



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

"EL COMERCIO AMBULANTE EN EL MARCO
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL
DISTRITO FEDERAL"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FABIOLA MIRANDA DIAZ



ASESOR:
LIC. EDGAR SANCHEZ MAGALLAN



CIUDAD UNIVERSITARIA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Fabiola Mirveda
Niaz

FECHA: 09-XII-04

FIRMA: _____

*A la Universidad Nacional Autónoma de México,
máxima casa de estudios, por darme la
oportunidad de ser parte de ella.*

***A mis padres Agustín Miranda Castro y Silvia Diaz
Cuevas por el esfuerzo y apoyo constante para
lograr la culminación de este proyecto de vida.***

A mi asesor el licenciado Edgar Sánchez Magallán, por sus enseñanzas, ejemplo de perseverancia y constancia.

INDICE

INTRODUCCIÓN	I
ABREVIATURAS	(A)

CAPITULO I

EL DISTRITO FEDERAL DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 HASTA 1998

	PAG.
1.1. Antecedentes.....	1
1.2. Diferentes Estructuras y Reformas a partir de 1928 hasta 1997.....	7
1.3. Estructura Actual.....	15
1.4. Administración Pública del Distrito Federal.....	16
1.4.1. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.....	24
1.4.2. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.....	26
1.4.3. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	28

CAPITULO II

ANTECEDENTES DEL COMERCIO

2.1. Época Prehispánica.....	31
2.2. Época Colonial.....	34
2.3. Época Independiente.....	38
2.4. Época Posrevolucionaria.....	42

CAPITULO III

EL COMERCIO

3.1. Sujetos	
3.1.1. Consumidor.....	45
3.1.2. Comerciante.....	47
3.2. Tipos de Actividad Comercial.....	49
3.2.1. Comercio Establecido ó Formal.....	51
3.2.2. Comercio Informal.....	54

CAPITULO IV

EL COMERCIO AMBULANTE

4.1. Concepto.....	58
4.2. Clasificación del Comerciante Ambulante.....	60
4.2.1. Comerciante con Puesto Fijo.....	62
4.2.2. Comerciante con Puesto Semifijo.....	64
4.2.3. Comerciante con Puesto Itinerante.....	66
4.3. Marco Jurídico.....	67
4.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	69
4.3.2. Código de Comercio.....	70
4.3.3. Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal.....	73
4.3.4. Reglamento de Mercados del Distrito Federal.....	77
4.3.5. Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Publica para el Distrito Federal.....	79

CAPITULO V

PROPUESTAS NORMATIVAS

5.1. Creación de los Comités de Opinión para el Establecimiento de Comerciantes en Vía Publica.....	81
5.2. Modificación a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.....	83
5.3. Aplicación de Recursos conforme al Artículo 267-A del Código Financiero del Distrito Federal.....	85
5.4. Actualización del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal.....	88

CONCLUSIONES.....	93
--------------------------	-----------

BIBLIOGRAFIA.....	96
--------------------------	-----------

ANEXOS

Anexo 1. Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México.....	101
--	------------

Anexo 2. Acuerdo por el que se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Publica del Centro Histórico del Distrito Federal.....	105
---	------------

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación denominado ***“El Comercio Ambulante en el Marco de la Administración Pública del Distrito Federal”***, con el que pretendo obtener el Título de Licenciado en Derecho, está integrado de cinco capítulos, que abarcan desde el surgimiento del Distrito Federal, así como las primeras manifestaciones comerciales en la época del Imperio Azteca hasta la época posrevolucionaria, enfocado específicamente en el comercio ambulante, punto en el que se centra la investigación.

El fenómeno social del comercio ambulante es una constante que las autoridades no han podido abatir, ya que día a día los observamos en las calles de nuestra ciudad con puestos fijos o semifijos, en las inmediaciones de las salidas del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), en las paradas del transporte colectivo, en parques y jardines, etc., tan solo por mencionar algunos puntos. Este tipo de comerciantes son un espejo de la realidad económica que vive la población de clase media baja a baja, ya que la mayoría de ellos son personas que carecen de educación básica aunque también encontramos algunos que cuentan con un título profesional pero no han encontrado la oportunidad de desempeñarse como profesionales, y en la calle como ambulantes, han encontrado el medio de subsistencia para cubrir sus necesidades.

En el Capítulo Primero denominado ***“El Distrito Federal desde la Constitución de 1917 hasta 1998”***, enfocado desde los antecedentes del Distrito Federal en la cual la mayoría de los autores se basan en el acontecimiento histórico del águila devorando una serpiente posada sobre un cactus, lugar donde se edificaría la gran *Tenochtitlan*, fundación que corresponde al año 1325, pasando por la conquista de los españoles en la que México era administrado por el Cabildo o Consejo Municipal, figura jurídico-administrativa adoptada en los territorios españoles, llegando a la época Independiente en la cual los acontecimientos más representativos fueron el surgimiento del Distrito Federal con la Constitución General de la República de 1824, la evolución normativa que sufrió la Ley Orgánica para la Administración

Pública del Distrito Federal, que actualmente rige a las dieciséis delegaciones y la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal a la fecha vigente y que rige al Jefe de Gobierno del Distrito Federal así como a los Jefes Delegacionales, siendo éstos últimos las principales autoridades para el establecimiento del comercio ambulante.

En el Capítulo Segundo de **“Antecedentes del Comercio”** se tomaron las cuatro épocas por las cuales atravesó el Distrito Federal, enfocándonos -como lo dice el tema- en la aparición del comercio, teniendo que en la época prehispánica el sector social de los comerciantes estaba integrado por dos grupos: los **“Pochtecas”** que eran los comerciantes formales con actividades al exterior y los **“Tlanamacac”**, que eran los comerciantes informales con actividad en los mercados, grupo al cual pertenecían los comerciantes ambulantes. Así hasta llegar a la época posrevolucionaria, donde comienzan las inversiones extranjeras y la aparición de las tiendas departamentales y de autoservicio.

