisieran abrir una negociación ya no tendrían que acudir a varias oficinas públicas a realizar otros tantos trámites, con la consiguiente pérdida de tiempo y recursos, sino que bastaría con presentar ante la oficina de "trámite único" un aviso de apertura acompañada de la documentación requerida.

Por otra parte, tenemos que aunque el beneficio más directo del "trámite único" sería la gran simplificación administrativa de que gozarían los particulares que pretendieran abrir un establecimiento mercantil, esto traería consigo, en forma indirecta, otros beneficios como serían la creación de más fuentes de empleo, así como una mayor recaudación tributaria. A continuación explicaremos como se daría cada una de estas situaciones.

a) CREACION DE MAS FUENTES DE EMPLEO.-

Se ha mencionado que la diversidad de trámites que actualmente se deben efectuar para el legal funcionamiento de un establecimiento mercantil puede ocasionar que los particulares que tengan pensado abrir una negociación actúen de distintas formas, como serían: 1) Que el particular se resigne a hacer todos y cada uno de los trámites mencionados en el capítulo segundo de este trabajo, con

la consiguiente pérdida de tiempo y recursos; 2) Que abra su establecimiento sin obtener autorización ni documento alguno; 3) Una última situación que se puede presentar es que desalentados y desmotivados por tantos requisitos y trámites exigidos para la apertura de un establecimiento mercantil, prefieran guardar su dinero o invertirlo en otra cosa.

Cabe aclarar que si bien es cierto que la mayoría de las personas que tienen pensado invertir un capital en el funcionamiento de un establecimiento mercantil no van a detenerse o a arrepentirse por el exceso de trámites administrativos a realizar, también lo es que hay una buena cantidad de personas, sobre todo pequeños inversionistas, a las cuales la dificultad para obtener toda la documentación necesaria para el legal funcionamiento de una negociación, las hace decidirse en un momento dado ya sea a abrir su establecimiento mercantil sin la obtención de todos y cada uno de los permisos y autorizaciones respectivos, o bien a guardar su dinero o invertirlo en alguna otra cosa, toda vez que no quieren verse envueltos en la realización de múltiples trámites.

En apoyo a lo anterior, mencionaremos que en el mismo Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se reconoce que con una mayor simplificación administrativa podrían crearse más fuentes de empleo. Dicho documento en lo relativo señala que "una forma de que crezca la actividad económica y pueda absorber

a los demandantes de empleo es facilitando los trámites de apertura de establecimientos mercantiles, ya que existe la necesidad de generar los empleos que demanda el incremento de la población económicamente activa".¹³³

Para que crezca la economía y el empleo se requiere la inversión y ésta se va a dar con mayor facilidad si existen mecanismos que simplifiquen trámites y estimulen la misma.

Con la creación del "trámite único" se estimularía la apertura de establecimientos mercantiles los cuales al comenzar a funcionar serían nuevas fuentes de empleo para la población. Al volverse un trámite sencillo la apertura de una negociación, aumentaría la inversión de capitales en esta área, toda vez que algunas personas que tienen su dinero en instituciones bancarias serían pequeños inversionistas que pondrían a trabajar sus recursos en la apertura de algún giro comercial.

Mencionaremos nuevamente que cuando hablamos de que el "trámite único" facilitaría la creación de fuentes de empleo, nos estamos refiriendo a medianos o pequeños inversionistas, muchos de los cuales verían con agrado la simplificación administrativa que se daría en materia de apertura

¹³³ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Op. Cit. pag. 129.

de establecimientos mercantiles. Hablamos de medianos o pequeños inversionistas porque son los que en un momento dado viven la dificultad existente para abrir una negociación, ya que un gran número de ellos y debido a que su capital a invertir es reducido, no contratan a un especialista en trámites administrativos sino que ellos hacen personalmente todas sus gestiones, enfrentándose así a toda la problemática que representa la realización de las mismas.

Es por ello que señalamos que al simplificarse los trámites de apertura de establecimientos mercantiles (mediante el funcionamiento de un "trámite único") se incrementaría la inversión de capitales, ya que las gestiones legales para la apertura de estas negociaciones serían rápidas y sencillas, dándose por consiguiente la creación de nuevas fuentes de empleo.

b) AUMENTO DE LA RECAUDACION TRIBUTARIA.

En el apartado anterior mencionamos que al funcionamiento del "trámite único" traería consigo algunos beneficios. Uno de ellos sería, como ya lo señalamos, la creación de fuentes de empleo para la población. Asimismo, tenemos que otro de los posibles beneficios de este mecanismo simplificador de trámites de apertura de establecimientos mercantiles sería que el mismo

contribuiría de manera indirecta a que se diera un aumento en la recaudación tributaria.

