

139
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"

NATURALEZA JURIDICA DE LAS CONCESIONES
QUE EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO
FEDERAL OTORGA A LOS LOCATARIOS EN
LOS MERCADOS PUBLICOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FRANCISCO JAIME GONZALEZ MEJIA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1991



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 está 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.

TEMA DE TESIS

NATURALEZA JURIDICA DE LAS CONCESIONES QUE EL DEPARTAMENTO DEL
DISTRITO FEDERAL OTORGA A LOS LOCATARIOS EN LOS MERCADOS
PUBLICOS.

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO
FEDERAL Y DE LOS MERCADOS PUBLICOS.

1. Antecedentes Históricos del Departamento del Distrito
Federal.

- 1.1. En Materia de Gobierno.
- 1.2. En Materia Juridica y Administrativa.
- 1.3. En Materia de Hacienda.
- 1.4. En Materia de Obras y Servicios.
- 1.5. En Materia Social y Económica.
- 1.6. En Materia de Prestación de Servicios Públicos.

2. Los Mercados Públicos.

2.1. Epoca Pre-Colonial.

2.2. Epoca Colonial.

2.3. Epoca Independiente.

2.4. Epoca Post-Revolucionaria.

CAPITULO II

LA CONCESION EN LA LEGISLACION MEXICANA

1. Concepto de Concesión.

2. Elementos Subjetivos de Concesión.

3. Principios que la rigen.

4. Diversas Tesis sobre su Naturaleza Juridica.

4.1. Tesis del contrato.

4.2. Tesis del Acto Administrativo.

5. Procedimiento Administrativo para Otorgarla.

6. Extinción de la Concesión.

7. Concesion de Servicios Públicos o de Explotación de Bienes del Estado.

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LAS CONCESIONES
EN LOS MERCADOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

1. Bases Previstas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal para el Otorgamiento de Concesiones.
2. Procedimiento que Establece el Reglamento de Mercados para el Otorgamiento de las Concesiones a los Locatarios.
3. Procedimiento que se Lleva Actualmente para el Otorgamiento de las Concesiones en los Mercados Públicos.
4. Conveniencia de Reformar el Reglamento de Mercados para una Optima Utilización de los Locales en los Mercados Públicos.
5. La Autorización Administrativa como Instrumento Legal, Agil y Eficaz para Regular las Actividades en los Mercados Públicos.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Los mercados públicos en el Distrito Federal son consecuencia de la necesidad de proporcionar en un solo lugar el servicio de comercialización de los productos necesarios para el consumo de los habitantes de una sociedad creciente día tras día.

La falta de infraestructura y del otorgamiento de tales servicios por los particulares en áreas que no cubrían los requisitos mínimos de organización, salubridad e higiene, requirió del empeño del Gobierno del Distrito Federal para prestar funcional y adecuadamente dicha comercialización en beneficio de todas las clases sociales, bien fuera en lugares de su propiedad o de otras personas.

La reglamentación jurídica que establece las bases de la prestación del servicio de mercados públicos, data desde el año de 1951, y se ha visto superada en sus previsiones por la evolución de la comercialización y el crecimiento urbano en forma acelerada que nos demuestra lo anacrónico e inexistente, por su falta de agilidad en el sistema de administración económica de los mercados, en desventaja con otros sistemas comerciales como lo serían las tiendas de autoservicio

almacenes de descuento, boutiques a gran escala y cadenas de restaurantes y antojerías.

Como se puede apreciar claramente y dada la situación histórica que se vivía en el año de 1951, en que empezó a tener vigencia el Reglamento de Mercados, se estableció como única forma para que un particular pudiera vender sus productos en los locales, el de obtener una concesión por parte del Departamento del Distrito Federal, basada fundamentalmente en la intención del propio Departamento de establecer dichas instalaciones en bienes de su propiedad.

Es por eso, que desde esa fecha, a tales comerciantes se les ha denominado como locatarios y que actualmente constituyen un núcleo importante del gremio comercial de la Ciudad de México, junto con otro grupo de vendedores dentro de las organizaciones llamadas mercados sobre ruedas y tianguis, que conservan algunas características de los primeros mercados.

Las características de las concesiones que se otorgaban en los mercados por el Departamento del Distrito Federal hace 40 años, en un número mucho menor al de ahora, deben precisarse dentro de las diferentes teorías que tratan de explicar la naturaleza jurídica de la concesión, tomando en consideración los principios que establece la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal a tales actos de Estado.

Dadas las características de agilidad, eficacia y movilidad que deben tener actualmente toda unidad comercial, consideramos en principio, que la naturaleza jurídica de lo que actualmente se establece en el Reglamento de Mercados con concesión, debe ser, una autorización discrecional por parte de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, para apoyar e impulsar a los pequeños comerciantes en los mercados.

Por lo anterior, en el primer capítulo haremos una breve referencia de la evolución histórica del Departamento del Distrito Federal, sus atribuciones y en particular, la historia de los mercados públicos desde la época pre-colonial hasta la época actual, en centrales de abasto como unidades comerciales.

En el segundo capítulo hablaremos de la concesión en la legislación mexicana, analizando desde sus diversas acepciones hasta su naturaleza jurídica y los diversos elementos que la integran.

En el tercer y último capítulo, abordaremos el procedimiento para el otorgamiento de las concesiones en los mercados públicos, a la luz de las disposiciones vigentes en el Distrito Federal, con las consecuencias de orden jurídico, económico y práctico que frenan el desarrollo de estos centros comerciales.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
Y DE LOS MERCADOS PUBLICOS.

1. Antecedentes Históricos del Departamento del Distrito Federal.

Los Distritos Federales, como estructura política y administrativa, son establecidos en los Estados que tienen régimen federal.

En México, el Distrito Federal, como entidad federativa, surgió a la vida política-administrativa hasta el 20 de noviembre de 1824. Es conveniente precisar que la existencia de la ciudad de México, desde el punto de vista sociológico, es anterior al régimen político-administrativo del Distrito Federal, fue fundada el 18 de junio de 1325 y dependió de la administración virreinal desde la conquista, 1523, hasta la consumación de la independencia, el 27 de septiembre de 1821.

De conformidad con la fracción XXVIII del Artículo 50 de la Constitución del 4 de octubre de 1824, el Congreso tenía facultad para elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la federación; y mediante decreto del 20 de noviembre de 1824, se designó a la Ciudad de México como residencia de dichos poderes, según su Artículo 10. (1)

(1) Codificación de las Disposiciones Administrativas del Distrito Federal. Publicación Oficial 1943, T. I. pág. 32.

La Constitución de 1836, suprimió al Distrito Federal y la Ciudad de México pasó a formar parte del Departamento de México; así permaneció durante la vigencia de las bases orgánicas de 1843. Al triunfo federalista, en el año de 1846, por decreto del Jefe del Ejército Republicano, se restauró la vigencia de la Constitución de 1824 y nuevamente aparece el Distrito Federal.

En las disposiciones del Congreso Constituyente de 1856 hubo serios debates sobre el lugar donde debía establecerse la residencia de los supremos poderes y sobre los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México. El constituyente, sin embargo, aprobó el Artículo 46 de la Constitución de 1857, que dejaba subsistente el Distrito Federal en la Ciudad de México y el Artículo 72, fracción V, respecto a la superficie territorial que en esa época tenía el Distrito Federal. (2)

El 6 de mayo de 1861 se dividió el territorio del Distrito Federal en las secciones: Guadalupe, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. Se expidió también un reglamento para que el Ayuntamiento de la capital estuviera compuesto por veinte regidores, dos procuradores; se eligió gobernador del Distrito

(2) Herrera y Lasso, Manuel. Estudios Constitucionales, Editorial Polis. México. 1940, pág. 67.

Federal.

La Constitución del 5 de febrero de 1917, otorgó al Congreso de la Unión, en el Artículo 73, fracción VI, la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y fijó las bases de su organización, dividiéndolo originalmente en municipios a cargo de ayuntamientos de elección popular directa, a la vez, dispuso que el gobierno del distrito estuviese como los territorios (que en la actualidad ya no existen), a cargo de un gobernador, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

La Constitución de 1917, menciona al Distrito Federal en los Artículos 42, 43, 44 y 73, fracción VI, que originalmente estableció que el Distrito Federal se dividiera en trece municipalidades.

Es de comentar, que en el gobierno del Distrito Federal, desde 1824, coexistieron autoridades federales y municipales (salvo el período en que rigieron las constituciones centralistas, de 1836 y 1843), lo que dió origen a una serie de problemas entre ambas autoridades y propició que se reformara la fracción VI del Artículo 73 de la Constitución, el 28 de agosto de 1928, para suprimir los municipios de dicha entidad, encomendando el gobierno del Distrito Federal al Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El 31 de diciembre de 1928 se expidió la primera ley orgánica del Distrito Federal, que fue abrogada por la del 31 de diciembre de 1970 denominada Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (reglamentaria de la base 1a., fracción VI, del Artículo 73 de la Constitución, con reformas del 31 de diciembre de 1971, del 30 de diciembre de 1972 y del 26 de diciembre de 1976 y a su vez esta última fue abrogada por otra de igual nombre, publicada en el diario oficial del 29 de diciembre de 1978, y ésta, con reformas de 1983).

Técnicamente debería denominarse Ley Orgánica del Distrito Federal y no del Departamento, porque de su contenido se desprende que se refiere a los tres poderes que integran el gobierno de dicha entidad y a todas las ramas de la administración pública en la misma.

Al Distrito Federal se le debe considerar como entidad federativa de acuerdo con los Artículos 42, fracción I, 43 y 44 de la Constitución.

Como entidad federativa tiene población, territorio, orden jurídico y un gobierno, entendiendo por esta expresión el conjunto de órganos que en un momento dado y dentro de un estado, ejerce el poder en todos los ámbitos de las relaciones humanas; o como la actividad de estos órganos encaminados a

realizar ciertos fines, ya sea dentro de un estado, o dentro de las partes integrantes del mismo. (3)

Por lo que concierne a su población, la mencionada entidad es la de mayor densidad demográfica, pues, como se sabe, dentro de ella se ubica la capital de la República Mexicana, o sea, la Ciudad de México, que es una de las mas

(3) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 42. El Territorio Nacional comprende: 1. El de las partes integrantes de la Federación.

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

Artículo 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado de Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

densamente pobladas del mundo, careciendo no obstante y a pesar de su importancia histórica, cultural y económica, de personalidad jurídica y política. En lo que respecta a los derechos políticos subjetivos de los ciudadanos que residen en el Distrito Federal, o sea, en lo que atañe a lo que se llama "voto activo", su ejercicio solo es constitucionalmente posible tratándose de la integración de las cámaras que componen el Congreso de la Unión y de la designación del Presidente de la República, pero no de la nominación del "Gobernador Delegado" de dicha entidad que se denomina "Jefe del Departamento del Distrito Federal", ya que su nombramiento proviene de dicho alto funcionario administrativo, quien asimismo puede removerlo libremente. A diferencia de lo que sucede con los estados miembros, el Distrito Federal no tiene constitución particular, pues su origen jurídico se forma con todas las leyes que como legislatura local expide dicho Congreso.

Orgánicamente el Gobierno del Distrito Federal se constituye por tres poderes: el Ejecutivo, a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal en esta entidad (de acuerdo con la fracción VI, Base la., del Artículo 73 Constitucional y el Artículo 10. de la Ley Orgánica del

Departamento del Distrito Federal, Diario Oficial del 29 de diciembre de 1978).

El Poder Legislativo en el Distrito Federal está constituido por el Congreso de la Unión (previsto en el Artículo 73, fracción VI de la Constitución y en el Artículo 5 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978), que en este caso legisla para dicha entidad federativa, al emitir leyes aplicables en su territorio. Sin embargo, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es quien tiene atribuciones para expedir reglamentos y de policía y buen gobierno en las materias que la propia Constitución determina.

El Poder Judicial lo constituye el Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal, de acuerdo con la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal (Artículo 6 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978).

El objeto fundamental de la función administrativa del Estado es la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

Para tal fin, el Estado va creando los órganos y procedimientos necesarios, los cuales sujeta siempre a un orden jurídico. A esa forma de organizarse es a lo que se ha llamado la administración pública, la cual está materializada en uno de los poderes del estado: el Ejecutivo.

La administración pública tiene a su cargo proveer a la ejecución de las leyes, a la satisfacción de los intereses generales y a la organización de los servicios públicos. El Departamento del Distrito Federal tiene una forma de organización administrativa: la Centralización. Al Departamento del Distrito Federal le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su ley orgánica y los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal determina que el mismo comprende la Ciudad de México y las delegaciones de: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Alvaro Obregón, la Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tlahuac, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

La Administración Pública del Distrito Federal, en todas sus ramas, la ejerce el Presidente de la República, a través del Departamento del Distrito Federal y los órganos dependientes del mismo. Con esto se confirma el Artículo 3 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1978), al hablar de unidades administrativas y de gobierno del Departamento del Distrito Federal y de órganos administrativos centrales.

El Departamento del Distrito Federal en realidad es el Poder Ejecutivo de la Entidad Federativa, Distrito Federal, el hecho de que en las recientes reformas (10. de enero de 1984) a la ley orgánica del Departamento del Distrito Federal se reconoce que hay unidades administrativas centralizadas, órganos desconcentrados, administración pública centralizada y organismos descentralizados. (4)

(4) Art. 40. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. "La asignación y distribución de las atribuciones de las unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados, a que se refiere el artículo anterior, para el despacho y atención de los asuntos de competencia del Departamento del Distrito Federal, se señalarán específicamente en su reglamento interior."

Art. 160. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. 10. de enero de 1984. "La jefatura del Departamento, las Secretarías Generales Adjuntas, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General, las Delegaciones, las Secretarías Generales, la Procuraduría Fiscal, las Direcciones Generales, las Direcciones y demás unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados integran la Administración Pública Centralizada."

Desde este punto de vista, el Departamento del Distrito Federal constituye un órgano de la centralización administrativa, dependiente del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el Artículo 73, Fracción VI, con el Artículo 50., primer párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (5)

La Administración Pública del Distrito Federal, como se indicó anteriormente, se realiza por medio de un departamento centralizado bajo la dependencia directa del Presidente de la República.

En los términos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el Presidente de la República tiene a su cargo la administración pública, o Poder Ejecutivo del Distrito Federal y lo ejerce a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

(5) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 50. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica correspondiente.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Es un funcionario político-administrativo nombrado y removido por el Presidente de la República; acuerda con este último, tiene a su cargo y encabeza la administración pública de la Entidad Federativa del Distrito Federal, en todos los ramos de la actividad administrativa, forma parte del cuerpo colegiado de funcionarios previsto en el Artículo 29 de la Constitución, informa anualmente al Congreso de la Unión, refrenda los actos del Presidente de la República relativos al Distrito Federal, puede ser llamado a informar por cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando se trate algún asunto de su administración, o sea relativo a la misma. (6)

El Jefe del Departamento del Distrito Federal deberá residir en la propia entidad durante el tiempo que dure su encargo, de conformidad con el Artículo 20. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Artículo 10. de la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1970, anumeraba los diferentes nombres que recibe el Jefe del Departamento del Distrito Federal y son: Gobernador,

(6) Arts. 73o, 89o y 93o de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

primera autoridad administrativa, Presidente Municipal o Regente del Distrito Federal. La ley vigente omitió esa enumeración.

El Departamento del Distrito Federal, que constituye la administración pública de la Entidad Federativa Distrito Federal, tiene la siguiente estructura:

1) Conforme a la Constitución (Artículo 73o. fracción VI), corresponde al Presidente de la República, el ejercicio del gobierno (Poder Ejecutivo) en esta entidad.