En el Capítulo Tercero **“El Comercio”** hago la distinción entre la figura del comerciante y el consumidor, ya que el Código de Comercio cita quienes son en derecho comerciantes, y en la Ley Federal de Protección al Consumidor encontramos quienes son considerados consumidores, de igual manera enuncio los tipos de actividad en los cuales podemos encuadrar al sector comercial, teniendo a los formales o establecidos y a los informales, quienes ejercen la actividad en puestos fijos, semi fijos o itinerantes.

En el Capítulo Cuarto **“El Comercio Ambulante”** profundizo en el análisis de esta figura, partiendo de su definición, etimología, clasificación, así como el marco jurídico que los regula, ya que el Reglamento de Mercados y el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública hacen una clara distinción de los mismos, esto para el caso de los considerados ambulantes, porque para el caso de los establecidos tenemos como ley aplicable la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal.

En el Capitulo Quinto **“Propuestas Normativas”** propongo la creación de los *Comités de Opinión para el Establecimiento de los Comerciantes en Vía Publica*, los cuales para su óptimo funcionamiento requieren de diversos elementos como son: modificaciones al artículo 98 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que le atribuya funciones al Comité Vecinal para emitir su opinión en la mejora urbana de su colonia, barrio o pueblo; que la aplicación de los recursos recaudados por parte del órgano político-administrativo bajo el concepto de uso o aprovechamiento de la vía publica, artículo 267-A del Código Financiero del Distrito Federal, sea previa opinión con los comerciantes ambulantes, es decir, que éstos manifiesten la forma en que desean se gaste el recurso, pudiendo ser para la pintura de las guarniciones, de sus puestos, proveerlos de artículos para la limpieza de las banquetas o del lugar de trabajo, etc; además se requiere de la actualización del Reglamento de Mercados el cual está rebasado por la situación que prevalece en las calles y que actualmente sigue aplicándose por la autoridad.

Considero que si se adoptaran este tipo de comités de opinión en cada una de las delegaciones, se lograrían diversos fines: el gremio de comerciantes establecidos no estaría en desacuerdo en cuanto a la instalación de algún comerciante en las inmediaciones de su lugar de trabajo, ya que ellos contribuirían con su participación en la toma de decisiones por parte de la autoridad; la delegación como autoridad, tendría una mayor fuerza para el control de los comerciantes ambulantes, ya que al dejarlos expresar su punto de vista en cuanto a la aplicación de los recursos recaudados, traducido en el pago de éstos por el uso de la vía publica, reflejaría una mayor transparencia en el manejo de los mismos y tendrían a los ambulantes de su lado, evitando con ello manifestaciones, toma de instalaciones, cierre de vialidades, etc; medios que son utilizados por este gremio cuando están en desacuerdo. Los comerciantes ambulantes estarían en un lugar que no afectara las vialidades peatonales y vehiculares que provoquen molestias entre los vecinos, los peatones, la autoridad y los comerciantes establecidos; no saturarían zonas de alta afluencia y habría mas armonía en las calles y éstas lucirían mas limpias.

Abreviaturas

CC – Código de Comercio

CFDF- Código Financiero del Distrito Federal

CPEUM – Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DOF – Diario Oficial de la Federación

EGDF – Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

GODF – Gaceta Oficial para el Distrito Federal

LFEMDF – Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal.

LOAPDF – Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

LOTSJDF – Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

LPC – Ley Federal de Protección al Consumidor

LPCDF – Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

LRPSP – Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público

PRCVPDF- Programa de Reordenamiento de Comercio en Vía Pública para el Distrito Federal

RIAPDF – Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

RMDF – Reglamento de Mercados del Distrito Federal

CAPITULO I

“EL DISTRITO FEDERAL DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 HASTA 1998”

1.1. Antecedentes

Sobre el origen de la Ciudad de México hay múltiples versiones, sin embargo Francisco Javier Clavijero, nos comenta como fue la fundación de la gran ciudad azteca *“Este fue el principio de la gran Tenochtitlan, y la mayor y la más bella ciudad de todo el Nuevo Mundo. Llamose también México cuya apelación tomó del nombre de su dios, y es lo mismo que lugar de Huitzilopchtli o Mexitli, que ambos nombres le daban. La fundación de México fue en el año 2 calli, que corresponde al 1325 de la era vulgar, reinando el chichimeca Quinatzin, poco menos de dos siglos después de la salida de los nahuyatlacas de Aztlán.”*¹ La mayoría de los autores enfocan el acontecimiento histórico al primer oráculo del Dios *Huitzilopchtli*, quien ordena a la tribu buscar un cactus sobre el cual se encontrara posada un águila devorando una serpiente, lugar en donde debería de edificarse la gran *Tenochtitlan*. Esta importante ciudad, según versa en la historia, era la sede de la Triple Alianza y el sitio principal para la celebración de ceremonias religiosas y políticas.

Raúl Contreras Bustamante comenta respecto de la creación de la ciudad lo siguiente: *“Los aztecas construyeron y organizaron un imperio en un vasto territorio, mayor que cualquier estado europeo de esa época, fundado principalmente en la dominación y sometimiento guerrero y de igual forma constituyeron una capital en la que fue la ciudad más poblada que ninguna otra de las contemporáneas del mundo occidental.”*²

¹ Clavijero, Francisco Javier. "Historia Antigua de México" 2ª. Edición. Editorial Porrúa. México, D.F. 1958. Pág. 200

² Contreras Bustamante, Raúl. "La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. Historia y Perspectiva" Editorial Porrúa. México, D.F. 2001. Pág. 5.