Como lo señalamos en el capítulo segundo de este trabajo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia encargada de obtener los recursos económicos que emplea el Estado para solventar gastos públicos y atender de una mejor forma las necesidades sociales de la colectividad. De igual forma mencionamos que dicha dependencia lleva un registro de los contribuyentes que en un momento dado estarían obligados a pagar impuestos, por realizar un hecho que se encuentra contemplado como un supuesto normativo generador de obligaciones fiscales. Este registro, denominado Registro Federal de Contribuyentes, va a permitir al Estado tener un control y vigilancia de todas aquellas personas con obligaciones ante el fisco.

Ahora bien, con la puesta en funcionamiento del "trámite único" sería de lo más sencillo gestionar la apertura de un establecimiento mercantil, por lo que dicha simplificación va a actuar como un incentivo para los particulares y por consiguiente debe originar que aumente la cantidad de registros de aperturas que realizan las autoridades correspondientes. Este aumento puede darse, ya sea por la creación de nuevas negociaciones, sobre todo medianas y pequeñas, cuyos propietarios hacen personalmente todas sus gestiones ante

las distintas dependencias, o bien porque establecimientos mercantiles ya existentes y que están funcionando al margen de la Ley (esto es, sin dar ningún aviso a las autoridades ni obtener licencia o permiso alguno), al ver la facilidad que existe para que su negociación se regularice y funcione conforme a los lineamientos legales aplicables opten por acudir a la oficina donde se realiza el "trámite único" y presenten su aviso de apertura.

Con la facilidad administrativa que representa el "trámite único" crecería la cantidad de establecimientos mercantiles que presentarían su aviso de apertura. Esto se traduciría en un control de mayor número de negociaciones, por parte de las dependencias correspondientes. Una de ellas es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que vería como aumenta su Registro Federal de Contribuyentes, lo cual traería como consecuencia que más personas, ya sean físicas o morales, quedarán obligadas al pago de impuestos, generados por las actividades que desarrollan y que se encuentran contempladas en los ordenamientos fiscales aplicables.

De lo mencionado a lo largo de este capítulo podemos concluir que la excesiva reglamentación de que es objeto la apertura de un establecimiento mercantil, representa una problemática para los particulares inversionistas, en virtud de que para el legal funcionamiento de un negocio requieren

efectuar múltiples trámites como son la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, solicitar la certificación de zonificación para uso específico, la obtención de licencia sanitaria o presentación de aviso de funcionamiento ante la Secretaría de Salud, el visto bueno de prevención de incendios ante la Secretaría de Seguridad Pública del D.F., la obtención de licencia de funcionamiento o presentación de declaración de apertura ante la Delegación Política correspondiente, así como la inscripción en el Instituto Mexicano del Seguro Social, todo esto con las molestias que ello acarrea.

Esta situación se solucionaría si mediante un solo trámite y en un solo lugar las personas pudieran obtener los documentos que se requieren para el legal funcionamiento de un negocio. De ahí la necesidad de implantar un trámite único para la apertura de establecimientos mercantiles.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA

Cuando la actividad de los particulares resultó insuficiente para satisfacer los requerimientos de la colectividad, creados entre otras cosas por el crecimiento de la población y el avance tecnológico, surge la intervención del Estado en las actividades mercantiles, con la finalidad de armonizar éstas con el interés general.

SEGUNDA

El Estado interviene en las actividades económicas de los individuos mediante las atribuciones que le son conferidas a través de la legislación vigente.

TERCERA

Las atribuciones del Estado son las facultades que le permiten llevar a cabo diversas actividades encaminadas a la realización de sus fines. Estas atribuciones pueden ser de cuatro tipos:

- 1) Atribuciones que reglamentan la actividad privada;
- 2) Atribuciones de fomento y ayuda a la actividad privada;
- 3) Atribuciones de sustitución de la actividad privada por la del Estado;
- 4) Atribuciones de vigilancia de la actividad privada.

CUARTA

Mediante las atribuciones de vigilancia de la actividad privada (las cuales se pueden presentar en forma de inspección, declaraciones o avisos y autorización previa) el Estado limita y restringe determinadas actividades individuales para adecuarlas a las exigencias del interés general.