2) Ejerce sus facultades por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal (nombrado y removido libremente por el Jefe del Estado), a quien auxilian una serie de dependencias, que actúan en todas las ramas de la administración pública como sigue:

I. En el ámbito político:

a) El Consejo Consultivo de la Ciudad, que pretende ser un ensayo de representación popular de los habitantes.

b) Las juntas de vecinos, que existen en cada delegación.

c) Las delegaciones político-administrativas, que son órganos desconcentrados, Artículo 3o, inciso B, primer párrafo, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

II. En el plano administrativo e inmediatamente después del Jefe del Departamento existen las siguientes unidades:

a) La Secretaría General de Gobierno para atender, primordialmente, las materias relativas al seguimiento de las funciones desconcentradas en las Delegaciones del Departamento, así como los asuntos de trabajo y previsión social y todo lo relacionado con la administración de los recursos territoriales y bienes del Distrito Federal.

b) La Secretaría General de Obras para atender las materias relativas a obras públicas, operaciones hidráulicas y vivienda.

c) La Secretaría General de Planeación y Evaluación.

d) La Secretaría General de Desarrollo Social.

e) La Secretaría General de Protección y Vialidad: materias relativas a la seguridad pública y a la vialidad.

f) La Oficialía Mayor respecto a la administración y desarrollo del personal, el ejercicio presupuestal, los recursos materiales, los servicios generales y, en general, la administración interna del Departamento del Distrito Federal.

g) La Tesorería para atender las materias relativas a la operación de la administración fiscal y la recepción de ingresos del Departamento del Distrito Federal.

h) La Contraloría General para atender la auditoría y el seguimiento y control de obras y servicios.

i) Las Delegaciones a que se refiere el Artículo 14 de la misma Ley Orgánica.

Asimismo podrá contar con dos Secretarías Generales adjuntas para atender nuevas actividades administrativas o para realizar con carácter temporal las tareas específicas que al efecto delegue la jefatura del Departamento. Además, contará con las coordinaciones generales, direcciones generales y demás unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados que establezca su reglamento interior.

Atribuciones del Departamento del Distrito Federal.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (de 1978), y actualmente vigente, separa las atribuciones del Departamento del Distrito Federal en las siguientes categorías:

1. Materia de Gobierno.
2. Materia Jurídica y Administrativa.
3. Materia de Hacienda.
4. Materia de Obras y Servicios.
5. Materia Social y Económica.
6. Materia de la Prestación de Servicios Públicos.

1.1. En Materia de Gobierno.

Administrar los bienes de dominio público y los de dominio privado del Departamento del Distrito Federal. Formar los padrones de los habitantes, así como los alistamientos de la guardia nacional en el Distrito Federal. Vigilar en materia administrativa y financiera, así como realizar las auditorias que correspondan en las dependencias del Departamento del Distrito Federal. Llevar registro y control de los bienes muebles e inmuebles del Departamento del Distrito Federal y vigilar su adecuado uso y conservación. Vigilar que los representantes del Departamento del Distrito Federal ante las comisiones de limites, cumplan sus funciones de salvaguardar los intereses territoriales del Distrito Federal.

Recabar la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, de las dependencias y entidades paraestatales que correspondan al sector del Departamento del Distrito Federal. Imponer sanciones por infracciones a la Ley de Hacienda y demás leyes fiscales; llevar la información estadística, dictar las políticas generales para la tramitación de los recursos; establecer los horarios del comercio y autorizar los precios de acceso a los espectáculos públicos; tramitar los indultos que conceda el titular del Ejecutivo Federal, cuando se trate de delitos del orden común,

dictar todo lo relativo a las concesiones; cuidar de la observancia del reglamento de faltas de policia; hacer cumplir las leyes y reglamentos referentes a tránsito de vehículos, peatones y estacionamientos públicos de vehículos; la administración de los reclusorios y centros de rehabilitación social; lo relativo a los recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal y todas las relaciones laborales entre el Departamento del Distrito Federal y sus servidores.

Todo lo relativo a las licencias, permisos y autorizaciones; la vigilancia de los horarios y precisa en general todo el funcionamiento de diversiones y espectáculos públicos, elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles así como lo relativo en materia de planificación.

Fijar, dirigir y controlar la política del Departamento del Distrito Federal. Desempeñar, por conducto de su titular, las comisiones especiales que el Presidente de la República le confiere; presidir, por conducto de su titular, la Comisión Interna de Administración y Programación, y designar a los miembros de ésta, así como a los que integran las demás comisiones que sean necesarias; la celebración de convenios con autoridades de la Federación, los Estados y los Municipios.

1.2. En Materia Jurídica y Administrativa.

La certificación de documentos y la expedición de copias, vigilar la celebración y ejecución de contratos y convenios en los que el Departamento del Distrito Federal sea parte y vigilar las operaciones de venta de bienes; ejercer las acciones y excepciones de los derechos de la hacienda pública; vigilar lo relativo en materia de jurados, registro civil, dispensas y licencia referentes al estado civil de las personas; intervenir en materia de cultos y desamortizaciones; vigilar en materia de trabajo; vigilar que se preste asesoría jurídica gratuita; las normas sobre filiación y la expedición de certificados de residencia; fomentar la construcción del patrimonio familiar.

Conocer de las designaciones que haga el Procurador General de Justicia del Distrito Federal; conceder los permisos y autorizaciones que le competan y todo lo relativo a las mismas; y determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes o la ocupación, total o parcial, de bienes de propiedad privada.

1.3. En Materia de Hacienda.

Formula el proyecto de presupuesto anual de egresos y lo relativo a la inversión pública del Departamento del Distrito Federal. Dictar las medidas respecto a quienes incurran en responsabilidades que afecten la hacienda pública.

Autorizar las erogaciones por servicios y las adquisiciones de bienes. Aprobar, previo acuerdo del Presidente de la Republica, la participacion del Departamento del Distrito Federal en empresas, sociedades y asociaciones civiles y mercantiles, con intervencion de las Secretarias de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, y Desarrollo Urbano y Ecologia. Controlar y vigilar el ejercicio del presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal. Participar en la gestión y contratación de toda clase de créditos y financiamientos; así como controlar y programar su deuda pública; llevar la contabilidad y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del Departamento del Distrito Federal y elaborar la cuenta pública anual que debe presentarse a la Cámara de Diputados. Proyectar y calcular los ingresos y formular anualmente el proyecto de leyes fiscales e interpretarlas en el orden administrativo.

Efectuar los pagos derivados del ejercicio del presupuesto de egresos. Recaudar, custodiar y administrar los

impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y arbitrios señalados en la ley de ingresos y en las demás disposiciones impositivas relacionadas con hacienda pública del Departamento, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; así como practicar auditorias a los causantes en los términos de ley. Efectuar los pagos correspondientes a la deuda pública del Departamento del Distrito Federal. Recaudar los impuestos, derechos, productos, y aprovechamientos de carácter federal, con base en acuerdos de delegaciones de facultades con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Aprobar el anteproyecto del presupuesto de egresos del Departamento y formular el programa financiero del Departamento y controlar toda clase de créditos y financiamientos para el propio Departamento, con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1.4. En Materia de Obras y Servicios.

Fijar la política de la planeación urbana, con intervención de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Vigilar todo lo relativo a las obras que se realicen por cuenta del Departamento. La supervisión de los Servicios que preste, concesione o autorice el Departamento. Elaborar los

estudios y proyectos de sistemas de agua potable y alcantarillado y, en su caso, realizarlos. Dictar las políticas generales sobre la construcción y conservación de las obras públicas, así como las relativas a los programas de remodelación urbana. Establecer las políticas en materia de planificación, cuidando de la aplicación de las leyes de materia urbana. Señalar las normas para atender, vigilar la debida prestación de los servicios públicos. Reglamentar el establecimiento de fábricas o comercios y, en general, el ejercicio de cualquier actividad. Autorizar la expedición de licencias para efectuar obras de construcción, ampliación, modificación, conservación así como el mejoramiento de inmuebles. Determinar la actividad que deba considerarse servicio público fijar y ejecutar las políticas del Departamento en materia de prestación de servicios públicos.

1.5. En Materia Social y Económica.

Promover y fomentar las actividades cívicas, sociales, culturales y recreativas en las zonas urbanas, suburbanas y rurales, así como las deportivas. Dictar las políticas tendientes a proporcionar ocupación y reducir el desempleo y el subempleo en el Distrito Federal. Fomentar la integración de grupos de servicio social voluntario. Cuidar la prestación

de los servicios médicos y quirúrgicos en los establecimientos o servicios sostenidos por el Departamento. Fijar las políticas generales de la actividad turística en el Distrito Federal, en coordinación con la Secretaría de Turismo, y promover la integración de los órganos en colaboración ciudadana.

1.6. En Materia de Prestación de Servicios Públicos.

La prestación de servicios públicos en el Distrito Federal corresponde al Departamento del Distrito Federal.

Se entiende por servicio público la actividad organizada que se realiza conforme a las leyes y reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público.

El Departamento del Distrito Federal podrá otorgar concesiones para la prestación de servicios públicos a los particulares.

2.- Los Mercados Públicos.

2.1. Epoca Pre-Colonial.

La idea que tenemos de un mercado actualmente es la construcción de una nave con puestos fijos para la venta de artículos perecederos y locales para la venta de otros artículos, o bien, un lugar de venta en la vía pública, en un lugar y día predeterminado con puestos semifijos.

Para el Gran Diccionario Patria de la Lengua Española, mercado es la contratación pública en paraje destinado al efecto y en días señalados. Sitio publico destinado en forma permanente o en días señalados para vender, comprar o permutar géneros o mercaderías.

En cada época y lugar, la concepción que se tiene de los mercados es diferente porque éstos son el resultado del desarrollo comercial de cada cultura.

Los más remotos antecedentes históricos de la organización política-administrativa y comercial de la República Mexicana, deben buscarse, en el lejano acontecer de la vida de los pueblos precolombinos.

La actividad comercial entre las comunidades prehispánicas fue intensa y de vital importancia, tanto para la vida cotidiana como para el crecimiento y expansión de

centros urbanos y civilizaciones del Continente Americano. El comercio se inició probablemente hacia el año 1200 A.C.

La actividad comercial se halla presente en la vida de los pueblos indígenas aun cuando no se haga mención expresa de sus características, de sus sistemas y de su evolución.

Se considera que la primera fase de intercambio comercial es el trueque y se sabe que el comercio era práctica común y obligada en el mundo prehispánico.

Debido a la gran diversidad de pueblos que se desarrollaron en Mesoamérica, a continuación hablaremos de los más importantes o significativos en su desarrollo comercial y el establecimiento de mercados:

MIXTECAS

La cultura mixteca se desarrolló en la región occidental de Oaxaca y los territorios colindantes al norte y al oeste, en los actuales estados de Guerrero y Puebla.

La cercanía con las culturas tolteca y olmeca, por la inmigración y crecimiento de estas tres civilizaciones, logra un fuerte intercambio comercial que acelera el comercio mixteca.

Esta cultura contaba con un célebre mercado en el señorío mixteca de Coixtlahuaca al que concurría gente desde sitios

muy apartados e incluso entre sus deidades existía el dios Yosotoyua, protector de los mercaderes.

TOLTECAS

La capital del imperio tolteca desarrollado en el altiplano central fue Tula, la cual contaba con un gran mercado que trabajaba en días determinados y al que asistía todo el pueblo.

Al igual que en otras culturas, existían premios de comerciantes diversos, con una estructura mercantil bien organizada, en donde el tráfico de mercancías ocupaba un importante lugar en su estructura social.

TEOTIHUACANOS

Teotihuacán es la expresión más elocuente de una cultura urbana. Esta cultura cuenta con un ejército y un comercio ampliamente extendido.

En Teotihuacán existía un desarrollado comercio. Se cree que el mercado colindaba al norte con un centro dedicado al culto religioso, exclusivamente, y frente al templo de Quetzalcoatl, encontrándonos que la clase alta manejaba el comercio internacional, es decir, llevaban y traían sus

mercancias a regiones muy alejadas de la metropoli, como eran en ese tiempo, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, el altiplano de Guatemala y el Petén.

El comercio interno lo realizaba la clase baja con los articulos que producian los diferentes grupos de artesanos.

A Teotihuacán acudían gentes de los pueblos vecinos atraidos por cuestiones religiosas, sociales y comerciales que incrementaron, igualmente, la actividad comercial de la ciudad.

OLMECAS

La cultura olmeca se desenvuelve en la región costera que forman la parte sur del Estado de Veracruz y la norte de Tabasco, inicialmente, y con posterioridad en el Valle de Puebla.

En la sociedad olmeca existían agricultores, lapidarios, escultores y otros grupos dedicados a actividades con especialización profesional. A la clase alta pertenecían los militares y los comerciantes.

En el centro del poblado, la plazuela servía para realizar el tianguis un día a la semana y de los pueblos vecinos llegaban indios de Tuxtla, la capital, para cambiar

sus productos, e incluso contaban con divinidades organizadoras de la sociedad en el mercado, llamadas Tohueyos.

Para Arturo Castellanos, la plazuela de Tuxtla era un enorme mosaico de flores, frutas y objetos minerales, con avispas que señalaban la sección de mieles colocada visiblemente a la entrada de los puestos. (7)

Sobre todo en la segunda época de la cultura olmeca, se logra una gran evolución que adquiere los rasgos universales constituyentes de una civilización, es decir, escultura monumental, ciudades planeadas, organización social compleja y un excedente económico que impulsa el comercio interno y externo, derivado en parte de los tributos de otros pueblos conquistados y la producción propia.

MAYAS

La cultura maya se extiende desde el Estado de Tabasco hasta Honduras en Centroamérica, con un elevado intercambio de mercancías en toda la zona, lo que hace que se considere una sola unidad económica. Su organización social y política, las

(7) Castellanos Lira, Arturo. Canto continuo. El país de los olmecas. Costa Amic Editores. México. 1984, pág. 185.

guerras internas y el sistema de producción dependían, en gran parte, de las relaciones comerciales.

En esta cultura, el comercio se especializa más y lo encontramos de tres tipos que son: el local, el regional y el que se practicaba a larga distancia.

El intercambio local consistía en la transferencia de excedentes entre productores y consumidores directamente, mediante el trueque, para satisfacer las necesidades inmediatas.

El intercambio regional estaba ligado a los centros ceremoniales, donde se encontraban mercados importantes a los que acudían gentes de diferentes lugares en días establecidos para las fiestas religiosas.

El intercambio a larga distancia se da entre la zona maya y el altiplano central y se vendían artículos manufacturados en las tierras frías del Valle de México por materias primas de las tierras calientes.

Fray Diego de Landa nos dice: "el oficio en que más inclinados estaban es la mercadería, llevando sal, ropa y esclavos a tierra de Ulua y Tabasco, trocándolo todo por cacao y cuentas de piedra que era su moneda y con éstas solían comprar esclavos y otras cuentas con razón que eran finas y buenas, las cuales por joyas traían sobre sí en las fiestas los señores (jade); y tenían otras hechas de ciertas conchas

coloradas para moneda, y joyas de sus personas y los traían en sus bolsos de red que tenían y en los mercados trataban de todas cuantas cosas había en la tierra." (8)

No hay duda de que en la zona maya los mercados existieron en todas partes y a lo largo de las rutas comerciales, pero seguramente los más importantes fueron los que se encontraban en las costas, entre los que figuran en el Chahuaca y Cachi y los centros comerciales de Conil y Ecab, en la costa noroeste de la península de Yucatán. Hacia el Sur, Bacalar y Chetumal; hacia el oeste, en la costa del Golfo, Campeche, Champoton, Potonchán y Xicalango. Se cree que los centros ceremoniales de Chichén Itzá y Cozumel también fueron centros comerciales y tuvieron grandes mercados.

Las mercancías que intercambiaban eran innumerables realizando el comercio en su mayoría por trueque, aunque usaban algunos objetos como moneda más importante.

El dios tutelar de los mercaderes era EK Chuah.

AZTECAS

(8) De Landa, Fray Diego. Relación de las cosas de Yucatán. 1a. edición yucateca. Mérida, Yuc. 1938, pág. 40.