A pesar de que los aztecas destacaban por su carácter bélico, Raúl Contreras Bustamante apunta *“como fue posible que un puñado de conquistadores desorganizados, pero ambiciosos, haya podido desarticular una organización política y militar tan fuerte. Quizá la respuesta radica, pues había la creencia dentro de la mitología azteca del regreso de Quetzalcoatl con quien confundieron e identificaron la llegada de Cortés; adicionada por el odio de los pueblos dominados y la debilidad del emperador Moctezuma, entre otras muchas causas.”*³

Se cree que la ambición de Cortés no tuvo límites al admirar la belleza y majestuosidad del imperio Azteca, por lo que abusando de la hospitalidad e ingenuidad de Moctezuma, Cortés preparó una táctica que le ayudara a convertirse en el dueño y señor de dicha ciudad, a lo que Francisco Javier Clavijero describe la caída del Imperio Azteca *“A los 196 años de fundada por los aztecas y a los 169 de erigida por monarquía, que gobernaron once reyes, el sitio de aquella capital, comparable en los estragos y lástimas con el de Jerusalén por las armas de los romanos, duro 75 días, en cuyo tiempo murieron de los 200 y tantos mil aliados algunos millares y de 900 españoles más del ciento. Parece, por la relación de Cortés y por lo que dicen otros historiadores, que los que perecieron a manos de los sitiados fueron más de 100,000. la ciudad quedó casi enteramente arruinada.”*⁴

Al ser designado Cortés como gobernador en 1522, la ciudad se organizó como Ayuntamiento, como lo comenta Bernardo García Martínez, la Nueva España fue diseñada en *“Un cuadro con calles anchas, rectas y regulares, en cuyo*

³ Ibidem. Pág. 6

⁴ Clavijero, Francisco Javier. Op Cit. Pág. 291-292.

centro estaría la plaza mayor con la iglesia y los edificios del gobierno real, del gobierno de la ciudad y del comercio, sería la ciudad española o traza. Alrededor de ésta, próxima al lago y no sujeta al ordenamiento urbanístico europeo, la ciudad indígena proporcionaría los servicios y productos que el centro necesitara. La Traza se hizo, en efecto, y sus calles subsisten, con pocos cambios de la actual ciudad.⁵

La división territorial de nuestra ciudad se planeó de diversas formas como lo citan los compiladores Hira de Gortari Rabiela y Regina Hernández Franyuti: "La división territorial más antigua de México, fue la emprendida por el Virrey Duque de Linares en 1713: dividió la ciudad en nueve cuarteles, poniéndolos a cargo de los seis alcaldes que había entonces, del corregidor y alcaldes ordinarios. En 1720 hay una nueva demarcación en seis cuarteles y en 1750 se intentó una nueva división, por calles en 7 cuarteles, pero en 1780 se comisionó al oidor D. Baltasar Ladrón de Guevara para que dividiese la ciudad en cuarteles, cumpliendo su encargo hasta 1782 aprobándose el 4 de diciembre, publicándose un mapa donde quedó hecha la demarcación y así quedo México dividido en 8 cuarteles mayores, subdividiéndose cada uno en 4 menores, que formaban la suma de 32."⁶

Raúl Contreras Bustamante menciona que "La ciudad de México, como todas las demás localidades, era administrado a través del Cabildo o consejo municipal. Esta institución política se convirtió en la principal figura jurídico-administrativa dentro de los territorios dominados por los españoles."⁷

⁵ García Martínez, Bernardo. "Historia General de México". 2ª. Edición, El Colegio de México. México, D.F. 1980 Pág. 20

⁶ Hira de Gortari, Rabiela y Regina Hernández, Franyuti. "Memorias y Encuentros: la Ciudad de México y el Distrito Federal. (1824-1928)" Tomo I. Departamento del Distrito Federal. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. México, D.F. 1988. Pág. 91

⁷ Contreras Bustamante, Raúl. Op. Cit. Pág. 13.

En la época independiente, como lo sostiene Nettie Lee Benson, *“los auténticos orígenes de la conformación de la Ciudad de México en un estado federal, están precisamente en la “diputación provincial”, creada para la elaboración de la Constitución de Cádiz.”*⁸ Las cuales -continúa diciendo la autora- son el antecedente natural de nuestro sistema federal, pero con el Plan de Casamata en menos de seis semanas, en casi todas las circunscripciones territoriales principales, México quedó dividido en provincias o estados independientes. Jorge Sayeg Helú considera que *“la creación de nuestro Distrito Federal no responde, así, sino a la aparición misma del sistema federal de gobierno que sancionaban tanto el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, cuando la propia Constitución General de la República del 4 de octubre del mismo año, en cuyo artículo 50, fracciones XXVIII y XXIX se daba facultad al Congreso de la Unión para “elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación”; el 18 de noviembre del propio año de 1824, fuera expedido el decreto que lo crea, y que calzado ya por la firma del primer presidente constitucional de México: Miguel Félix Fernández, mejor conocido como Guadalupe Victoria, no fuera promulgado sino hasta el día 20, en él se dispone, que el Distrito Federal sea, precisamente, la ciudad de México.”*⁹

Sin embargo, para F. Javier Gaxiola *“el Distrito Federal surgió a la vida política, constitucional y administrativa, sin territorio definido; sin Ley Orgánica que fijara las facultades de las autoridades encargadas de administrarlo; sin hacienda propia y coexistiendo de una manera permanente con los Ayuntamientos de*

⁸ Benson, Nettie Lee. “La diputación provincial y el federalismo mexicano” 2ª. Edición. El Colegio de México. Cámara de Diputados. LI Legislatura. México, D.F. 1980. Pág. 14

⁹ Sayeg Helú, Jorge. “La Creación del Distrito Federal. (La Ciudad como asiento de los Poderes Federales).” Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. México, D.F. 1991. Pág. 57.

elección popular y transitoriamente con las autoridades del Estado de México."¹⁰

Continúa diciendo el autor, *"el régimen de la constitución de 1824 prevaleció hasta que por bando de 6 de octubre de 1835 se publica la Ley del Día 3, que prácticamente destruyó el sistema federal. Esta disposición y la consecuente disolución de las legislaturas locales. Relacionando las leyes del 3 y 23 de octubre de 1835, el Distrito Federal quedó incorporado al Departamento de México. Es hasta el 21 de mayo de 1847, que se expide el "Acta Constitutiva y de Reformas de los Estados Unidos Mexicanos", que restableció el sistema federal, declarando vigente el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824. Con el Acta Constitutiva de 1847 surge nuevamente el Distrito Federal, tal y como fue creado por la Constitución de 1824 y por decreto de 18 de noviembre de ese año.*"¹¹

Para Jorge Sayeg Helú, *"el Distrito Federal habría de resurgir, en las mismas condiciones en que lo estableció la Constitución de 1824, al restablecerse esta en 1846; más cuando en 1853 Santa Anna asume la dictadura personalista que le llevaría al fracaso, habría de gobernar al país en un centralismo de hechos y de derecho, que le llevaría a expedir el 16 de febrero de 1854 un decreto a través del cual se amplió notablemente el área de lo que llamó Distrito de México.*"¹²

Sin embargo, en la división territorial que comprende la Constitución de 1857, aparece la figura del estado del Valle de México, de tal manera que el Distrito Federal siguió formando parte de la federación mexicana, por lo que refiere

¹⁰ Gaxiola, Francisco Javier. "El Distrito Federal" 4ª época. Edit. El Foro. México, D.F. 1956. Pág. 10

¹¹ Ibidem. Pág. 12-15.