QUINTA

La apertura de un establecimiento mercantil es una de las actividades individuales a las cuales el Estado impone restricciones, en virtud de que el legal funcionamiento del mismo precisa la realización de varios trámites ante distintas dependencias públicas encargadas, entre otras cosas, de vigilar que los citados establecimientos cumplan con las disposiciones que les son aplicables.

SEXTA

La simplificación administrativa, como la forma de agilizar o reducir trámites que constituyen obstáculos para los individuos que los deben efectuar, es una necesidad actual que al darse plenamente facilitará el cumplimiento de las obligaciones consistentes en la realización de algunas gestiones gubernamentales.

SEPTIMA

La apertura de un establecimiento mercantil precisa la realización de diversos trámites gubernamentales ante distintas dependencias públicas con las dificultades que ello implica y por consiguiente tales gestiones constituirán trabas para el funcionamiento legal de las negociaciones, por lo cual se requiere una mayor simplificación administrativa en dicha actividad.

OCTAVA

La implantación de un solo trámite en un solo lugar para la obtención de los documentos que se requieren para el legal funcionamiento de un establecimiento mercantil debe ser un objetivo de la simplificación administrativa en lo que a apertura de establecimientos se refiere.

NOVENA

El "trámite único" para la apertura de establecimientos mercantiles solucionaría la problemática que representa actualmente la realización de diversos trámites ante otras tantas oficinas públicas, facilitando con ello el legal funcionamiento de establecimientos mercantiles.

DECIMA

La facilidad con que se realizaría la apertura de establecimientos mercantiles traería otros beneficios como lo serían la creación de más fuentes de empleo, además de una mayor recaudación tributaria.

B I B L I O G R A F I A

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso. Decimoprimer edición. Editorial Porrúa S.A. México 1993.

Alessi, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo. Tomo I. Tercera edición. Bosch Casa Editorial. España 1970.

Canasi, José. Derecho Administrativo. Vol. I. Ediciones Depalma. Argentina 1981.

Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Segunda edición. Editorial Porrúa S.A. México 1973.

Castro, E. José. Derecho Administrativo. Editor Francisco Walker. México 1982.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Segundo curso. Editorial Limusa-Noriega. México 1990.

Entrena Cuesta, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Vol. I. Novena edición. Editorial Tecnos S.A. España 1990.

Escola, Héctor Jorge. Compendio de Derecho Administrativo. Vol. I. Ediciones Depalma. Argentina 1984.

Forsthoff, Ernst. Tratado de Derecho Administrativo. Quinta edición. Instituto de Estudios Políticos. España 1958.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima cuarta edición. Editorial Porrúa S.A. México 1996.

García Máynez. Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésima octava edición. Editorial Porrúa S.A. México 1996.

Lancis y Sánchez, Antonio. Derecho Administrativo. Universidad de la Habana. Cuba 1942.

María Díez, Manuel. Derecho Administrativo. Editorial Biográfica Argentina S.R.L. Argentina 1969.

Olvera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Séptima edición. Editorial Porrúa S.A. México 1997.

Río González, Manuel Del. Compendio de Derecho Administrativo. Cárdenas Editor y distribuidor. México 1981.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Primer curso. Décima sexta edición. Editorial Porrúa S.A. México 1994.

Urzúa Macías, Efraín. Teoría General del Derecho Administrativo. Cuarta edición. Editorial Universitaria. México 1971.

L E G I S L A C I O N

Código Fiscal de la Federación y su Reglamento. Vigésima tercera edición. Ediciones Delma. México 1998.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 96 edición. Editorial Porrúa S.A. México 1992.

Legislación Sanitaria. Ley General de Salud. Ediciones Delma. México 1997.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 1996.

Ley Federal del Trabajo. 69 edición. Editorial Porrúa S.A. México 1992.

Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación de 29 de mayo de 1996.

Nueva Ley del Seguro Social y sus Reglamentos. Editorial Alco. México 1997.

Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Décima novena edición. Editorial Porrúa S.A. México 1997.

Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Publicado en la "Gaceta Oficial del Distrito Federal" de 2 de junio de 1977.

Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación de 21 de octubre de 1996.

Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgo de Trabajo. Editorial Sista S.A. de C.V. México 1992.

O T R A S F U E N T E S

Góngora Pimentel, Genaro. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H Segunda edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa S.A. México 1987.

Pina, Rafael De y Pina Vara, Rafael De. Diccionario de Derecho. Vigésima edición. Editorial Porrúa S.A. México 1994.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1995.

Revista "Logros". "Trámites para dar de alta un negocio en la Ciudad de México". México D.F. octubre de 1994.