De todos los pueblos que se desarrollaron con anterioridad a la conquista de América, el azteca, a no dudarlo, es el que más cuenta en la historia lejana de las instituciones jurídico sociales de la entidad que nos ocupa.

Por lo que se refiere al comercio, este se inició desde el establecimiento en el lago, con el pescado que cogían y las esteras que tejían de la enea que lleva el mismo lago que permutaban por maíz para su sustento, algodón para su vestido y piedras, cal y madera para sus edificios.

En estos inicios "solo podía existir un intercambio basado en la urgencia recíproca de satisfactores y realizado por parte de los mismos productores."

"Lo anterior acontecía dentro de la gran masa de la población. Empero, en relación a los sectores encumbrados de la misma, puede asegurarse que sus exigencias suntuarias provocaron e hicieron posible después, durante el siglo XV, la consolidación de la renombrada institución de comercio prehispánica, conocida como pochtécáyotl." (9)

(9) Castillo, Victor. Estructura Económica de la Sociedad Mexicana. Instituto de Investigación Jurídica. UNAM. 1972, pág. 96.

Los pochtecas eran comerciantes organizados, que tenían otras funciones que los hicieron uno de los grupos más útiles al Estado.

Para ser pochtecatl era necesario el permiso de Tlatoani o descender de familias de comerciantes que estaban agrupadas en siete tlaxilacalli.

"Los comerciantes estaban al mando de dos jefes, llamados Pochteca tlailótlac y Axcotécalt, y toda su organización se dividía en grados y especialidades, recibiendo cada uno, aparte del nombre de pochtecatl, el que designaba los objetos que vendía o la función que desempeñaba en la organización militar. La posición más alta era la de los pochteca tlatoque, mercaderes importantes cuya ocupación no era viajar, sino dirigir y facilitar los medios económicos encomendando sus productos a los que salían." (10)

Otros grupos que fomentaron la actividad comercial, sobre todo en los mercados fueron los artesanos fortalecidos por la tradición familiar de dar a los hijos la ocupación de los padres. Nos encontramos así con los que labraban la tierra, los fabricantes de mosaicos, de pluma, los orfebres, los

(10) López, Alfredo. La Constitución Real de México Tenochtitlán. Instituto de Historia. Talleres del Instituto. U.N.A.M. 1941, pág. 70.

plateros, los pintores y los grabadores de jade.

"Los mexicanos distribuían entre los diversos mercados los días de celebración de ferias y así en el de la capital se reunían los comerciantes y el público cuatro veces mensuales, en los días del calendario que tenían los signos de calli, tochtli, ácatl y tecpatl, para con esta reglamentación dar oportunidad a las diversas poblaciones, sin perjudicar su economía con la competencia de mercados cercanos a ellas, que tuviesen ferias en las mismas fechas. A parte de ésto, algunos pueblos tenían especialización en la venta de productos o en la celebración de operaciones determinadas, y así por ejemplo, en Azcapotzalco se celebraron desde su conquista, por orden de Itzcóatl, los contratos relativos a la cesión de derechos sobre los esclavos."

"Todos los productos destinados a ser vendidos en el mercado, debían enajenarse precisamente dentro de él, prohibiéndose que las operaciones se realizaran fuera, tanto por los intereses estatales de percibir los impuestos, como por los fines religiosos de quedar bajo la protección de los dioses particulares del lugar." (11)

En la gran plaza de Tlatelolco existía un gran mercado en donde se vendían y compraban los más variados productos. "Para

(11) López, Alfredo. Op.cit., págs. 144 y 145.

evitar abusos y desorden entre los vendedores y los compradores había inspectores que transitaban por el mercado observando cuanto pasaba, y un tribunal de comercio que residía en una de las casas de la plaza, integrado por doce jueces destinados a resolver las diferencias surgidas entre los mercaderes, así como de los delitos que ahí se cometían. De cuanto se introducía en el mercado se pagaba un tanto de derechos al rey, quien se obligaba a administrar justicia a los comerciantes. Este mismo sistema regía en los mercados de Texcoco, Tlaxcala, Cholula, Huejotzingo y otros lugares grandes." (12)

Como se puede apreciar, el Estado interviene directamente en los mercados en el orden y la vigilancia. Además, en algunos casos, fijaba los precios de las mercancías, en beneficio de la clase popular, llegándose a castigar con la muerte al comerciante que alteraba las medidas.

El vocablo tlanamocoyan significaba entre los aztecas mercado o plaza.

El desarrollo que había logrado el comercio en el México prehispánico se vió interrumpido por la conquista española que

(12) El Comercio en la Historia de México. Editado por Bameco, 1a. Edición. Talleres Winro Impresores, S.A. 1988, pág. 36.

pone fin a la historia de Mesoamérica, y aún cuando los mercados subsisten como centros de compra y venta de artículos, se imponen las reglas y normas de los españoles, la administración de justicia, y las faltas y delitos que pudieran cometerse, así como su organización y funcionamiento.

2.2. Epoca Colonial.

Apenas consumada la toma de destrucción de Tenochtitlan fundó Hernán Cortés el Ayuntamiento de Coyoacán, que fue trasladado a México en marzo de 1524, luego que esta ciudad quedó nuevamente en condiciones de ser poblada.

La conquista de la gran Tenochtitlan significó la destrucción de un imperio, para imponer y sobreponer la cultura española sobre la azteca, como se aprecia con la construcción de iglesias, encima de lo que fueron centros ceremoniales. Dicha construcción hizo que se trazara nuevamente la ciudad, señalándose en un nuevo plano, las calles, plazas, mercados, iglesias y demás construcciones de importancia.

El Ayuntamiento metropolitano quedó integrado por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes ordinarios, siete Regidores, un Escribano y un Mayordomo.

Por Real Cédula de 24 de octubre de 1539, el Rey de España otorgó la jurisdicción civil y penal a la Ciudad de México en un radio de quince leguas atenta a su grandeza, nobleza y número de sus pobladores, exceptuando de ella los pueblos en donde había corregidores.

Las bases de la organización política y administrativa de la colonia fueron los municipios, gobernados por el Cabildo o Ayuntamiento. Los Alcaldes administraban justicia como jueces que conocían de los asuntos de primera instancia.

La principal función económica de la colonia era proporcionar ingresos a la metrópoli. Para tal fin, el comercio lo controló totalmente, la corona y el Ayuntamiento, allegándose fondos del cobro de impuestos comerciales, rentar las propiedades que tenía; así como el uso de suelo en calles, portales y plazas públicas.

Las primeras disposiciones se dirigieron al pequeño comercio, con el objeto de evitar el alza de precios provocada por el intermediarismo, que fueron corrigiéndose o modificándose sobre la marcha.

Los diputados y los regidores debían fijar los precios de todos los productos. De esta manera, se dan las primeras disposiciones sobre la venta de vino, se fija el peso de las piezas de pan y en 1528 se prohíbe a los peninsulares tener

tratos comerciales con los indígenas, en un intento por mantener separado el comercio español del indígena.

Se establecieron tres mercados que fueron el de la Plaza Mayor, el de Juan Velázquez y el nuevo de Tlatelolco, observándose en los mismos cambios respecto a los mercados de la época precolonial, ya que de tener las mercancías, en el suelo, éstas se exhiben en un puesto o en una tienda, vendiéndose mediante el pago con moneda, acaparando día tras día el comercio en manos de los españoles, al grado de que mediante ordenanza se dispuso que los indígenas solo podían vender tortillas, tamales y frutas locales.

En 1524, el cabildo concede permiso a los vecinos para construir portales comerciales en los bajos de los edificios que rodean la Plaza Mayor, la cual para 1533 se llenó de puestos de diferentes tipos, mesas y tenderetas, con precios más bajos que el comercio organizado.

"Como un antecedente directo del estancillo actual, aparecen en los primeros años de la colonia, las pulperías, que eran pequeños locales de tipo misceláneo, atendidos por un tendero o pulpero, en los que se vendían comestibles al menudeo.

También existían las tiendas mestizas o tendajones mixtos que vendían telas, papel, jabón, semillas, aceite, etc. al

mayoreo. Pero ambas tiendas eran siempre, propiedad de españoles." (13)

El acaparamiento o monopolio del comercio en manos de los españoles, hace que encontremos comentarios como los que vertiera en 1599 Gonzalo Gómez de Cervantes diciendo "que la mayoría de los españoles de México preferían poner una tiendita o un puesto en la calle; a dedicarse a la agricultura. Las razones, declaraba, que no hay en que emplear sus haciendas, que sea cosa permanente, ni se puede emplear en más que mercaderías." (14)

Entre más creció el poder de los comerciantes españoles, éstos con la intervención de contar con un órgano jurisdiccional que resolviera las controversias surgidas del comercio, sin necesidad de acudir a los jueces de primera instancia, solicitaron permiso a las autoridades de la Ciudad de México para fundar un consulado, como los que existían en España.

(13) El Comercio en la Historia de México. Op. cit., pág. 52.

(14) Brading, D.A. *Mineros y Comerciantes en el México Borbonico (1763-1810)*. Fondo de Cultura Económica. Talleres Marui, S.A. 1983, pág. 135.

Fue así que por real cédula del 15 de junio de 1592 se fundó el consulado de los comerciantes de la Ciudad de México, que representó un tribunal comercial y un cuerpo mercantil, encabezado por un Prior y dos Consules, elegidos por todos los miembros que fungían como jueces y representantes de la corporación. La jurisdicción del Tribunal del Consulado se extendía a la Ciudad de México, Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Guatemala, Yucatán y Soconusco. "El consulado debía representar los intereses de todos los comerciantes, a los que dividía en tres clases: los de crecidos fondos y facultades, los de mediano comercio y los de poca expedición. Sin embargo, a final de cuentas solo servía a sus miembros, es decir, a un pequeño grupo de comerciantes de recursos económicos cuantiosos. Y es que sólo éstos tenían, con base en las ordenanzas, la posibilidad de ser miembros del consulado. Esta actitud se ve con especial claridad en la discusión acerca de las flotas y ferias, es decir de la organización del comercio con España. Aquí el consulado se aferra obstinadamente a sus privilegios." (15)

(15) Borchart de Moreno, Christiana Renate. *Los Mercaderes y el Capitalismo en México (1759-1778)*. Traducción de Alejandro Zenher. Fondo de Cultura Económica. Taller Olimpia. 1984, pág. 24.

El comercio con las posesiones españolas en ultramar siempre fue considerado monopolio de la metrópoli y en América también eran pocos los puertos autorizados, en particular, en la Nueva España, era el puerto de Veracruz.

Las constantes amenazas de los piratas para robar los barcos españoles, trajo como consecuencia que los viajes se hicieran bajo el sistema de convoy o flota.

Con las flotas surgieron también las ferias, entre las que destacan la de la Ciudad de México y posteriormente, la de Jalapa, porque con la reglamentación de las ferias, las flotas podían permanecer poco tiempo en Veracruz, lo que hacía imposible esperar la ida y venida de las mercancías hasta la Ciudad de México.

Aún cuando el intercambio en Jalapa era favorable para los comerciantes residentes en la colonia, por el volumen de oferta solo favorecía a los que tenían suficiente efectivo. Para los exportadores su preocupación era vender rápidamente unas mercancías y quedarse con otras que tuvieran que malbaratar, por lo que exigían la compra de lotes completos y en pago de contado, eliminándose la participación de los comerciantes provincianos o menores.

Los importadores no se conformaban con la venta al mayoreo, sino que cada almacenero - pues así le llamaban al

mayorista - tenía una tienda en la capital para ventas directas al público.

El crecimiento de la actividad comercial de algunos almaceneros los llevó a poner tiendas en los campamentos mineros del norte y en algunas provincias del sur indígena.

Otra feria que fue famosa en la Nueva España fue la de Acapulco, proveniente de la ruta naval entre Manila y La Navidad, que empezó a funcionar hacia 1565 y en donde de hecho, el principio, no había restricciones para el comercio, pero por la competencia con las mercancías españolas se impusieron una gran cantidad de restricciones.

El galeón zarpaba en Manila y llegaba a Acapulco en los meses de enero o febrero, verificándose la feria con la asistencia de los comerciantes de la ciudad de México. Los principales artículos que se vendían eran seda, porcelana, y té de China, condimentos de los Molucas y otros de India y Persia.

Igualmente en Veracruz se verificaba una feria en la que los comerciantes venezolanos disfrutaban de muchas libertades para vender su cacao. "Para la mayor parte de los miembros del consulado, la Ciudad de México era el centro de sus actividades comerciales. Muchos tenían un negocio propio en la capital, lo cual era, de acuerdo con las ordenanzas, requisito indispensable para tener derecho al voto en el consulado. Sin

embargo, casi no podemos dar datos precisos acerca de las dimensiones de los diversos negocios. En los documentos encontramos tres conceptos que denominan los negocios de acuerdo con su tamaño: almacén o almacén con bodega expresaba un tipo de comercio ligado, en la mayor parte de los casos con una o varias bodegas grandes. A menudo, el negocio y el almacén se encontraban en la vivienda del dueño, como era el caso, por ejemplo, de Juan de Castañiza. El almacén servía más bien al comercio al mayoreo, mientras que la tienda, negocio de medianas proporciones, también estaba abierta al público. Paralelamente existía la tienda mestiza, pequeño negocio en el que no se vendían tanto los productos extranjeros, sino más bien nacionales. En tercer lugar hay que mencionar el cajón de mercaderías, puesto de venta que por lo general se encontraba en una de las principales plazas en el centro de la ciudad. Podemos demostrar, con ejemplos, que los negocios realizados en esos puestos sin duda podían alcanzar un volumen considerable. Casi todos los comerciantes más o menos grandes tenían uno o varios empleados en su negocio." (16)

(16) Borchart de Moreno, Christiana Renate. Op. cit., pág.

Con el desarrollo comercial expuesto, la ciudad de México fue cambiando y ya en 1637 solo quedaban siete canales o acequias.

Para el segundo siglo de la colonia española, se tenía conocimiento de la existencia de dos mercados principales que eran el de la Plaza Mayor o el de la Plaza del Volador y varios mercados menores como el de Jesús, el de la Plazuela de la Cal, el de la Paja, el de la Plazuela del Marqués y el de la Plazuela de la Candelaria.

El mercado del volador se ubicaba entre las actuales calles de Venustiano Carranza, Pino Suárez y el hoy edificio de la Suprema Corte de Justicia. En algún tiempo se utilizó la plaza también para corrida de toros. En él se vendían rebozos, cintas, sombreros, algodón, dulces, frutas secas, bizcochos, quesos y mantequillas y muchos otros artículos, con un horario de servicio desde el amanecer y hasta la hora de retreta. Este mercado hasta después de la Independencia, cuando se le construyó un edificio de mampostería que sería demolido en 1935. "Hasta mediados del siglo XVII, el abasto a la capital de la Nueva España era proporcionado por los indios, pero como el poder y los privilegios eran monopolio de los españoles y el desarrollo de México estaba subordinado a los intereses de los industriales y los comerciantes peninsulares, éstos empezaron a manejar la agricultura y la minería a su

conveniencia, marginaron más a la población indígena y los hispanos confirmaron su dominio sobre ella." (17)

El Parián fue un nuevo mercado que mandó construir el Ayuntamiento después de que un incendio destruyó los puestos de la Plaza Mayor, creado con la idea de vender los artículos importados. El Parián hacía las veces de un moderno almacén, lugar preferido de los burgueses de la época y antecedente directo de las miscelaneas. Fue incendiado y saqueado en el motin de la Acordada en 1828 y demolido en 1843.

Así la situación del comercio en general y de los mercados, la corona española realizó numerosas reformas en la segunda mitad del siglo XVIII, que implantaron la libertad de que la Ciudad de México negociara con todos los puertos españoles y las colonias, terminando con el monopolio del Consulado de la Ciudad de México.