¹² Sayeg Helú, Jorge. Op. Cit. Pág. 75.

Raúl Contreras Bustamante *“el 19 de marzo de 1903, se emitió la Ley Orgánica Política y Municipal del Distrito Federal, que asignó al Distrito Federal, la condición de dependencia federal.”*¹³

Este autor lo considera como el antecedente directo de lo que se llamó Departamento del Distrito Federal. *“En esta Ley, los municipios no fueron abolidos, la verdad es que se les suprimieron todas las atribuciones ejecutivas, quedando como meros órganos consultivos. Modifica la división interna del Distrito, pues ahora lo subdivide en trece municipalidades para su administración, que fueron: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacan, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.”*¹⁴

También considera que con esta Ley se reconoce como primer autoridad política local al *Prefecto Político* – quien tenía la calidad del actual delegado político.

Después de la renuncia de Don Porfirio Díaz, nuestra ciudad siguió viviendo el movimiento armado; una vez que acontecieron los asesinatos del Presidente Francisco I. Madero y el Vicepresidente Pino Suárez, Venustiano Carranza emite el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913, ya que como lo cita Jorge Sayeg Helú *“empieza Carranza a realizar profundos y concienzudos estudios sobre la legislación social, haciendo aparecer, primero, sus adiciones al Plan de Guadalupe, en donde se da a conocer el verdadero programa social de la revolución; después de la famosa Ley Agraria del 6 de enero de 1915, que no habrían de ser los precedentes de la Constitución de 1917”*¹⁵, en las citadas adiciones al Plan de Guadalupe se basaba la organización política de la

¹³ Contreras Bustamante, Raúl. Op. Cit. Pág.155.

¹⁴ Ibidem. Pág. 156.

¹⁵ Sayeg Helú, Jorge. Op. Cit. Pág. 97

República Mexicana, es decir en los municipios libres, regidos por Ayuntamientos de elección popular e independientes frente a los poderes de cada estado.

1.2. Diferentes Estructuras y Reformas a partir de 1928 hasta 1997

La iniciativa de reforma constitucional que envió al Congreso el general Álvaro Obregón el 19 de abril de 1928, además de considerarse la desaparición de los municipios, se incluía lo concerniente al régimen del Distrito Federal.

En su iniciativa, Obregón hacía un análisis de la situación tanto jurídica como real que vivían los municipios señalando que: *“el período abarcado por las leyes citadas, es decir, desde 1824 hasta 1903, no hubo en realidad poder municipal, pues aunque teóricamente existieron ayuntamientos, sus funciones fueron de tal manera restringidas, mejor dicho, absorbidas por los poderes federales, que a tanto equivalía como a no existir en absoluto los municipios.”*¹⁶

Al referirse al régimen municipal que incorporó el Constituyente de 1917, agregó que en ese entonces el municipio del Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría, ya que *“...la administración de la municipalidad, en todo lo que tiene de fundamental e importantísimo, no es llevado por el ayuntamiento sino por el Ejecutivo Federal, o por el gobierno del Distrito Federal, (por lo que) llegaremos a la conclusión de que el poder municipal en el Distrito Federal no tiene razón de ser”*¹⁷

¹⁶ Hira de Gortari, Rabiela y Regina Hernández, Franyuti. Op. Cit. Págs. 276-287

¹⁷ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 25 de abril de 1928. Pág. 7.

Raúl Contreras Bustamante apunta que *“los ayuntamientos se convirtieron en el refugio de los opositores del grupo sonoreense que predominó durante los años veintes, con la presencia del antagónico partido cooperativista y dejaron de ser grandes instrumentos de gobierno local, para ser enclaves de aspiraciones y posiciones partidarias”*¹⁸

Por estas razones, Obregón se propuso eliminar toda base constitucional conforme a la cual debía de organizarse el Distrito Federal, suprimiendo la figura del municipio en esta entidad, dejando sólo las bases que deberían regir para la organización de los territorios.

La propuesta de reforma presentada por el general Obregón fue aprobada en la Cámara de Diputados y enviada al Senado y el 15 de agosto de 1928, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, promulgada por el presidente Plutarco Elías Calles, ordenando transitoriamente su entrada en vigor el 1º de enero de 1929.

Las comisiones unidas de puntos constitucionales y de gobernación modificaron el proyecto de Obregón al incluir como base del gobierno federal del Distrito Federal, lo referente a que este gobierno estaría a cargo del presidente de la república, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva. Cabe recordar que Obregón propuso los órganos que deberían encargarse de la administración del Distrito Federal: el Consejo Hacendario y el Consejo Ejecutivo de Administración. El dictamen de estas comisiones fue aprobado conforme a lo propuesto quedando el Congreso de la Unión facultado para legislar en todo lo relativo al Distrito

¹⁸ Contreras Bustamante, Raúl. Op. Cit. Pág. 178

Federal, es decir, el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República.

Según Raúl Contreras Bustamante *"Esto derivó en la reforma constitucional al artículo 73, fracción VI, base primera, virtud por la cual el presidente Emilio Portes Gil puso en vigor la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1928; en la cual se definió que el órgano a través del cual el Presidente ejercería el gobierno del Distrito Federal sería el Departamento del Distrito Federal."*¹⁹

Siguiendo con el sentido de la reforma constitucional, el gobierno del Distrito Federal tendrá como órganos auxiliares los Consejos Consultivos del Departamento Central y los de cada una de las delegaciones, cabe hacer mención, que ésta Ley organizó no sólo el régimen jurídico del Distrito Federal, sino también el de los territorios federales.

Durante el periodo del presidente Manuel Ávila Camacho, se publicó el 31 de diciembre de 1941, la segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, ya que el crecimiento de la ciudad, la implantación de un nuevo y moderno sistema de vida, de comunicaciones, de diversiones, etc., así lo requerían.

En esta nueva legislación, se precisó que el gobierno del Distrito Federal sería ejercido por un funcionario denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal; todo esto se traduce, en que en 1941 nuestra ciudad era una demarcación que se gobernaba directamente por el Jefe del Departamento y contaba adicionalmente con 12 delegaciones.

¹⁹ Ibidem. Pág. 191

En el marco jurídico es importante destacar – por estar relacionado con nuestro tema de estudio -, que en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal dentro de las disposiciones que tienen el carácter de fiscales, se encuentra inmerso el Reglamento de Mercados – situación que en la actualidad ya no se encuentra prevista.

Esta fue la normatividad que rigió la vida del Distrito Federal hasta el periodo presidencialista de Luis Echeverría Álvarez en 1970, fecha en la que se creó una nueva Ley Orgánica; sería pues la tercera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1970. La parte novedosa que se insertó en dicha Ley, fue que las controversias que se presentaran en materia administrativa, serían resueltas por el Tribunal Contencioso Administrativo y las de carácter laboral, serían resueltas por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

De igual manera, el Distrito Federal fue subdividido en 16 delegaciones, las cuales eran gobernadas por un delegado y un subdelegado, suprimiendo el término territorial de “ciudad de México”, misma que era gobernada por el Jefe del Departamento, de tal manera que en dicha área fueron constituidas 4 demarcaciones adicionales siendo las actuales delegaciones de Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Cuauhtémoc y Benito Juárez.

Esta Ley fue reformada en tres ocasiones, siendo la primera en el año de 1971, aplicable a los artículos 3º y 31; la segunda reforma aplicable a 22 artículos fue al año siguiente en 1972, enfocada principalmente a las medidas para cuidar los bienes patrimonio del Distrito Federal; y la tercera fue en 1976 consistente en adicionar una facultad al Departamento del Distrito Federal en materia de

administración de reclusorios, dependiente del propio Jefe del Departamento de manera directa.

Sin embargo, en la época del Presidente José López Portillo, la Ley de 1970 con sus tres reformas fue abrogada, para dar inicio a una nueva Ley Orgánica promulgada el 27 de diciembre de 1978, refrendada por el Jefe del Departamento, Carlos Hank González, en la cual se modificó la estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal, se agregó un capítulo relativo a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, así como un apartado correspondiente a la participación política de los ciudadanos. Durante el mandato del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado se propone en la exposición de motivos ante la Cámara de Diputados una iniciativa para reformar la Constitución, consistente en cambiar el lugar de residencia de los poderes federales con motivo de los sismos de 1985 que había sufrido nuestra ciudad, así como la creación de una Asamblea del Distrito Federal, por lo que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 10 de agosto de 1987, se reforman entre otros, el artículo 73, fracción VI; y se deroga la fracción VI del artículo 74, ya que se reestructura la facultad que tiene el Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, para haber quedado de la siguiente manera:

“Artículo 73: El Congreso tiene facultad:

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

1ª. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine

la ley respectiva. (Siendo en este caso la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal vigente en esa fecha)

2ª. La Ley Orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

3ª. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se creó una Asamblea –tema que ya analizaremos más adelante- integrada por 40 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la Ley.

En 1992 inicia el proceso más importante de transformación en la vida política y jurídica del Distrito Federal, ya que se buscaba la reforma electoral, que una vez aprobada, culminó modificando los organismos electorales, eliminó la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados; disminuyó el número de diputados que un partido puede obtener por los dos principios. Con esta reforma se ampliaron los derechos políticos de la ciudadanía capitalina fortaleciendo la participación ciudadana del país.

Las reformas constitucionales de 1993 publicadas mediante decreto del 25 de octubre del mismo año, fueron aplicables a los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122, asimismo surge el Título Quinto recibiendo el nombre de “De los estados y del Distrito Federal”, se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de dicha Constitución. La reforma más importante fue al artículo 122, consistente en que

el gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales ejercerán su poder a través de los órganos de gobierno representativos y democráticos que conforman el Distrito Federal.

En la fracción I de dicho artículo, se señala que corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, normatividad con la que se sustituye a las leyes orgánicas que se promulgaron desde 1928 y que asigna atribuciones y competencia a las autoridades locales, provocando con ello que el Distrito Federal cuente con órganos de gobierno propios, debiendo el EGDF atribuir facultades a cada uno de los órganos que conforman el Distrito Federal; finalmente en julio de 1994 fue aprobado por el Congreso de la Unión el EGDF, el cual se divide en seis títulos, siendo su artículo 1º quien le da el carácter de norma fundamental en cuanto a la organización y funcionamiento del gobierno local, de igual manera ratifica al Distrito Federal como sede de los poderes federales, con personalidad jurídica y patrimonio propios, trayendo como consecuencia su desaparición como departamento administrativo.

En el artículo 46 se dispuso que la facultad de iniciar leyes y decretos la poseían tres instancias: el Titular del Ejecutivo Federal, los diputados de la Asamblea y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; actualmente sólo la conservan los diputados y el propio Jefe de Gobierno.

El 30 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, elaborada por la H. Asamblea de Representantes del Distrito Federal, reglamentaria del Estatuto de Gobierno, conformada por 67 artículos y 12 transitorios, que atribuye facultades y responsabilidades a los órganos que integran el gobierno local,

delimitó el territorio del Distrito Federal, ratificó los límites y colindancias de las 16 delegaciones, transmitió los asuntos que le confería la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal a la ciudad de México en el año de 1978, ya en su carácter de entidad federativa.

Como ya hemos apuntado, el Distrito Federal es parte integrante de la Federación Mexicana, como lo determina el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y como tal le son impuestas las obligaciones que para los Estados existen, entre otras, la de pertenecer en forma permanente a ella, independientemente de que sea o no el asiento de los poderes federales. En virtud de lo dispuesto por el artículo 44, la ciudad de México es el Distrito Federal, por lo mismo, es sede de los poderes de la Unión. La segunda parte del artículo 44, que prevé la posibilidad teórica del traslado de los Poderes Federales a otro sitio, es una reminiscencia de ello. El traslado de la capital sede de los poderes federales, que se pueda realizar mediante decreto emitido por el Congreso de la Unión, como se lo permite la fracción V, del artículo 73 constitucional, implicaría que la ciudad de México se convierta en el estado del Valle de México.