Es por esta época en que las tiendas empiezan a poner aparadores de vidrio, espejos, portadas, partes y letreros dorados para llamar la atención, naciendo la tienda grande y múltiple.

(17) El Comercio en la Historia de México. Op. cit., pág. 64.

2.3. Epoca Independiente.

El Plan de Iguala dejó subsistentes todos los ramos del Estado y empleados que existían en el Virreynado al tiempo en que Agustín de Iturbide proclamó dicho plan, así como estableció la vigencia de la Constitución Española de 1812 en materia de delitos.

El Congreso Constituyente, por decreto de 26 de febrero de 1822, confirmó nuevamente, con carácter interino, a todas las autoridades civiles y militares que juraran sujeción a las Bases Constitucionales y al Congreso.

El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre del propio año, fijaron las Bases para la Organización Política y Administrativa del país, en un Gobierno Republicano, Representativo y Federal, con separación de Poderes y Estados Libres y Soberanos.

Las nuevas autoridades de la Ciudad de México dictaron disposiciones encaminadas a organizar el Gobierno y los servicios municipales. Con fecha 6 de febrero de 1822 se expidió el Reglamento de Jueces Auxiliares.

Para proteger el libre consumo de artículos de primera necesidad y evitar acaparamientos, se imponían sanciones a los que regatearan saliendo a los caminos o comprar carbón, granos

y animales a los entrantes o introductores de esos artículos, mediante la expedición de bandos de policía y buen gobierno.

Con la guerra de Independencia se vieron afectadas la economía, el comercio exterior e interior, la minería, la agricultura, las finanzas públicas y sobre todo las flotas y ferias españolas fueron desapareciendo. En 1815 llegó el último galeón de Filipinas a Acapulco. El comercio estadounidense, junto con el inglés empezó a hacer suyos los mercados latinos.

Los ingresos del gobierno disminuyeron en la guerra a menos de la mitad, trayendo como consecuencia la obtención de préstamos a nacionales y extranjeros.

La búsqueda de mayores recursos económicos hizo que los puertos mexicanos se abrieran al comercio internacional, fijando un impuesto de importación del 25% ad valorem, únicamente. Asimismo, se abrieron rutas comerciales por tierra, mejorando las comunicaciones de los caminos, transportando las mercancías a lomo de mula y caballo.

Fue hacia 1824 cuando se empezó a acuñar el peso de plata con el águila y fue en ese tiempo cuando se empezó a usar la letra de cambio. Sin embargo, no existía un sistema monetario en la República, a pesar de que algunas casas de moneda de Durango, Culiacán, San Luis Potosí, Chihuahua, Zacatecas y la

Ciudad de México, habían acuñado cerca de 60 millones de pesos de oro y plata, entre 1825 y 1842.

Las décadas de 1830 y 1840 encuentran una Ciudad de México llena de contrastes, con suntuosos palacios y almacenes que vendían sedas, encajes, vinos y otros artículos de lujo, y por otra parte, las calles estaban llenas de inmundicias que despedían un hedor irrespirable.

A partir de 1835, el país entraba en el imperio del agio y del total caos financiero. Entre este año y 1840 hubo veinte Secretarios de Hacienda.

El panorama del comercio internacional en 1845, había cambiado pero no en beneficio de los mexicanos, sino de otros países extranjeros. Así, en ese año, el 48% de los artículos procedía de Inglaterra, 17.3% de Francia; 17.3% de Estados Unidos y 7.1% de Alemania.

A partir de la segunda mitad del siglo empezaron a establecerse las primeras tiendas de departamentos para satisfacer los caprichos y deseos de competencia de las clases con mayores ingresos económicos. La primera fue el Puerto de Liverpool, establecida en 1852.

En 1854 se promulgó el primer Código de Comercio y la Constitución de 1857 suprimió los estancos y los monopolios. En 1862 entró en circulación el primer billete emitido por el gobierno de Benito Juárez.

En los años 80 del siglo XIX, unas doscientas mil personas hicieron del comercio su ocupación principal y con ello tuvieron la oportunidad inmejorable de ascender en la escala social.

En 1890 se construyó el mercado de la Merced, que ya para principios del siglo XX, abastecía a los mercados de la ciudad, además de vender al menudeo. Para 1900, el gobierno recaudaría de La Merced el 39% del total de los impuestos producidos por todos los mercados.

A fines del porfiriato, el grupo de los grandes comerciantes estaba formado en el ramo de lencería por los franceses, en el de abarrotes por los españoles y en el de ferretería los alemanes.

En la clase media del siglo XIX, encontramos los medianos comerciantes, que se veían acosados por los grandes comercios extranjeros que monopolizaban los diversos ramos. A los mexicanos sólo les dejaron las pequeñas tiendas de venta al menudeo.

Dentro del comercio en pequeños de esa época se encontraban los locatarios de los mercados, los comerciantes semifijos y los vendedores ambulantes, todos pertenecientes a la clase popular o baja.

Los principales mercados de entonces eran los de El Volador, La Lagunilla, La Merced, San Juan, Peralvillo y Tepito.

De la misma forma que en la época precolombina y colonial, el cobro de los impuestos por las ventas que tenían lugar en los mercados era una actividad fundamental, que a pesar de su importancia, no sería regulada en forma específica hasta el 6 de octubre de 1883 con la expedición del Reglamento para el Servicio y Recaudación del Ramo de Mercados.

Este Reglamento tuvo una efímera existencia, pues con el fin de ampliar su esfera de competencia a las ventas en las plazas y calles en puestos fijos, semifijos y ambulantes, el 20 de abril de 1885 se expidió el Reglamento para el Servicio y Recaudación del Ramo de Mercados, puestos fijos, semifijos y ambulantes.

En forma casuística, por ramo o por diversos giros se expidieron, poco a poco, disposiciones que regularan las tiendas, comercios y espectáculos públicos.

Como se puede apreciar, en esta época, cambia en buena parte, la concepción precolonial de un mercado en donde se vendían todo tipo de mercancías y ocurrían todo tipo de comerciantes fueren ricos o pobres. El mercado en la época independiente fue quedando para las clases populares y servía para vender principalmente artículos de bajo costo, dentro de

ellos, los artículos perecederos como carne, pescado, verduras, frutas, granos, etc., en donde por la falta de ordenamientos que dieran seguridad jurídica, en la organización, funcionamiento y vigilancia de los mercados, los locatarios no debían de gratificar a los gendarmes porque los dejaren en paz.

En esta época nace también la distinción de los pequeños comerciantes entre los negociantes establecidos dentro de un mercado y los vendedores en puestos fijos, semifijos y ambulantes que al no tener cabida en un mercado, realizaban su actividad en plazas públicas y calles.

El crecimiento demográfico y el auge del comercio creó la necesidad de construir mercados para la compraventa de alimentos en Puebla, Guadalajara, San Luis Potosí, Zacatecas, Morelia, Guanajuato, León y otras ciudades.

En los últimos años del porfiriato, se terminó el mercado de la plazuela de La Lagunilla.

2.4. Época Post-Revolucionaria.

La Revolución que dió inicio en 1910 transformó ampliamente la vida nacional, siendo el comercio interior el sector más afectado por la destrucción de las vías de

comunicación y del transporte, la disminución de la producción agrícola, industrial y minera.

Debe destacarse el interés del Presidente Madero para integrar un sistema capitalista moderno y en particular, para el comercio se publicó en el Diario Oficial de la Federación, durante su gestión, el Reglamento para la venta de comestibles y bebidas en el Distrito Federal y se presentó una iniciativa de ley para que se exceptuara de impuestos a los pequeños comerciantes.

Por otra parte, se aumentaron los impuestos a los artículos como el tabaco y el alcohol, por considerarlos que no eran de primera necesidad.

En tiempos de Victoriano Huerta, se expide el primer Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, que realmente tuvo aplicación al declararse como usurpador el régimen de Huerta.

La inflación y la carestía de los productos de primera necesidad en la Revolución es altísima, por ejemplo, el maíz subió 2,400%, el frijol 2,220%, el arroz 1,420% y el azúcar 940%. Cada bando emitía sus propios billetes. La situación hizo crisis en la Ciudad provocando el asalto de numerosos comercios, incluidos los mercados de San Cosme, San Juan y La Merced, con un saldo de heridos considerables.

Como resultado del Congreso Constituyente celebrado en 1917, se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos urgente, que estableció la libertad de comercio y la prohibición de los estancos y monopolios.

El Presidente Carranza, dada la precaria situación del comercio interior, fomentó la celebración del Primer Congreso Nacional de Comerciantes, de donde surgió la Confederación de Cámaras de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de salvaguardar los intereses del gremio y ser el canal de comunicación con el sector público.

El aparato comercial nacional empezó a fortalecerse debido a la estabilidad política y al empuje del sector industrial, con el incremento de la oferta y la demanda y la variedad de productos. En 1925, el Presidente Calles creó el Banco de México, como la única institución autorizada para emitir moneda, reforzando la estabilización del país.

Ya en la administración de Lázaro Cárdenas, empezó a ampliarse el aparato económico del gobierno con nuevos programas, fuentes de crédito y apoyos de diferentes tipos.

Es en este siglo en donde se da un amplio crecimiento de la población urbana, como se puede apreciar en las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática de 1986, respecto a la población urbana y rural:

Año	Urbana	Rural	Total
1790	323 066	3 659 803	3 982 869
1900	3 849 489	9 757 770	13 607 259
1910	4 351 172	10 809 197	15 160 369
1921	4 465 504	9 869 276	14 334 780
1930	5 540 631	11 012 091	16 552 722
1940	6 896 111	12 757 441	19 653 552
1950	10 983 483	14 807 534	25 791 017
1960	17 705 118	17 218 011	34 923 129
1970	23 308 556	19 916 682	43 225 238
1980	44 299 729	22 547 104	66 846 833

El crecimiento demográfico y comercial provocó que las autoridades del Departamento del Distrito Federal construyeran nuevos mercados y modernizaran los ya existentes.

Este crecimiento originó una mayor competencia e hizo normal que en el interior de las grandes naves los vendedores con sus gritos pretendieran acaparar la clientela.

Las disposiciones jurídicas que se aplicaban en los mercados eran básicamente para el pago de impuestos y control de precios de ciertas mercancías de primera necesidad, a pesar que la propiedad de los mismos era del Departamento del Distrito Federal.

La emigración que se da en otros países después de la Segunda Guerra Mundial, hace que las personas llegadas a México, con deseos de dedicarse al comercio, lo efectúen en forma ambulante invadiendo calles, parques y plazas públicas, haciendo insuficiente la capacidad de instalarlos en los mercados públicos.

A los alrededores del mercado de La Merced, y por la insuficiencia de espacio en éste, expande el área comercial en una zona constituida por un conjunto de puestos fijos y semifijos que rodearon 53 manzanas del centro y que posteriormente transformó las antiguas mansiones en bodegas y locales comerciales (1930).

Asimismo, dentro de los mercados públicos más antiguos en el Distrito Federal, tenemos:

Abelardo L. Rodríguez	Col. Centro	1933
Colima	Col. Roma	1938
Michoacán	Col. Hipódromo Condesa	1941
Francisco Sarabia	Col. Hipódromo Peralvillo	1943
Prado Sur	Col. Lomas de Chapultepec	1943
Mixquic	Col. San Andrés Mixquic	1945
Clavería	Col. Clavería	1947
Del Parque	Col. Del Parque	1949
Lago	Col. Nativitas	1949
6 de enero de 1915	Col. Molino de Rosas	1949

Dada la competencia que se creaba entre los nuevos mercados, el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, mediante acuerdo de fecha 15 de junio de 1934, fijó las zonas de mercados y de protección a los mismos.

En las zonas de mercados (pues la función principal de cobrar impuestos continuaba), se autorizaba a la oficina de Mercados a conceder los puestos que se le solicitaran sin necesidad del requisito de licencia, pero teniendo en cuenta de una manera general, las necesidades de tránsito y obras públicas. Esta zona abarcaba el mercado y determinadas aceras o banquetas aledañas, según el caso y precisadas en el artículo primero del Acuerdo referido.

La zona de protección era una zona para evitar competencia a los mercados y una facilidad para la recaudación al prohibir que las oficinas de licencias o mercados autorizara la instalación de nuevos puestos. Esta zona estaba alrededor de la zona de mercados y en el caso de puestos establecidos con anterioridad si vendían artículos o mercancías que se ofrecían en otros puestos en el mercado o zona de mercados, debían trasladarse a dicha zona y en el supuesto que los puestos vendieran artículos que no afectaban a los que se expandan en el interior y en la zona de mercados, sería obligatorio el requisito de licencia, como cualquier tienda o negocio establecido.

Las calles no comprendidas en las zonas de mercados y zonas de protección, se consideraban zonas de recaudación, con la obligación de tener la licencia respectiva.

El Acuerdo citado regula los mercados Principal, de La Merced, de La Lagunilla, Iturbide, San Cosme, Martínez de la Torre, Juárez, San Lucas, Dos de Abril, Anáhuac, de las Flores, Insurgentes, Baratillo, Canal Nacional, Mixcalco, Beethoven, Hidalgo, Santa María, Melchor Ocampo, Atzacapotzalco, Contreras, Coyoacán, Cuajimalpa, General Anaya, Ixtacalco, Ixtapalapa, Milpa Alta, Mixcoac, Tacuba, Tacubaya, Plutarco Elías Calles, Morelos, Tláhuac, Tlalpan, Villa Obregon, Villa G.A. Madero y Xochimilco.

En el Acuerdo que establece una zona de protección para el mercado de la Colonia Lomas de Chapultepec, publicado en el Diario Oficial del 18 de febrero de 1941, encontramos una declaración que reconoce el problema de falta de mercados en el Distrito Federal, por lo que se convocó dando facilidades a las empresas y particulares que desearan construir nuevos mercados, conforme a las bases fijadas.

Estos Acuerdos se verían derogados por el actual Reglamento de Mercados, expedido por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 1 de junio de 1951.

Este ordenamiento regula tanto a los comerciantes permanentes, temporales y ambulantes A y B, es decir, a los locatarios de los mercados, y comerciantes de calles y plazas en puestos fijos, semifijos o ambulantes. Se dan las primeras bases de organización, funcionamiento y vigilancia en los mercados, con independencia del aspecto tributario o de recaudación de impuestos, reconociéndose que para la utilización de un bien propiedad del Departamento del Distrito Federal - como son los puestos y locales en los mercados - era necesario obtener la concesión de la autoridad.

La problemática de la insuficiencia de mercados y el abasto de los artículos de primera necesidad hace que a partir de 1968 los pequeños comerciantes empiecen a establecerse en mercados sobre ruedas y tianguis, es decir, mercados internos al aire libre, ubicados en determinados rumbos de la ciudad, en días fijos. De esta forma vemos que el comercio en los mercados subsiste a través de los siglos y de las culturas, tomando matices diferentes.

C A P I T U L O I I

LA CONCESION EN LA LEGISLACION MEXICANA.

1. Concepto de Concesión.

Tanto en la doctrina como en la práctica, diversas variantes ha tenido el concepto de concesión.

Asimismo, existen conceptos gramaticales por lo cual ofrecemos el siguiente:

El Diccionario de la Real Academia Española nos dice que: "La concesión es el otorgamiento gubernativo a favor de particulares o de empresas, bien sea para apropiaciones, disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público, según acontece en minas, aguas o montes, bien para construir o explotar obras públicas, o bien para ordenar, sustentar o aprovechar servicios de la administración general o local."

(18)

Para el Diccionario Argentino Vocabulario Jurídico, la palabra concesión: "Es el término genérico que califica diversos actos por los cuales la administración confiere a personas privadas ciertos derechos o ventajas sobre el dominio del Estado, o respecto del público, mediante una sujeción a determinadas cargas y obligaciones. La mayoría de

(18) Diccionario de la Real Academia Española. España. 1944, pág. 653.

las veces tales derechos y ventajas implican el ejercicio de ciertas prerrogativas administrativas." (19)

Según el Diccionario de Derecho, la concesión administrativa es el "Acto de la administración en virtud del cual se otorga mediante determinadas condiciones a un servicio de interés general realizado por un particular, carácter de servicio público como si fuera realizado por la administración." (20)

Así también para el autor Miguel Acosta Romero, el término concesión puede significar:

"I. El acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:

a) Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la Ley; y

b) Para establecer y explotar un servicio público también dentro de los límites y condiciones que señala la Ley.