Para el año de 1996 con el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se promovió la reforma a la CPEUM, dicha reforma constitucional involucraba los artículos 35, fracción III; 36, fracción III; 41; 54; 56; 60; 74, fracción I; 94; 99; 101; 105; 110; 111; 116; 122; así como adiciones a los artículos 98; 105; 116; derogando la fracción VI del 73.

Cabe señalar, que en dichas reformas se contemplaba la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dotándola de facultades legislativas, así como de las nuevas formas de participación ciudadana; sin

embargo, la reforma más trascendente fue al artículo 122 consistente en la nueva organización del Distrito Federal, plasmando su situación jurídica en cinco bases, logrando coordinar las facultades del gobierno federal con las atribuciones de los órganos que integran el gobierno local, provocando con ello la derogación de la fracción VI del artículo 73, ya que inicialmente facultaba al Congreso de la Unión para expedir el EGDF y legislar en lo que concierne al Distrito Federal.

Con estas reformas, el gobierno de la ciudad queda bajo el mando de un gobernante denominado Jefe de Gobierno del Distrito Federal, electo de manera universal y directa.

Posteriormente, el 4 diciembre de 1997 se publicó en el DOF, el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del EGDF distribuyendo atribuciones a los órganos administrativos y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales; fijó los criterios para la subdivisión territorial; las competencias de los órganos correspondientes, su integración y sus relaciones de coordinación con el Jefe de Gobierno.

1.3. Estructura Actual

Geográficamente, la ciudad de México cuenta con los límites que se encuentran establecidos en el EGDF, artículo 3º y en la LOAPDF, artículo 9º, que a la letra dice:

“Artículo 9.- El Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene y sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y el del 27 de julio de 1994, expedidos por el Congreso de la Unión, así como los convenios que el poder legislativo federal llegase a aprobar de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

El Distrito Federal se encuentra dividido en 16 demarcaciones territoriales, tal y como lo señala el artículo 10 de la LOAPDF y son: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlahuac, Venustiano Carranza y Xochimilco.

Para los efectos del EGDF y las leyes aplicables, a las demarcaciones territoriales y a los órganos político-administrativos, se les denominará Delegación.

El Distrito Federal tiene como autoridades locales al Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, conforme al artículo 8º del EGDF.

1.4. Administración Pública del Distrito Federal

El Estado es el único que puede satisfacer los intereses de la sociedad a través de las funciones administrativas, para ello debe organizarse en diversas formas sin repetirse entre ellas las funciones. Estas formas de organización como le refiere el maestro Gabino Fraga es la administración pública *“que debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido el poder político de la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”*²⁰

²⁰ Fraga, Gabino. “Derecho Administrativo” 31ª edición. Editorial Porrúa. México, D.F. 1992. Pág. 119

Continúa refiriendo el maestro Fraga que desde el punto de vista formal la administración pública es parte, quizá la más importante, de uno de los poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, del poder Ejecutivo, -añade- que la administración pública no tiene, como tampoco la tienen ni el poder Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.

Debemos tener presente que la administración pública se constituye en diversas formas y son las siguientes:

La centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa, así como las empresas de participación paraestatal.

La LOAPDF define a la administración pública en su artículo 3º, fracción IV, como *“el conjunto de órganos que componen la administración centralizada, desconcentrada y paraestatal.”*

La centralización existe según Gabino Fraga *“cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.*

La desconcentración -señala- consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente.

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

Por ultimo el sistema de empresas de participación paraestatal es una forma de organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país.²¹

La forma de administración pública que nos importa por encontrarse inmerso en nuestro tema de estudio, es la centralizada, ya que dentro de esta organización administrativa queda comprendido el Distrito Federal.

El artículo 2º de la LOAPDF, nos dice que la administración pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

La Administración Pública Central se integra por las siguientes dependencias: Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

La Administración Pública Desconcentrada se encuentra integrada por órganos político-administrativos, a los que genéricamente se les denomina "delegación" y que se encuentran subordinados al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Por último, la Administración Pública Paraestatal se compone por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

En efecto el Distrito Federal tiene un territorio que determina el ámbito de su jurisdicción. Recordemos que el Constituyente de 1824 señaló para la residencia de los poderes federales la ciudad de México en un círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la ciudad y su radio de dos leguas. Los límites del territorio exclusivo fueron sensiblemente incrementados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y el artículo 44 de la CPEUM de 1917

²¹ Op. Cit. Pág. 165.

estableció que *“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 del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”*

La naturaleza jurídica del Distrito Federal como lo señala Gabino Fraga deriva del hecho de que *“el Distrito Federal ha sido administrado en diversas formas sucesivas. La que existió hasta el año de 1928 consistió, según la Constitución de 1917, en encargar la atención de los intereses locales a un gobernador dependiente directo del Presidente de la República y a una organización municipal de elección popular.*

Sin embargo, la coexistencia de la autoridad federal del gobierno local y de la organización municipal, fue causa de frecuentes dificultades y de la misma manera como se procedió cuando esas dificultades eran con los poderes de los Estados, se reformó la Constitución suprimiendo el Gobierno del Distrito y el régimen municipal y se estableció el sistema que implantaron sucesivamente las leyes de 31 de diciembre de 1928, de 31 de diciembre de 1941; de 29 de diciembre de 1970 con sus adiciones y reformas, de 29 de diciembre de 1972 y 29 de diciembre de 1978.

Además el régimen jurídico del Distrito Federal se encuentra consignado en la propia Constitución y en ella se estatuye que el Gobierno del Distrito Federal esta a cargo del Presidente de la Republica, quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la ley; que el Congreso de la Unión es el facultado para legislar en todo lo relativo al Distrito; que el Poder Judicial se integrara por los Tribunales de orden común, distintos de los Tribunales Federales y en él

*existirán Tribunales de lo Contencioso, Administrativo y de Conciliación y Arbitraje.*²²

Actualmente, la naturaleza jurídica se encuentra definida en el artículo 44 constitucional vigente, que a la letra dice:

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

En la exposición de motivos que derivó en reformas a dicho artículo constitucional y que fueron publicadas en el DOF mediante decreto del 25 de octubre de 1993, el diputado José Patrocinio González Blanco hacía diversos planteamientos:

“En 1928, la creación del Departamento del Distrito Federal, modificó la estructura política que la Constitución de 1917 había establecido para el Distrito Federal. Las razones del cambio fueron: responder al malestar social por la ineficacia de los servicios, la falta de recursos, los problemas de cobro de impuestos y la fragmentación de las decisiones de la administración; evitar los conflictos y polarización política local; consolidar el régimen político nacional, pues las luchas en su contra partían de la ciudad de México.

Para garantizar la soberanía de los estados y la seguridad de los poderes de la Unión, es indispensable la existencia del Distrito Federal. Si los poderes de la Unión no actuaran con libertad en el territorio donde se encuentran, si un poder local disminuyera las atribuciones y facultades que el pueblo, ejerciendo su soberanía, les dio, estaríamos desconociendo nuestra identidad federalista y el

²² Op. Cit. Pág. 190 y 191.

principio básico de cohesión e integración nacional que está en el origen de la República.

El proyecto que se propone, ha sido resultado de un largo proceso social y, en particular, fue producto de numerosas aportaciones de cada una de las fuerzas políticas de la ciudad de México. Por existir en el mismo espacio territorial del Distrito Federal un interés político de la ciudadanía de la ciudad de México en los asuntos de carácter urbano, de administración y de gobierno, y la necesidad de ejercer cabalmente las funciones federales, se propone esta nueva forma de organizar el gobierno del Distrito Federal, sin violentar la tradición histórica constitucionalista que, desde 1824, ha sentado las bases de organización política del Distrito Federal dentro de las facultades del Congreso de la Unión. Por ello, esta iniciativa propone modificar diversos artículos constitucionales y cambiar la denominación actual del Título Quinto. Es en este título donde se encuentra el cambio fundamental de esta iniciativa, al proponer la nueva organización del gobierno del Distrito Federal. Se propone que se denomine "De los estados y del Distrito Federal". Para dar claridad al hecho de que el gobierno del Distrito Federal es de distinta naturaleza que el de los estados de la República, teniendo características propias."

Con esta reforma –considero- el legislativo pretendía hacer un marco de diferencia entre las atribuciones que tenían conferidos los estados, sin entremezclar al Distrito Federal, que debía tener sus propios órganos de gobierno, evitando con esto invadir la esfera jurídica de los entidades federativas.

En esta misma exposición de motivos se encuentra el artículo 122 constitucional que esta correlacionado con el Distrito Federal y que fue reformado en los siguientes términos:

“Esta iniciativa plantea normar las bases de organización del Distrito Federal en el artículo 122, que hasta ahora regula lo que se ha denominado por la doctrina constitucional como garantía federal y que determina obligaciones para los poderes de la Unión respecto a la protección a los estados federales, en los supuestos que expresamente se indican en dicho precepto. Por lo mismo, el único párrafo que actualmente tiene el mencionado artículo 122, se propone ubicarlo como primer párrafo del artículo 119 que también se localiza en el Título Quinto de la Constitución, dejando íntegros como párrafos segundo y tercero, las vigentes disposiciones de este último precepto. Con ello se vacía de contenido el último artículo del Título Quinto y permite introducir en él las bases constitucionales de la organización del Gobierno del Distrito Federal.

La nueva organización política permitiría que los poderes de la Unión ejerzan las atribuciones de gobierno en el territorio y que a la vez se creen órganos representativos y democráticos de acuerdo a la distribución de competencias que se contemplan con esta iniciativa.

Por ello, el primer párrafo del artículo 122 establecería, de ser aprobada esta iniciativa, que el Gobierno del Distrito Federal esta a cargo de los poderes de la Unión, los que actuarán por sí y a través de los órganos de gobierno representativos y democráticos que la Constitución establezca. Con ello se asegura la permanencia y la supremacía de los poderes federales como elemento integrador de la República en su sede que es el Distrito Federal. También hace posible, sin contradicción con la naturaleza del Gobierno del

Distrito Federal, el establecimiento de órganos propios que respondan a los cambios que han ocurrido en la realidad de la Ciudad de México y a las aspiraciones democráticas de sus habitantes.”

Además de esta reforma (del 25 de octubre de 1993), tuvo otra más relevante de fecha 22 de agosto de 1996, publicada mediante decreto en el DOF que enuncia las máximas autoridades en el Distrito Federal siendo el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, puntos que más adelante analizaremos.

Así como el Distrito Federal tiene sus propias autoridades también su marco normativo es único, ya que la Administración Pública del Distrito Federal se rige por:

- 1) El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,
- 2) La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y
- 3) El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

Además de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la principal normatividad que rige a los órganos de gobierno local es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que fue publicado en el DOF el 26 de julio de 1994 actualmente vigente y como lo refiere en la exposición de motivos previo a su promulgación del 6 de julio de 1993 el diputado José Patricio González Blanco Garrido los motivos por los cuales es necesario contar este Estatuto son los siguientes: “El sistema constitucional que rige la vida democrática de nuestro país hace posible para el Distrito Federal, por su especial naturaleza, una organización política que implicara transformaciones de fondo con respecto a los ámbitos hasta ahora vigentes relativos a la forma de gobierno del Distrito Federal. En ese contexto, se proponen las bases conforme a las

cuales debe organizarse el Gobierno del Distrito Federal, mismas que tomara en cuenta el Congreso de la Unión al expedir el ordenamiento respectivo, con denominación de Estatuto de Gobierno y carácter de Ley y que se le confiere como atribución por la importancia que reviste el Distrito Federal para la Federación.

El Gobierno del Distrito Federal contará con una administración pública local que requerirá de órganos centrales, desconcentrados y de entidades paraestatales, cuyas bases de distribución de funciones y reglas para la creación de estas ultimas deberá contemplar el estatuto de Gobierno.