II. El procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a través del que se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios.

(19) Vocabulario Jurídico. Editorial De Palma. Argentina. Edición Octava. 1986, pág. 134.

(20) Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México. Edición Décimo Segunda. 1984, pág. 169.

III. Puede entenderse también por concesión, el documento formal, que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión." (21)

Por último citaré al Dr. Andrés Serra Rojas, quien define la concesión diciendo: "Es un Acto Administrativo por medio del cual la Administración Pública Federal, confiere a una persona, una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial." (22)

Desde mi punto de vista, la definición más acertada sobre el concepto de concesión, es la del maestro Miguel Acosta Romero, toda vez, que concidiendo con los demás autores la consideran como un acto administrativo de la autoridad, pero agrega el carácter discrecional mediante el cual emite dicho acto.

(21) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Sexta Edición. México. 1984, pág. 469.

(22) Citado por Manuel del Río González. Compendio de Derecho Administrativo. Cárdenas Editor y Distribuidor. México. Primera Edición. 1981, pág. 262.

2. Elementos Subjetivos de Concesión.

Lo constituyen los que a continuación se señalan:

I) La Autoridad Concedente.

La autoridad tiene como significado: El órgano investido del poder de mandar. De conformidad con el tratadista Acosta Romero, este concepto significa "La Autoridad Concedente, puede ser la administración pública federal, local o municipal." (23)

Se entiende por administración pública federal la totalidad de organismos que dependen directamente del titular del poder ejecutivo federal.

La administración pública local está radicada en los gobernadores de los Estados.

La administración pública municipal la desarrollan los presidentes de las circunscripciones conocidas como municipios.

II) El Concesionario.

(23) Acosta Romero Miguel, Op. cit. pág. 478.

Es la persona física o jurídica a quien se otorga y que es el titular de la concesión.

Capacidad técnica del Concesionario

La analizaremos desde dos puntos de vista: el personal y el material.

a. En la parte personal, el concesionario debe reunir ciertos requisitos mínimos de capacitación técnica, ya sea en lo particular, o mediante el personal que contrate para desarrollar la actividad concedida, especialmente si se trata de servicio público.

Por ejemplo, en la concesión minera, debe contar con técnicos en explotación de yacimientos.

b. En el aspecto material, el concesionario debe contar con los medios necesarios para prestar la concesión, constituidas por el conjunto de elementos materiales, especialmente de equipo.

Por ejemplo, el concesionario de transporte aéreo debe tener el equipo de vuelo adecuado, y en la concesión minera, las instalaciones y maquinaria de extracción y beneficio del mineral.

Capacidad financiera

La capacidad financiera consiste en que el concesionario debe tener el capital necesario que le permita contratar al personal que va a prestar el servicio, el que va a dedicar a la explotación de los bienes del Estado, y adquirir el equipo, y los bienes que también se destinarán a ese efecto. Hay casos en que las leyes exigen al solicitante de una concesión, la constitución de depósitos en efectivo, o el otorgamiento de garantías para asegurar la capacidad técnica y financiera del propio solicitante, como en las concesiones de radiodifusión, en que se garantiza de antemano, la adquisición del equipo de transmisión.

Los derechos derivados de la concesión, generalmente son personalísimos, y el concesionario debe, si no ejecutarlos todos por él mismo, ya que sería imposible, si vigilar personalmente su ejercicio.

Las concesiones amplían el ámbito patrimonial del concesionario y le permiten obtener una utilidad derivada de su actividad personal y un rendimiento a sus inversiones, que es el incentivo que tiene para dedicarse a esa actividad.

El régimen de la concesión en los países como México, impone el principio de intransmisibilidad de los derechos derivados de la concesión, o bien, se permite la transmisión,

llenando ciertos requisitos y previa anuencia de la autoridad concedente, que la asemejan a una nueva concesión.

Esta prohibición de transferir, ceder, gravar o enajenar las concesiones, tiene como sanción a su incumplimiento que no producirá efectos y la concesión se extinguirá o caducará. No obstante lo anterior, hay concesiones como la minera, las de transportes, la de radiodifusión y algunas otras, en las que, previo el cumplimiento de los requisitos señalados por las disposiciones legales, y con el consentimiento indispensable de la autoridad administrativa, podrán transferirse, disponerse o gravarse esos derechos.

El concesionario no adquiere derechos reales derivados de la concesión, sino derechos administrativos, limitados por las leyes y el propio acto de la concesión.

Las principales obligaciones del concesionario son:

1. Ejercitar personalmente los derechos derivados de la concesión.
2. No transferir, enajenar o gravar los derechos derivados de la concesión, sin el previo consentimiento de la autoridad concedente.
3. Contar con los elementos personales, materiales y financieros para prestar el servicio público, o efectuar la explotación de los bienes en condiciones óptimas.

4. No ceder, traspasar o gravar el equipo, o los bienes destinados a la concesión, sin consentimiento de la autoridad concedente.

5. Realizar las obras necesarias para prestar el servicio público o explotar los bienes.

6. Prestar el servicio público o explotar los bienes, en los términos y condiciones que señalan las disposiciones legales.

III) Los usuarios.

Usuario el que usa ordinariamente, el que tiene derecho a usar de la cosa ajena con cierta limitación y dicese del que por concesión gubernativa o por otro título legítimo, goza un aprovechamiento de aguas derivadas de corrientes públicas. Sin embargo, usuario de un servicio público es aquel sujeto de derecho que voluntaria o involuntariamente se encuentra en una relación jurídica de derecho público para el uso o disfrute de un servicio público.

Únicamente en el supuesto de la concesión de servicios públicos, ya que en la utilización de bienes del Estado habrá relaciones entre el concesionario y los particulares, pero no bajo el concepto de concesión.

Relaciones entre Concesionarios y Usuarios

La relación jurídica existente entre el concesionario y el usuario del servicio público se da de diferentes maneras, las más importantes son:

I. La de un contrato civil.

II. La de un contrato mercantil, y

III. Se sujete a un régimen preestablecido mediante un acto unión.

Es de explorado Derecho que contrato es el acuerdo de dos o más personas para producir o transferir obligaciones y derechos.

El contrato civil es aquel en que las personas intervienen sin ninguna calidad especial, siendo mercantil cuando el contrato es un acto de comercio, que constituye una categoría jurídica formal, es decir, aquellos a los que la ley atribuya la mercantilidad.

En ambos casos existen contratos que una persona determinada realiza con múltiples sujetos en los que éste determina en forma unilateral las condiciones y cláusulas, quedando únicamente como manifestación de su voluntad de aquellos a adherirse o unirse a dichas condiciones.

3. Principios que la rigen.

Existen Estados que señalan una serie de limitaciones a las actividades sujetas a concesión. Por ejemplo, en el caso de México no pueden otorgarse concesiones sobre la explotación de hidrocarburos y petróleo, ni tampoco sobre generación, producción y distribución de energía eléctrica y sobre energía nuclear, actividades que en otros países sí pueden desarrollar los particulares.

Una limitación que establece la Constitución, en su Artículo 27, Fracción I, es que las concesiones de explotación de minas y agua, sólo se otorgarán a los mexicanos por nacimiento o por naturalización y a las sociedades mexicanas, salvo que los extranjeros convengan con los Estados Unidos Mexicanos.

En las leyes secundarias encontramos ciertas limitaciones, ya que exigen al concesionario, en ocasiones, la nacionalidad mexicana, o en el caso de las sociedades que estén exclusivamente constituidas por ciudadanos mexicanos, por ejemplo, las concesiones de transportes, previstos en la Ley de Vías Generales de Comunicación y las de Radiodifusión y Televisión. Se aprecia igual tendencia, un poco más rígida, en materia de minería.

4. Diversas Tesis sobre su Naturaleza Jurídica.

4.1. Tesis del contrato.

Al aceptar la teoría de que la concesión Administrativa como un contrato, nos lleva a ubicarla como un contrato de adhesión, el cual puede ser definido como un acuerdo de voluntades entre dos o más personas, con el objeto de crear vínculos de obligaciones cuyas cláusulas esenciales son fijadas anticipadamente por una de las partes para todas las personas que tratan con ella.

Un eminente tratadista nos dice: "Antiguamente se sostenía que la concesión era un contrato de Derecho privado, dada su similitud aparente con el de obra pública, al que estuvo ligado por razones históricas. Se pensó en una relación en que el concesionario y el Estado se obligaban recíprocamente por las cláusulas convencionales, creando una situación contractual sujeta a las reglas del Derecho Civil, tanto en lo que respecta a su formación, como a la interpretación, derechos y obligaciones que se derivan de dicha relación contractual".

No había separación de las dos figuras: concesión y contrato. Se decía, la concesión es un contrato por el cual un empresario se compromete a efectuar o gestionar trabajo

público, mediante el derecho de percibir las rentas que se obtengan del uso de esa obra pública.

Para esta tesis es necesario, entre otros supuestos, crear la figura del Estado gestor de Derecho privado, capaz de contratar civilmente, lo que implica la aceptación de la teoría de la doble personalidad estatal.

Como se hacía difícil explicar, la naturaleza jurídica de la concesión, de acuerdo con la hipótesis de un contrato de Derecho privado, fundado en la libertad de la convención, se trasladó el problema a los contratos de adhesión, en donde la situación de igualdad se trastoca en la dependencia, puesto que en ella una de las partes fija las cláusulas del contrato y la otra las rechaza o acepta tal y como son ofrecidas para realizar el convenio. En el caso, se considera la situación de dependencia del concedente y el concesionario del servicio, sin pensar que la situación reglamentaria de la concesión es la que presenta una apariencia contractual adhesiva, pero ella no implica la existencia de un acto contractual o de convención entre partes, sino de aplicación de una reglamentación jurídica preexistente.

Por otra parte, "no es posible suponer la inmersión de la concesión en el contrato, ya que se otorga al concesionario precisamente una esfera de actuación que originalmente es administrativa.

En ella, el Estado tiene y conserva la titularidad de la actividad o la explotación al concesionario a quien se le otorga la exacta cantidad de atribuciones para la ejecución del servicio o la explotación del bien público". (24)

Para el maestro Serra Rojas, la teoría contractual es la tradicional para explicar la naturaleza jurídica de la concesión, principalmente la de servicio público y manifiesta que "la concesión es el resultado de un contrato celebrado entre la administración pública y el concesionario que es una persona física o una persona jurídica colectiva. El concesionario se encarga de la realización de una obra o de la prestación de un servicio, mediante prestaciones de carácter económico". (25)

Los tratadistas que sostienen que la concesión es un contrato administrativo (marcando la diferencia esencial entre concesión y contrato civil), cuando profundizan en su análisis van admitiendo en su esencia la consideración de que la concesión es un acto complejo, con una fase contractual y otra reglamentaria.

(24) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México. 1967, pág. 433.

(25) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 12a. Edición. México. 1975, pág. 473.

Sin embargo, sostienen que todas las cláusulas que integran ese vínculo son contractuales, pero contractuales de derecho público. Igualmente, aún cuando las cláusulas que organizan el servicio son tan contractuales como las otras, mientras integran el contrato, no por eso las modificaciones que la administración pública introduzca en ellos, por razones jurídicas, implican alguna del contrato de concesión.

Es indudable que en la concesión existe una situación reglamentaria-contractual, correspondiendo a la primera las normas que determinan la prestación del servicio y que el Estado puede modificar atendiendo el fin de utilidad pública que en esencia lleva consigo la concesión y el elemento contractual, aún cuando no se consigne o exprese en la concesión lo constituye además del aspecto pecuniario del concesionario, el implícito derecho a que obtenga el reestablecimiento del equilibrio financiero de su inversión o empresa, llegando incluso a la indemnización para el caso de que la administración modifique unilateralmente la organización y funcionamiento de la explotación, potestad ésta que no podrá renunciar como titular del servicio o del bien público. De esta suerte, a través del elemento contractual, el concesionario tiene la garantía de la protección de sus intereses y respaldo de su inversión, con la obligación del concedente de reestablecer el equilibrio financiero en el caso

financiero en el caso de la modificación de la explotación, condición necesaria para que no sufra perjuicios que puedan incidir en la economía privada de los particulares concesionarios.

4.2. Tesis del Acto Administrativo.

Acto Administrativo es aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del Estado.

Se ha tomado como noción del acto administrativo, toda actividad de la administración individualizable como acción particular, sin referencia a su objeto o a su fin y, en especial, prescindiendo de si esta actividad se mueve en el ámbito del Derecho privado o del público. Lo único que serviría para caracterizar este concepto del acto administrativo sería el hecho de que es justamente la administración la que obra. En verdad este concepto no sería falso, pero tendría el inconveniente de ser demasiado general, que no dice nada y, en consecuencia, de carecer de utilidad. Se requiere, por lo tanto, una característica esencial.

Para Antonio Royo Villanova, es un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo, por su naturaleza se concreta en una declaración especial y por su

alcance, afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública.

En términos parecidos lo han definido como toda declaración unilateral de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos subjetivos.

Así tenemos que podemos analizar el acto administrativo desde dos puntos de vista: objetivo y subjetivo.

El punto de vista objetivo lo considera como una manifestación de voluntad administrativa, o mejor dicho una declaración o exteriorización intelectual.

Desde el punto de vista subjetivo es todo acto emanado del órgano administrativo. También a este punto de distinción se le denomina formal, en virtud de que acto administrativo será todo acto del Poder Ejecutivo que es el Órgano Administrativo del Estado.

Excluimos como actos administrativos los llamados según la terminología doctrinal utilizada en Francia, actos de gobierno, que dan fuerza, impulso supremo y dirección a toda la vida y acción del Estado, como la más alta actividad estatal; así como los actos de administración sometidos al régimen de Derecho privado, sin que ello signifique que a estos últimos se consideren actos de administración. Los

primeros que forman una categoría más o menos vasta, escapan de control contencioso.

Los actos administrativos tiene como cualidad: la ejecutoriedad y la legitimidad.

En manera particular, subrayamos como características del acto administrativo su unilateralidad y la producción de efectos jurídicos subjetivos.

El acto administrativo implica el ejercicio, por parte de los órganos de la administración, de la acción unilateral que tiene el poder público. Esto es, su actividad manifiesta la expresión de un obrar soberano que, por su naturaleza, contiene prerrogativas, las cuales no pueden ponerse en duda y lo hacen ejecutorio. Esas prerrogativas son usadas precisamente para la satisfacción de los intereses generales. Por ello el acto se presume legítimo.

Por otra parte, dicho acto cumple con la función dentro del Derecho de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas.

Darle otro carácter distinto a la unilateralidad del acto administrativo, implica la existencia de un acto convencional. No pierde ese carácter el acto administrativo cuando necesita de la notificación al particular a quien interesa, o bien en algunos casos, la adhesión del propio particular, para que con los citados hechos pueda ese acto producir todos los efectos

que el mismo entraña, puesto que ellos únicamente condicionan la ejecución del acto, sin ser sus elementos.

Los efectos jurídicos subjetivos son concretos, de alcance individual, puesto que de lo contrario se estaría en presencia de un acto materialmente legislativo y no administrativo.

Nos encontramos que el acto administrativo es un acto de derecho público; es una decisión ejecutoria; emana de autoridad administrativa; es unilateral y concreto; crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva y tiene como finalidad la satisfacción del interés general.

"La expresión acto administrativo era prácticamente desconocida antes de la revolución francesa. El primer texto legislativo francés que contiene una expresión próxima a la actual, es la del 16 Fructidor del año III, por el que se prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de actos de administración de toda especie. A partir de ese entonces, la expresión acto administrativo se incorpora a la literatura francesa, y es utilizada especialmente cuando se trata de determinar la materia que compete a lo contencioso administrativo y que en consecuencia, escapa a la autoridad judicial". (26)

(26) Olivera Toro, Jorge. Op. cit. pág. 119.

Para Miguel Acosta Romero, el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general. Por lo regular la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que, en ciertas ocasiones, se cree situación jurídica general o, en ciertos casos, una combinación de ambas; por ejemplo, la concesión de servicio público crea derechos personalísimos y concretos al concesionario y crea situación general para los usuarios.

Así, tenemos que los elementos del acto administrativo serán aquéllos que concurran a su formación o definición y consideramos como tales a: el sujeto, la manifestación externa de voluntad, el objeto y la forma.

Sujeto. El sujeto del acto administrativo siempre es un órgano de la Administración Pública. Puede externarse que en la relación jurídica administrativa existen siempre dos o más sujetos.

a. El sujeto activo, que en este caso es el órgano administrativo creador del acto; y

b. Los sujetos pasivos, que son a quienes van dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo, y que desde luego, pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal. Al hablar del sujeto, que es un órgano de la administración pública, necesario es referirnos a la competencia que es constitutiva del órgano administrativo. En un estado de derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia; debiendo recordar que la competencia es justamente la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico con efecto de que esta es constitutiva del órgano, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino que por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la Ley y el interés público. Puede ser delegada en aquellos casos que lo permita la Ley. Según la teoría, pueden delegarse facultades vinculadas o reglamentadas, más no así las discrecionales. Existe diferencias entre la delegación de competencia, que trata de modificar el orden de las competencias entre las autoridades administrativas transfiriendo la competencia de una a la otra y la delegación de firma que pretende solamente descargar al delegante de una parte de su actividad material, como lo es evidente el firmar miles de oficios diariamente. En razón de la competencia, los órganos del Estado y las unidades

administrativas pueden clasificarse en federales, locales y municipales. También se le observa desde el punto de vista de la diferencia de jerarquía que entre sí tienen, y en este carácter le llaman división de competencia por grado. Un criterio más de clasificación de las competencias es relativo a la materia. En este caso, podemos apreciarlo claramente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que distribuye competencia por materia a las unidades administrativas.

Concepto de Autoridad.

De acuerdo con la doctrina del doctor Gabino Fraga, tenemos que órgano de autoridad es todo aquel que tiene facultades de decisión y ejecución o alguna de ellas por separado. En opinión del maestro Burgoa, autoridad es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa. (27)

(27) Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. 5a. Edición. Editorial Porrúa. México. 1966. págs. 298 y 299.

La Suprema Corte ha establecido que el término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

La Manifestación Externa de Voluntad.

La expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que esta actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, es decir, que se manifieste objetivamente esa voluntad. Es pertinente aclarar que no se confunda el hecho de que la manifestación de voluntad sea externa con la forma como sea objetiva ésta, que es otro elemento del acto administrativo.

La voluntad de la administración debe ser espontánea y libre; dentro de las facultades del órgano; no debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc. y debe expresarse en los términos previstos en la Ley.

Objeto. Al respecto nos encontramos con:

a. Objeto directo o inmediato. Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo en la materia en la que tiene competencia.

b. El objeto indirecto o mediato. Es la realización de la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos y ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe de reunir, de acuerdo con la mayoría de opiniones, los siguientes requisitos:

1. Debe ser posible física y jurídicamente,
2. Debe ser lícito,
3. Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite (criterio de la especialidad).

Forma. La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o perciba a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material en la que se observa la manifestación externa de voluntad y los demás elementos del acto administrativo, así como sus requisitos, circunstancias y modalidades.

La forma usual es la escrita, y la encontramos en los acuerdos, decretos, oficios, circulares, memoranda, telegramas

y notificaciones. Puede adoptar la forma también otros medios de exteriorización de la voluntad, como algunas señales que regulan la actividad de los particulares, por ejemplo, un faro o un semáforo.

Acto Mixto. En diversos autores y entre ellos Andrés Serra Rojas prevalece la tesis que considera a la concesión como un acto mixto, constituido por un acto unilateral y un acto contractual o dicho de otra manera: "La concesión se descompone en dos elementos: "La situación reglamentaria" y el "contrato administrativo". La situación reglamentaria resulta de la organización del servicio y es la parte más importante; la contractual le está destinada a asegurar la remuneración al concesionario por la gestión que asume.

Del carácter complejo del acto de concesión resulta que el concesionario se halla en situación jurídica especial, en el sentido de que en la parte reglamentaria se consignan todos los poderes y deberes relativos a la organización y funcionamiento del servicio; y en la contractual, los poderes y deberes resultantes de las ventajas personales, económicas y de otra índole que le son otorgadas. Así, no está el concesionario en una situación puramente contractual, como el contratista de obras públicas,

puesto que el concedente asegura el funcionamiento de un servicio público; ni estrictamente legal o reglamentario, como el funcionario público, porque no deja de ser un simple particular".

La doctrina francesa considera que la concesión resulta de un acuerdo de voluntades entre el concesionario que acepta, bajo ciertas condiciones, administrar el servicio público y la Administración que le confía esta gestión. Este acuerdo de voluntades se une al pliego de comisiones establecidos por la administración, que fija las reglas de funcionamiento del servicio, las tarifas que deban percibirse de los usuarios, las sanciones en caso de faltas del concesionario a sus obligaciones, la duración de la concesión, etc.

En opinión, la concesión administrativa es un acto jurídico mixto en virtud de que se compone de tres elementos: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.

Acto reglamentario. Toda vez que fija las normas que regirán la organización y funcionamiento del servicio público, estableciendo tarifas, rutas, horarios y todas las modalidades de cumplimiento forzoso para el particular concesionario, a las cuales estará sujeto al servicio público. Las disposiciones pueden ser cambiadas unilateralmente por el

por el Estado, en caso de que varien las necesidades que se satisfacen con el servicio público.

Acto condición. En virtud de que actualiza en favor o en perjuicio del concesionario todos los derechos y obligaciones previamente establecidos en la Ley, se derivan las facultades que tienen los concesionarios para obtener ciertas franquicias fiscales, para ocupar tierras nacionales e incluso, en algunos casos, pueden promover el inicio del procedimiento de expropiación. En conclusión, el concesionario es un particular, que sin perder su característica como tal, puede en los casos en que la Ley lo autoriza, a actuar en nombre del Estado.

Contrato. Porque tiene un acuerdo de voluntades que protege los intereses legítimos del particular concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada por el Estado. Tienen que conciliarse necesariamente el interés privado del concesionario con el interés público del Estado, para que la concesión perdure. Los particulares manejan la concesión por motivos comerciales, para obtener ganancias de acuerdo con lo convenido con el Estado, y por lo mismo, resultaría incosteable la explotación

de una concesión a donde no estuvieran armónicamente compensadas las cargas impuestas por el Estado con las ganancias obtenidas por el particular.

El régimen jurídico que regula la concesión y las relaciones entre la administración y el concesionario es derecho público y esta constituido por el conjunto de normas establecidas en las leyes, los reglamentos, decretos, circulares y acuerdos que fijan precisamente el régimen al que están sometidos la concesión, el concesionario y su actividad.

5. Procedimiento Administrativo para Otorgarla.

El procedimiento para otorgar la concesión se inicia con una solicitud del particular, en la que se llenan todos los requisitos que exigen las disposiciones legales; generalmente se publica un extracto de la misma en el Diario Oficial de la Federación. Hay casos en los cuales, anteriores concesionarios, o personas que tengan interés, pueden oponerse a su otorgamiento (en materia de transporte, aguas nacionales, radiodifusión y televisión y minería, hay procedimientos de oposición, no existe en materia bancaria, educativa, de caza y pesca). En este procedimiento de oposición hay escritos de las partes que fijan la controversia, ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, y resolución que dicta la propia autoridad administrativa; si declara procedente la oposición no se otorga la concesión, si se rechaza, se continúa el procedimiento para el efecto de que si se cumplen los demás requisitos y lo estima conveniente la autoridad, se otorgue la concesión.

La última fase del procedimiento para otorgar la concesión es que la autoridad administrativa aprecie si el solicitante cumplió con todos los requisitos, si tiene capacidad general, técnica y financiera, haya otorgado las garantías previstas y si lo estima conveniente al interés

general, otorgará la concesión mediante una decisión administrativa que se expresa a través de un acuerdo escrito, el que generalmente se publica en el Diario Oficial de la Federación (hay casos en que no se publica sino simplemente se notifica personalmente, como en las concesiones de educación, de caza y pesca).

El título de concesión, contiene el Acuerdo firmado por el titular de la dependencia que la expide y otros requisitos. Por ejemplo, la Ley Federal de Aguas (Art. 133) señala los siguientes requisitos:

1. Nombre, nacionalidad y domicilio del concesionario.
2. Referencia a la declaratoria de propiedad nacional de las aguas de que se trata.
3. Nombre, ubicación y descripción de la corriente o depósito.
4. Gasto, volumen anual y descripción de la corriente o depósito.
5. Destino de las aguas.
6. Normas para evitar la pérdida de aguas por infiltración o evaporación.
7. Normas para prevenir y controlar la contaminación de las aguas superficiales o del subsuelo.
8. Ubicación y descripción de las obras.

9. Prohibición de modificar las condiciones del aprovechamiento.

10. Prohibición de gravar o transferir la concesión, sin previa autorización de la Secretaría.

11. Duración de la concesión.

12. Causas de revocación y de caducidad de la concesión.

13. Disposiciones especiales.

Es un acto discrecional de parte de la autoridad, y no se trata de un acto obligatorio, reglado o vinculado, puesto que las leyes no obligan a la autoridad a otorgar forzosamente la concesión, sino al contrario, la facultan para tomar esa decisión discrecionalmente.

6. Extinción de la Concesión.

Los modos de extinción de la concesión son varios: el más normal es el cumplimiento del plazo, luego tenemos la falta de objeto o materia de la concesión, la revocación, la caducidad, la rescisión y el rescate.

No hay precisión en la legislación administrativa sobre las causas de terminación antes aludidas, se utiliza una terminología a veces imprecisa; la práctica se orienta a considerar después del plazo, a la caducidad, como la causa de terminación más importante.

Al terminarse el periodo previsto en la concesión, termina ésta salvo en aquellos casos en que puede prorrogarse mediante un nuevo acto administrativo. El efecto más importante que produce el cumplimiento del plazo es la reversión. Las concesiones, principalmente las mineras, en la actualidad se otorgan por 25 años, renovables por otros 25; 20 años tratándose de materia de Vías Generales de Comunicación; 30 años las de Radiodifusión. En algunos casos el plazo puede ser indefinido, mas no perpetuo ya que la concesión puede ser revocada, si así lo ameritan causas de interés público o se esté en los extremos marcados por la Ley para que proceda la revocación.

Si se hace imposible la prestación del servicio público, o se agotan los minerales en la concesión minera, la consecuencia será que la concesión se extinga por falta de objeto o materia.

Se considera que la rescisión es la facultad de una de las partes en un contrato o convenio para darlo por terminado, si la otra parte incurre en el incumplimiento de sus obligaciones. Sólo operará esta causa de terminación en aquellos casos esporádicos en que aún se celebran contratos-concesión, como ya se indicó, por ejemplo, los de utilización de la franja costera.

La práctica administrativa en México se ha orientado a considerar como causa de revocación de las concesiones, la falta de cumplimiento del concesionario a las obligaciones que le impone el régimen jurídico de la misma. Así, en la concesión de aprovechamiento de aguas nacionales, minera, de transporte y de educación, son causas de revocación la falta de cumplimiento por parte del concesionario a las obligaciones antes aludidas. Consideramos que esta situación es más técnica que la de presuponer que se trata de rescisión, pues un acto administrativo como es la concesión, no puede ser rescindido, sino más bien revocado por la autoridad que lo otorgó, en los supuestos de incumplimiento que prevén las leyes los reglamentos y el propio acto de la concesión.

La caducidad opera cuando el concesionario está obligado a cumplir ciertos requisitos establecidos en la Ley, reglamento o en el acto de la concesión, dentro de determinado plazo y no cumple con ellos.

El rescate es un acto administrativo por el cual la autoridad recupera los bienes que había concedido previamente, por causas de utilidad pública; indemnizando al concesionario por las inversiones que haya efectuado y por la privación que se le hace del plazo de explotación.

Existe la posibilidad de que la concesión se extinga respecto del concesionario por renuncia que éste haga de los derechos que tenga a su favor. Sin embargo, creemos que no puede haber una renuncia lisa y llana, sino que dependerá de la importancia del servicio público o de las necesidades que el Estado tenga de explotar determinados bienes para que se pueda aceptar la renuncia de la concesión. En algunas ocasiones, podrá tratarse de un servicio público obsoleto o, por ejemplo, de la explotación de minerales que no sea económica, en cuyo caso parece ser que no habría interés público en que continuara forzosamente la concesión.

Habrán otros supuestos en que la necesidad o el interés público impongan la conveniencia de que la administración pública no acepte la renuncia mientras tanto no se asegure, o bien la transmisión de la empresa (económicamente considerada)

a terceros que presten el servicio, o exploten los bienes del Estado y aseguren la continuidad normal de esas actividades, o bien que la propia administración se haga cargo de ellas.

La quiebra del concesionario en la empresa que presta los servicios o explota los bienes puede traer también la extinción de la concesión y se estima que, en estos casos, las autoridades, cuando se trate de servicios públicos de gran trascendencia para la colectividad, deben asegurar la continuidad de los mismos.

Se sigue, por lo regular, un procedimiento administrativo cuando se presentan las causas del incumplimiento que dan origen a la extinción de la concesión, en el que la autoridad determina la existencia de esas causas, notifica al concesionario para que manifieste lo que a derecho convenga, o exhiba pruebas que acrediten sus pretensiones y posteriormente se dicta un acto administrativo declarando la extinción que puede ser entre otros la revocación o la caducidad de la concesión.

7. Concesión de Servicios Públicos o de Explotación de Bienes del Estado.

Uno de los conceptos o instituciones más discutidos y menos precisos en sus perfiles y en su determinación material y objetiva es el de servicios públicos. Su evolución es, en la doctrina, muy característica, lo que originalmente se consideró servicio público, posteriormente dejó de serlo y nuevos contenidos fueron ocupando el vaso de cristal de los vocablos "servicio público", sin que los autores se hayan puesto de acuerdo en aquello que con esas palabras quieren significar e inclusive, a pesar de la poca edad y poderoso desarrollo del concepto, se encuentran serios estudios acerca de la crisis de la noción del servicio público.

El servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).

El contenido del concepto de servicio público desde luego no es inmutable, ni mucho menos agota todas las posibilidades, pues una idea tan general y cambiante como es la necesidad

básica o fundamental de la población, necesariamente variará de acuerdo con sus circunstancias históricas, de oportunidad política, espacio-temporales-, y aún diríamos, de ambiente y climatológicas.

El establecimiento, organización, transformación y supresión de los servicios públicos tienen finalidades diversas, pero están interrelacionadas.

El establecimiento y organización, debe ser a cargo, generalmente del Estado y se afirma que por tener actividades de los particulares que tocan la frontera del servicio público que determina que una necesidad de interés público o colectiva, será satisfecha mediante un procedimiento sujeto a un régimen jurídico especial.

La transformación también debe ser declarada por el Estado, mediante leyes emanadas del Poder Legislativo, aún cuando en ella se otorgue facultad discrecional al Ejecutivo, para determinar la oportunidad de la creación, modificación y transformación del servicio público.

Asimismo, la supresión del servicio público corresponde al Poder Legislativo, aún cuando en ella se otorgue facultad discrecional al Ejecutivo para determinar tiempo, forma y procedimiento para la supresión. Desde luego, el Congreso Ordinario no puede suprimir los servicios públicos establecidos expresamente en la Constitución.

Los sistemas conforme a los cuales se puede satisfacer la necesidad colectiva básica, son los modos o procedimientos a través de los cuales se realiza la actividad estatal o particular destinada a cumplir la necesidad. Los sistemas varían según el grado de evolución de los Estados y el régimen de organización política que tengan.

Se ha considerado cuatro sistemas: el del Estado liberal, que deja a la iniciativa privada el establecimiento o explotación de los servicios públicos; el de concesión de los mismos a los particulares; el de economía mixta o empresas de participación estatal y el de la intervención absoluta del Estado en los servicios públicos. En la etapa actual del desarrollo de nuestro país, existe la tendencia hacia la prestación de los servicios básicos y fundamentales, por parte del poder público y a que la administración intervenga en una gama muy variada de otros servicios públicos, a través de empresas de participación estatal, pues se considera que de esta última manera, el Estado cuenta con los elementos técnicos y con la gestión financiera y de negocios de una empresa privada, además de que los beneficios que pueda producir la explotación del servicio, no acrecentarán patrimonios privados, sino será un factor de aprovechamiento de la riqueza pública, en fines de interés general.

Desde el punto de vista subjetivo económico, el servicio público se identifica con una empresa creada o establecida con el objeto de prestarlo, cuya estructura jurídica puede ser muy variable, si lo presta directamente el Estado puede ser a través de cualquiera de las formas de organización, si lo prestan los particulares a través de concesiones generalmente lo hacen a través de sociedades mercantiles, principalmente anónimas.

Una vez otorgada la concesión, ésta genera una serie de derechos y obligaciones al particular; en la de servicio público, el de establecimiento y explotario, en la de bienes del Estado, el de utilizarlo.

En la concesión de explotación de bienes del Estado, el concesionario será dueño de aquellos bienes que extraiga y con los cuales se beneficie, sobre todo, los minerales, pero no es dueño del suelo y subsuelo concedidos.

El Departamento del Distrito Federal podrá otorgar concesiones para la prestación de servicios públicos a los particulares, cuando así lo juzgue conveniente, vigilándolas, reglamentándolas en su funcionamiento; fijando y modificando las tarifas correspondientes; sancionando la concesión por falta de cumplimiento de los particulares en los fines de la misma, aún utilizando la fuerza pública para ésto; controlando el pago oportuno de las obligaciones económicas a cargo del

concesionario; supervisando las obras que deba realizar el concesionario; fijar el tiempo de concesión, su plazo de vigencia y todo lo relativo a la misma. El costo de la prestación del servicio público sera por cuenta del concesionario; los concesionarios están obligados a conservar en buenas condiciones las obras e instalaciones afectadas al servicio publico; la caducidad de las concesiones será declarada administrativamente por el Departamento del Distrito Federal en cualquiera de los casos mencionados en el Artículo 28 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978; notificando personalmente al concesionario o a su representante la caducidad de la misma. El plazo de las concesiones podrá ser prorrogado por el Departamento del Distrito Federal.

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LAS CONCESIONES EN LOS MERCADOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

1. Bases Previstas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal para el Otorgamiento de Concesiones.

Es necesario señalar que de acuerdo a lo previsto en el Artículo 10. de la Ley Organica del Departamento del Distrito Federal, el Presidente de la República ejercerá el Gobierno del Distrito Federal por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente.

La prestación de los servicios públicos en el Distrito Federal corresponde al propio Departamento, sin perjuicio de encomendarlos por disposición del Presidente de la República mediante concesión limitada o temporal que se otorgue al efecto, a quienes reúnan los requisitos para ello o correspondientes.

La Ley sustantiva, en su Artículo 23, párrafo primero, nos señala que para la misma, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo, la prestación de estos servicios es de interés público.

De conformidad con lo expuesto en el Artículo 24 de la misma Ley, cuando a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Presidente de la República decida que un

servicio público debe ser prestado en colaboración con particulares, dicho jefe tendrá a su cargo la organización del mismo y la dirección correspondiente.

El Departamento del Distrito Federal está facultado, en relación con las concesiones otorgadas a los locatarios en los mercados para:

- Vigilarlas y en su caso modificarlas en la forma en que sea conveniente.

- Reglamentar su funcionamiento.

- Fijar y modificar las tarifas correspondientes y vigilar su cumplimiento.

- Ocupar temporalmente el servicio público e intervenir en su administración, en los casos en que el concesionario no lo preste eficazmente o se niegue a seguir prestandolo.

- Utilizar la fuerza pública en los casos en que el concesionario oponga resistencia a la medida de interés público a que se refiere la fracción anterior.

- Controlar el pago oportuno de las obligaciones económicas a cargo del concesionario y a favor del Departamento del Distrito Federal, conforme a las cláusulas de la concesión.

- Supervisar las obras que deba realizar el concesionario, así como establecer las normas de coordinación con otros servicios públicos similares, y

- Dictar las demás medidas necesarias tendientes a proteger el interés público.

2. Procedimiento que Establece el Reglamento de Mercados para el Otorgamiento de las Concesiones a los Locatarios.

El funcionamiento de los mercados en el Distrito Federal, constituye un servicio público cuya prestación será realizada por el Departamento del Distrito Federal.

Sin embargo, dicho servicio público podrá ser prestado por particulares cuando el propio Departamento otorgue la concesión correspondiente.

De conformidad con la Fracción XV del Artículo 45 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, corresponde a las Delegaciones del mismo Departamento, entre otras facultades, la de prestar el servicio público de mercados.

Ahora bien, mercado público es el lugar o local, sea o no propiedad del Departamento del Distrito Federal, donde concurren una diversidad de comerciantes y consumidores en libre competencia cuya oferta y demanda se refieran principalmente a artículos de primera necesidad.

De acuerdo con el Artículo 26 del Reglamento de Mercados, los comerciantes que ejerzan el comercio en un mercado público deberán empadronarse en el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, para el ejercicio de sus

actividades, sin que se establezca que deberá obtener una concesión si ocupan un puesto fijo dentro del mercado.

Para obtener el empadronamiento precitado , es necesario presentar en el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal una solicitud en las formas aprobadas por la misma Tesorería, debiéndose asentar en ellos, de manera verídica y exacta, todos los datos que en dicha forma se exijan, además de comprobar ser mexicano por nacimiento y tener capacidad jurídica, esto con fundamento con las Fracciones I, II y III del Artículo 27 del Reglamento de Mercados.

A la solicitud mencionada, se deberá acompañar de acuerdo a lo previsto en el Artículo 28 del mismo Reglamento, la siguiente documentación:

- Licencia de funcionamiento expedida por la Oficina de Licencias del Departamento del Distrito Federal, tratándose de giros reglamentarios.

- Autorización sanitaria o tarjeta de salud, tratándose de comerciantes que para el ejercicio de sus actividades requieran dicha autorización de la Secretaría de Salud.

El Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, en ningún caso concederá al mismo comerciante más de una cédula de empadronamiento.

De acuerdo al mencionado Reglamento, el Departamento de Mercados podrá conceder el uso y goce temporal de las accesorias que existan en el interior de los mercados públicos mediante contratos-concesión que celebre con los comerciantes, asimismo, también establece la concesión en los casos del servicio de refrigeración y sanitarios en los mercados públicos.

El término de la vigencia de los contratos-concesión será de un año forzoso para el concesionario, y solamente cuando éste hubiese cumplido debidamente, tanto con las cláusulas del contrato-concesión, como con las disposiciones que establece el Reglamento de Mercados, dicho contrato podrá ser renovado por un año más, en cuyo caso también deberá renovarse la fianza que el concesionario hubiese otorgado como garantía del cumplimiento de sus obligaciones. Lo mismo se deberá hacer en los años subsecuentes al segundo.

Para la renovación de los contratos-concesión, los interesados deberán solicitar al Departamento de Mercados dicha renovación.

La solicitud deberá formularse usándose las formas oficiales que el propio Departamento de Mercados expida, y se presentará cuando menos treinta días antes de la fecha en que la vigencia debe terminar.

El Artículo 56 del Reglamento adjetivo, señala que los comerciantes que deseen celebrar con el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal un contrato-concesión, deberán cumplir con los requisitos siguientes:

- Presentar una solicitud al Departamento de Mercados en las formas oficiales correspondientes, en las que se anotarán de manera verídica y exacta, los datos en que dicha forma se exijan.

- Comprobar ser mexicano por nacimiento.

- Tener capacidad jurídica.

Es requisito indispensable para el otorgamiento de un contrato-concesión que el concesionario otorgue fianza de compañía autorizada que garantice suficientemente el cumplimiento de la cláusula del contrato o que deposite en la Nacional Financiera, S.A., el importe de un mes de renta.

Una vez que se ha expresado que el Reglamento de Mercados señala diversas atribuciones al Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, se hace necesario señalar que dicho Departamento se encuentra extinguido, por lo que sus atribuciones actualmente corresponden a las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal.

3. Procedimiento que se Lleva Actualmente para el Otorgamiento de las Concesiones en los Mercados Públicos.

Las concesiones para la prestación de servicios públicos que otorgue el Presidente de la República a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal en materia de mercados se sujetarán a lo siguiente:

Como en el caso que nos ocupa el propio Departamento proporcionará al concesionario el uso de bienes de dominio público o privado, al concluir la concesión de éstos volverán de inmediato a la posesión del mismo Departamento.

Actualmente el concesionario deberá presentar una solicitud dirigida al Jefe de la Unidad de Mercados de la Delegación en donde se encuentra ubicado el puesto requerido.

Dentro de los quince días posteriores a la presentación de la solicitud, el Jefe de la Unidad de Mercados dará respuesta a la petición presentada.

En caso de ser aprobada, deberá acreditar el interesado que no tiene adeudo alguno con el Banco Nacional del Pequeño Comercio.

Posteriormente, previa la entrega de 4 fotografías se hará la entrega de la Cédula correspondiente.

Con la Cédula señalada, deberá darse de alta ante la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, y dependiendo

del giro que se pretenda, se deberá dar de alta ante la Secretaría de Salud, ésto último solo para la venta de carnes, verduras y pescado.

El concesionario estará obligado a otorgar garantía en favor del Departamento del Distrito Federal para asegurar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que adquiere conforme a lo previsto en esta Ley y en las cláusulas de la concesión. La clase y monto de la garantía serán fijados por el Departamento del Distrito Federal y regirán hasta que éste no expida al concesionario constancia de que cumplió con todas las obligaciones contraídas. El Departamento podrá exigir que la garantía se amplie cuando a su juicio resulte insuficiente.

El concesionario está obligado a prestar el servicio de modo uniforme y continuo a toda persona que lo solicite.

Es facultad del Departamento en los casos en que lo juzgue conveniente para el interés público, revocar unilateral y anticipadamente la concesión, sin que exista motivo de caducidad o hecho grave del concesionario que de lugar a la rescisión de la misma. Esta decisión, fundada y motivada, deberá ser notificada personalmente al concesionario; practicada dicha notificación, el concedente asumirá en forma directa la prestación del servicio público.

Como en el caso de los mercados, el Departamento del Distrito Federal es quien proporcionará el uso de bienes afectos a la concesión del servicio público, la declaratoria de revocación originará que dichos bienes vuelvan de inmediato a la posesión del propio Departamento.

Por lo que respecta a la caducidad de las concesiones, será declarada administrativamente por el Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en los casos siguientes:

- Porque se interrumpa en todo o en parte el servicio público prestado, sin que exista causa justificada a juicio del Departamento, o sin previa autorización.

- Porque se modifique o alteren sustancialmente la naturaleza o condiciones en que opere el servicio, las instalaciones o su ubicación, sin previa autorización por escrito que expida el propio Departamento.

- Porque no se efectuen los pagos estipulados en la concesión.

- Porque no se otorgue la garantía a que esté obligado el concesionario.

- Por la falta de cumplimiento de alguna de las obligaciones contenidas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal o en la concesión.

El plazo de las concesiones que se otorguen conforme a las disposiciones de esta Ley podrán ser prorrogadas por el Presidente de la República a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

4. Conveniencia de Reformar el Reglamento de Mercados para una
Optima Utilización de los Locales en los Mercados
Públicos.

Considero que en primer lugar, se debe de reformar el Reglamento de Mercados vigente, por otro que contenga como destinatario de la norma únicamente a las personas que realicen sus actividades dentro de los mercados públicos, ya que por las características de su actividad y por realizarlas la mayoría en bienes del Departamento del Distrito Federal, debe establecerse con mayor precisión su organización y funcionamiento los requisitos para su establecimiento y las sanciones a las que podrán hacerse acreedores en el caso de incumplimiento a las normas que lo rijan, debiendo ser éstas de carácter económico.

Considero que a fin de agilizar el uso de los espacios en los mercados públicos, se deben otorgar autorizaciones y no concesiones para el ejercicio de las actividades que los locatarios prestan en el interior de los mercados.

Para que logre un mayor equilibrio entre las aportaciones entre el Departamento del Distrito Federal y los locatarios, sería conveniente, que ambos se constituyeran como una asociación que obligara y se hiciera cargo del mantenimiento menor de las instalaciones del mercado público consistente en

alumbrado y de pintura, debiéndose hacer cargo el Departamento del mantenimiento mayor, es decir, de las reparaciones de infraestructura arquitectónica y estructural de dichas unidades. Esto sería sin detrimento de que cada uno de los locatarios pague anualmente los derechos por uso del suelo que la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal fije por este concepto.

Deberá de continuarse con un principio que considero básico del Reglamento de Mercados vigente que, es el de que una persona solo pueda tener un solo puesto o local en los mercados públicos del Distrito Federal, para evitar la monopolización de este comercio que requiere de una mínima inversión para su establecimiento, en beneficio de las clases populares, que mediante dicha actividad pueden allegarse de manera lícita ingresos suficientes para su subsistencia, por lo que el Departamento del Distrito Federal deberá implementar sistemas de registro y control eficientes que eviten los prestanombres y la acaparación de una o varias familias de estos negocios que como se puede apreciar son apoyados económicamente por el propio Departamento.

En este orden de ideas, considero que la administración deberá otorgársele a la asociación civil que se constituya en cada uno de los mercados públicos y el Departamento sólo deberá contar con órganos de vigilancia y de inspección que

verifiquen que las normas minimas básicas establecidas en el Reglamento de Mercados sean cumplidas, dándole dentro del ámbito de autoridad, capacidad y atributos para sancionar a los infractores, bien sean éstos los locatarios en forma individual o en forma general constituidos como asociación.

Por tal motivo se debe preveer en el reglamento sustantivo, los tipos de comercios que deben establecerse en cada uno de los mercados, en donde en un mayor porcentaje se refieran a la venta de articulos de primera necesidad, pero que a la vez se integren nuevos giros que permitan a la unidad comercial brindar una mayor gama de productos que redunden en beneficio del consumidor que asiste a realizar sus compras en los mercados públicos, y que a la vez estos establecimientos también compitan con las grandes tiendas de departamentos que venden una gran variedad de articulos y productos al consumidor.

Dentro de las funciones de inspección y vigilancia que realice la autoridad, en este caso, las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, se deberá establecer en un nuevo Reglamento de Mercados, que las mismas se realicen mediante orden escrita debidamente fundada y motivada por autoridad competente, levantándose las actas respectivas en las que se de intervención a los locatarios para que manifiesten lo que a su derecho convenga, y de esta forma dar

cumplimiento a las garantías de audiencia y legalidad que establecen los Artículos 14 y 16 Constitucionales.

Las sanciones a las infracciones al Reglamento, deberán actualizarse, toda vez que como se puede apreciar en el Artículo 97 del Reglamento de Mercados vigente, las multas van de 5.00 a 250.00 pesos, siendo ésto completamente inoperante.

Asimismo, propongo que dada la escasa preparación que se puede observar en un alto porcentaje de los locatarios en los mercados públicos, es conveniente que se trate de graduar las sanciones que se establezcan para que éstas sean para crear conciencia de las normas que se deben observar, y que no se vean perjudicados de una manera drástica y determinante en la pérdida de todos los derechos para ejercer sus actividades que les proporcionan un medio de subsistencia.

En consecuencia de lo expresado, que como primera sanción al incumplimiento de una obligación, se establezca la amonestación escrita hasta por dos ocasiones, tratándose de la misma falta, para después sancionar con multas que se establezcan de acuerdo al salario mínimo vigente en el Distrito Federal, y que vayan en aumento de acuerdo a la reincidencia en la falta, en la que al llegar a la sexta infracción de la misma falta se cancele definitivamente a la autorización para ejercer el comercio en cualquier mercado público del Distrito Federal.

5. La Autorización Administrativa como Instrumento Legal, Ágil y Eficaz para Regular las Actividades en los Mercados Públicos.

En la doctrina y la práctica administrativa, el concepto de autorización se le confunde e identifica con los conceptos de licencia y permiso.

Según el diccionario para juristas del autor Juan Palomar de Miguel, autorización significa:

"Autorización f. Acción y efecto de autorizar. Judicial. Der. Licencia del Juez, requerida por la validez de ciertos actos jurídicos con el fin de habilitar a personas o a representantes de los incapaces. Legislativa Der. La que el Poder Ejecutivo necesita obtener del Poder Legislativo para ejercer determinadas facultades constitucionales. Marital Der. La que en algunos casos, cada vez menos frecuentes, necesita obtener la mujer del marido para realizar determinados actos. Paterna Der. La que necesita obtener de sus padres los hijos menores de edad y no emancipados para realizar ciertos actos. Previa Der. En ciertos sistemas políticos y procesales, la que el gobierno se reserva para impedir o permitir el procesamiento de sus subordinados por actos que ejecutan como funcionarios.

Autorizar tr. Conferir a una autoridad o facultad para hacer algo. Darse un documento al escribano o el notario. Confirmar algo valiéndose de la autoridad, palabra o sentencia de un autor. Abonar, aprobar. Permitir. Dar lustre e importancia a una persona o cosa".

"Licencia. (lat licencia). f. Permiso o facultad para hacer una cosa. Documento en que consta la licencia. Vocación laboral. Abusiva libertad en obrar o decir. Mex. Licencia de manejo. De Armas. Permiso concedido por la autoridad a determinada persona, por el que la exceptúa de la prohibición general establecida en lo referente al uso o tenencia de determinadas armas. De manejo o de manejar. Mex. Documento reducido en que consta el permiso para conducir un vehiculo. Judicial. Autorización judicial. Marital. Autorización marital. Matrimonial. Autorización que para casarse necesitan los menores de cierta edad y algunos incapacitados. Paterna. Autorización paterna. Tomarse uno licencia. frs. Hacer una cosa independientemente y por si, sin solicitar para ello la licencia o facultad que por cortesía y obligación sería necesaria".

"Permiso, sa. (lat. permissum). P.P. irreg. ant. de permitir. M. Consentimiento o licencia para hacer o decir una cosa. En la milicia y en ciertas ocupaciones laborales, vacaciones relativamente cortas. En las monedas. Tolerancia,

permitida entre su ley o peso efectivo y el que exactamente se les supone". (28)

En el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, solo encontramos la definición de la palabra permiso, ya que en el de licencia nos remite al de permiso, que proviene del latín *permissum*, licencia o consentimiento para hacer o decir una cosa, sin contener descripción alguna del término autorización.

En la legislación mexicana las voces permiso y licencia se usan como sinonimas; pero en algunas legislaciones extranjeras se hace referencia a licencias cuando se trata de concesiones otorgadas a los trabajadores, ya sea para realizar estudios o para atender comisiones sindicales u oficiales, limitándose los permisos respecto a la atención de asuntos familiares o personales.

De manera particular se diferencia el permiso administrativo entre los actos administrativos, definiéndolos como "el reconocimiento a cargo de la autoridad competente de

(28) Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Mayo Ediciones, S. de R.L. Primera Edición. México, D.F. 1981, págs. 149, 794 y 1012.

un derecho del particular, que allana la vía para el ejercicio de una actividad especial reglamentada por el estado, o la realización de actos que ensanchan la esfera jurídica de su circunstancia". (29)

La aplicación del concepto de permiso administrativo por la legislación, entendida ésta como fuente de derecho administrativo, se caracteriza por la ausencia de distinción con que se alude al permiso, a la autorización y al otorgamiento de licencias, como un reflejo muy claro de la similitud que existe entre los conceptos elaborados por la doctrina.

Por ejemplo, en los reglamentos del Distrito Federal nos encontramos en el Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal, licencia de uso de suelo es el documento expedido por el Departamento en el cual se autoriza el uso o destino que pretenda darse a los predios, el Reglamento del Registro Civil se refiere al trámite administrativo para la autorización del estado civil de las personas; el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal contiene un título denominado de

(29) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Primera Edición. UNAM. México. 1984, pág. 91.

licencias y autorizaciones, el Reglamento de Mercados en estudio nos habla de empadronamiento y registro.

Como se manifestó en el punto anterior, la doctrina ha empleado como sinónimos los términos de autorización, licencia o permiso.

En consecuencia de lo anterior, tenemos que el maestro Gabino Fraga nos dice que "la autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o se remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular.

En la generalidad de los casos en el que la legislación positiva ha adoptado el régimen de las autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o la economía del país, y solo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses, es cuando la administración permite el ejercicio de aquel derecho previo. (30)

Para el maestro Acosta Romero, "permiso, licencia o autorización es el acto administrativo por medio del cual se

(30) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Décima Edición. Editorial Porrúa. México. 1973. pág. 242.

otorga por un órgano de la administración a un particular la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer una cosa", o bien, "el documento formal por escrito donde se hace constar el acto administrativo". (31)

Fraga al señalar que el permiso, licencia o autorización reconoce un derecho previo del particular, cuyo ejercicio está sujeto a modalidades o restricciones a través de requisitos.

En el caso de los comerciantes permanentes, temporales o vendedores ambulantes, se denomina cédula al documento en el cual consta el empadronamiento.

En el caso de los comerciantes ambulantes no se menciona en el Reglamento de Mercados ningún documento que se les otorgue para hacer constar su registro.

Así tenemos que después de investigar las clasificaciones que la doctrina da a los diversos actos administrativos, nos encontramos que los términos empadronar y registrar los considera el maestro Gabino Fraga en su clasificación de los actos que hacen contar la existencia de un estado de hecho o de derecho, diciéndonos "entre esos actos hay unos que consisten en la recepción de declaraciones de los particulares

(31) Acosta Romero, Miguel. Op. cit., pág. 486.

o en la inscripción que hace la autoridad administrativa de personas, bienes o cualidades de unas o de otras, como en el caso de los padrones, del catastro, etc., por cuyo medio la administración interviene para dar autenticidad, validez, publicidad o certidumbre a determinadas relaciones de la vida civil de los particulares, tales como los actos del registro civil, de registro de la propiedad, de registro de comercio, etc. (32)

En mi opinion, el empadronamiento y registro de los comerciantes permanentes y temporales en los mercados públicos, no obedece al fin de hacer constar la existencia de un estado de derecho, sino que corresponde a las atribuciones del estado en fomento, limitación y vigilancia de la actividad de particulares, que constituyen un acto administrativo directamente destinado a ampliar a la esfera jurídica de los particulares, conforme a la clasificación por razón de su contenido de los actos administrativos, es decir, se trata de una autorización, licencia o permiso de acuerdo a los términos utilizados por la doctrina o que mencionamos anteriormente.

En una referencia que hace el maestro Acosta Romero para decirnos de qué se ocupa el Reglamento de Mercados del

(32) Fraga, Gabino. Op. cit. pág. 247.

Distrito Federal, manifiesta que regula las autorizaciones para comerciantes que ejerzan el comercio en puestos permanentes o temporales en los mercados.

La concesión es constitutiva y esa característica la distingue del régimen de autorización en el que el particular tiene derechos previos que han sido sometidos a limitaciones o modalidades por razones de salubridad, seguridad y orden público y que sujetan al particular al cumplimiento de una serie de requisitos, que una vez satisfechos, le permiten realizar esa actividad.

La doctrina y la práctica administrativa no coinciden en cuanto al contenido de la noción de autorización. A veces se le confunde con otros conceptos como con el de la concesión.

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

Así al particular se le reconoce ese derecho, pero, para su ejercicio, necesita cumplir una serie de requisitos señalados en el régimen jurídico, cumplidos los cuales se les otorga la autorización.

En el régimen de autorización no se exige capacidad financiera y técnica del solicitante, ni garantía en el procedimiento para otorgarlos, no hay usuarios, no rigen los principios de rescate, ni de reversión.

En el régimen de concesión, como ya se explicó, el solicitante de la concesión no tiene ningún derecho preestablecido, ni tampoco la autoridad tiene obligación de otorgarla cumplidos los requisitos.

El procedimiento para el otorgamiento de las autorizaciones es más sencillo que el relativo a la concesión, no se da la oposición de terceros. Generalmente se reduce a la solicitud, a que se cumplan los requisitos establecidos por la Ley y el acto administrativo que los otorga, no se publica en el Diario Oficial de la Federación, sino que se notifica personalmente al interesado, entregándosele el documento en donde consta ese acto.

Consiguientemente, en mi opinión, debe de desaparecer como un servicio público del estado la existencia de los mercados, ya que de esta forma se podrían otorgar estímulos a los particulares para el establecimiento de los mismos, en los lugares que se requieren ya que el Estado no ha podido cubrir las necesidades en este rubro, lo que ha propiciado y dado origen al acaparamiento de puestos y locales en los mercados

en manos de muy pocas personas, acrecentando el comercio ambulante en la vía pública.

Para tal fin, se deberá expedir un nuevo Reglamento de Mercados a cargo del Departamento del Distrito Federal, en el que mediante una autorización, como instrumento legal, ágil y eficaz se controle el funcionamiento de los mercados, actualizándolo a la estructura actual del Departamento del Distrito Federal, y en cuanto a la organización interna del mercado prever la participación de sus integrantes, así como que los mismos se hagan cargo de los gastos de mantenimiento menor y mayor de las instalaciones de los mercados.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Los mercados públicos son las unidades de comercialización de mayor arraigo en los centros urbanos para cumplir la función primordial de abastecer a la población de los bienes básicos de consumo.

Por la importancia del servicio que prestan los mercados públicos en la actualidad, éstos son propiedad del Departamento del Distrito Federal y el ejercicio y regulación de las actividades de los mismos le corresponde a esta dependencia, quien la ejercita a través de sus Delegaciones.

SEGUNDA. El establecimiento, operación y funcionamiento de los mercados públicos se regula por el Reglamento de Mercados expedido por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10. de junio de 1951.

TERCERA. El Reglamento de Mercados es caduco porque las unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal a que se hacen referencia en el mismo, en la mayoría de los casos, han desaparecido o cambiado de denominación o de funciones, dejando a los particulares con un sin número de

confusiones en la realización de los trámites de apertura, y en la autoridad a quien corresponde vigilar su operación.

Es obsoleto porque las normas y sanciones que plantea para su cumplimiento han sido rebasadas por el transcurso del tiempo.

CUARTA. De acuerdo al marco jurídico vigente, en el Reglamento de Mercados, se encuentra la figura jurídica para el otorgamiento del uso y disfrute de un local en un mercado público y es el de la concesión.

QUINTA. Se considera necesario la expedición de un nuevo Reglamento de Mercados en el que contemple la organización y estructura actual del Departamento del Distrito Federal.

Asimismo, con la expedición de un nuevo Reglamento de Mercados, se debe buscar el amortizamiento de la inversión que se hace en la construcción de un mercado público, a través del cobro que se haga a los locatarios para tal fin y que además se incluya el cobro de éstos, de los gastos que se originen por el mantenimiento y reparación de los propios mercados públicos.

SEXTA. Se debe establecer un procedimiento más ágil y eficaz, a fin de dar una mayor agilidad y transparencia en el

otorgamiento y disfrute de los locales comerciales en los mercados públicos en favor de los particulares, sin que se impongan a éstos demasiados requisitos, sería conveniente que en lugar del régimen de concesión al que se refiere el Reglamento de Mercados vigente, se modifique por el otorgamiento de autorizaciones expedidas por cada una de las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, lo que derivaría en beneficio del particular.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México. 1985.
2. BAMPECO. El Comercio en la Historia de México. 1a. Edición. Talleres Winro Impresores, S.A. 1988.
3. Borchart de Moreno, Christiana Renate. Los Mercaderes y el Capitalismo en México (1759-1778). Fondo de Cultura Económica. Taller Olimpia. 1984.
4. Brading, D.A. Mineros y Comerciantes en el México Borbónico (1763-1810). Fondo de Cultura Económica. Talleres Marvi, S.A. 1983.
5. Castellanos Lira, Arturo. El País de los Olmecas. Costa Amic Editores. México. 1984.
6. Castillo, Víctor. Estructura Económica de la Sociedad Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1972.

7. De Landa, Fray Diego. Relación de las Cosas de Yucatán. 1a. Edición Yucateca. Mérida, Yuc. 1938.
8. Díez Manuel, Ma. Derecho Administrativo. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, Argentina. 1963.
9. Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. IV Tomos, México. 1937-1946.
10. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Décima Quinta Edición. Editorial Porrúa. México. 1973.
11. Herrera y Lasso, Manuel. Estudios Constitucionales. Editorial Polis, México. 1940.
12. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Primera Edición. U.N.A.M. México. 1984.
13. López, Alfredo. La Constitución Real de México Tenochtitlán. Instituto de Historia. Talleres del Instituto. U.N.A.M. 1941.

14. Miranda, José. Reforma y Tendencias Constitucionales Recientes de la América Latina. U.N.A.M. 1957.
15. Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Mayo Ediciones, S. de R.L. Primera Edición. México, D.F. 1981.
16. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Onceava Edición. México. 1975.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
- Reglamento de Mercados.

INDICE

	Págs.
CAPITULADO	V
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS MERCADOS PUBLICOS.	
1. Antecedentes Históricos del Departamento del Distrito Federal.	5
1.1. En Materia de Gobierno.	19
1.2. En Materia Juridica y Administrativa.	21
1.3. En Materia de Hacienda.	22
1.4. En Materia de Obras y Servicios.	23
1.5. En Materia Social y Economica.	24
1.6. En Materia de Prestación de Servicios Públicos.	25
2. Los Mercados Públicos.	26
2.1. Epoca Pre-Colonial.	26
2.2. Epoca Colonial.	37
2.3. Epoca Independiente.	47
2.4. Epoca Post-Revolucionaria.	52

CAPITULO II

LA CONCESION EN LA LEGISLACION MEXICANA

1. Concepto de Concesión.	61
2. Elementos Subjetivos de Concesión.	64
3. Principios que la rigen.	70
4. Diversas Tesis sobre su Naturaleza Jurídica.	71
4.1. Tesis del contrato.	71
4.2. Tesis del Acto Administrativo.	75
5. Procedimiento Administrativo para Otorgarla.	88
6. Extinción de la Concesion.	91
7. Concesión de Servicios Públicos o de Explotación de Bienes del Estado.	95

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LAS CONCESIONES
EN LOS MERCADOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

1. Bases Previstas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal para el Otorgamiento de Concesiones.	101
2. Procedimiento que Establece el Reglamento de Mercados para el Otorgamiento de las Concesiones a los Locatarios.	104

3. Procedimiento que se Lleva Actualmente para el Otorgamiento de las Concesiones en los Mercados Públicos.	108
4. Conveniencia de Reformar el Reglamento de Mercados para una Óptima Utilización de los Locales en los Mercados Públicos.	112
5. La Autorización Administrativa como Instrumento Legal, Ágil y Eficaz para Regular las Actividades en los Mercados Públicos.	116
CONCLUSIONES	126
BIBLIOGRAFIA	129