El mismo estatuto deberá determinar los derechos y obligaciones de carácter publico de los habitantes del Distrito Federal y la integración de un consejo de ciudadanos por medio de elección directa para cada demarcación territorial en que se divida la entidad.”

El poder contar con el EGDF es de singular relevancia debido a que permite a los habitantes de la ciudad tener mayores garantías de gobierno, así como diversas obligaciones que conllevan a un estado de armonía y convivencia plena, independientemente de las que les confiere la CPEUM, por lo que, a continuación explicare cuales son las atribuciones que se le asignan a los órganos locales del gobierno del Distrito Federal.

1.4.1. Jefe de Gobierno del Distrito Federal

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública de la entidad. Tiene su fundamento constitucional en el artículo 122, base segunda de la CPEUM. Es designado mediante votación universal, libre, secreta y directa de los ciudadanos del

Distrito Federal en los términos del EGDF y las leyes electorales. Para poder aspirar al cargo deberá cubrir los requisitos contenidos en el precepto constitucional referido y los correspondientes al artículo 53 del EGDF. Ejercerá su encargo por un periodo de seis años a partir del cinco de diciembre del año de la elección, fecha en que rendirá protesta ante la Asamblea Legislativa, debiendo residir en el Distrito Federal el tiempo que dure en el cargo.

Además de las facultades y obligaciones que le confieren los artículos 122, Base Segunda, fracción II de la CPEUM, 67 del EGDF y 16 del RIAPDF tendrá las siguientes conforme a lo establecido en la LOAPDF: a) promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, asimismo cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión; b) Elaborar proyectos de reglamentos sobre leyes que expida el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia y las someterá a la consideración del Presidente de la República; c) Celebrar convenios de coordinación de acciones con el Ejecutivo Federal, sus dependencias y entidades, los gobiernos estatales y con los municipales.

Las autoridades facultadas para removerlo del cargo son: a) la Cámara de Senadores quien nombrará a propuesta del Presidente de la Republica un sustituto que concluya el mandato; b) para el caso de falta temporal quedara encargado del despacho el servidor publico que disponga el EGDF; c) en falta absoluta, renuncia o cualquier otra causa la Asamblea Legislativa designara a un sustituto que concluya el encargo, solo se aceptara la renuncia por causas graves; y d) en el caso de las licencias estas se regularan en el propio EGDF.

1.4.2. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Desde su creación, la función del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal como órgano responsable de la impartición de justicia en el Distrito Federal ha sido constante e ininterrumpida y, aún más, se le ha fortalecido paulatinamente para dar respuesta a los requerimientos de una sociedad en permanente evolución, lo que se aprecia claramente en las Leyes Orgánicas que en diferentes épocas, han normado el funcionamiento de la Institución.

Cuenta con una Ley Orgánica publicada en el DOF el 7 de febrero de 1996, actualmente vigente, que rige las funciones del Tribunal Superior así como de los servidores públicos que lo conforman.

Tiene su fundamento en los artículos 122 constitucional y el 8º del EGDF. Para el mejor desempeño de sus funciones cuenta con el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, que será el órgano encargado de manejar, administrar y ejercer de manera autónoma el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables en materia presupuestal, así como de jueces y órganos que su ley orgánica establezca.

El ejercicio jurisdiccional en todo tipo de asuntos civiles, mercantiles, penales, familiares y los del orden federal en los casos que expresamente las leyes les confieran jurisdicción, corresponde a los servidores públicos y órganos judiciales que se señalan a continuación:

1. Magistrados del Tribunal Superior de Justicia
2. Jueces de los Civil
3. Jueces de lo Penal
4. Jueces de lo Familiar

5. Jueces de Arrendamiento Inmobiliario

6. Jueces de Paz

En el caso de los árbitros éstos no ejercerán autoridad pública, sin embargo, conocerán de los negocios civiles que les encomienden los interesados.

En lo concerniente a los órganos auxiliares, el artículo 3º de la LOTSJDF, señala los siguientes:

"Artículo 3.- Son auxiliares de la administración de justicia y están obligados a cumplir las órdenes que, en el ejercicio de sus atribuciones legales, emitan jueces y magistrados del Tribunal y son los siguientes:

- I. Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal;
- II. Consejo de Menores;
- III. Registro Civil;
- IV. Registro Público de la Propiedad y del Comercio;
- V. Peritos Médicos Legistas;
- VI. Intérpretes Oficiales y demás Peritos en las ramas que le sean encomendadas
- VII. Síndicos e Interventores de Concursos y Quiebras;
- VIII. Albaceas, Interventores, Depositarios, Tutores, Curadores y Notarios, en las funciones que les encomienden las leyes correspondientes;
- IX. Agentes de la Policía Preventiva y Judicial, y
- X. Todos los demás a quienes las leyes les confieran ese carácter.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, funcionará en Pleno y en Salas. El Pleno es el órgano máximo y se integra por todos los Magistrados, uno de ellos será su Presidente y no formará parte de ninguna Sala.

Para que funcione el Tribunal en Pleno se necesita la concurrencia de cuando menos las dos terceras partes de los Magistrados que lo integran y las resoluciones se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados presentes. En caso de empate, el voto de calidad corresponde al Presidente del Tribunal. Las sesiones del Tribunal en Pleno serán ordinarias o extraordinarias y, en ambos casos, públicas o privadas.

Las Salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se integrarán, cada una, por tres Magistrados, y serán designadas por número ordinal, en Salas Civiles, Penales y Familiares.

1.4.3. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Antes denominada “Asamblea de Representantes del Distrito Federal” nace por decreto promulgatorio publicado en el diario oficial el 10 de agosto de 1987 como órgano de representación ciudadana, con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.

Como parte del resultado de la reforma política del Distrito Federal, publicada por decreto en el Diario Oficial del 25 de octubre de 1993, se eleva a la Asamblea de Representantes como órgano de gobierno, con facultades legislativas que pasan de ser reglamentarias a creadoras de ley para el Distrito Federal. Es entonces cuando la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal adopta la aposición de I Legislatura.

Luego pasó a denominarse Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en virtud de un nuevo decreto publicado el 22 de agosto de 1996, y que modifica el artículo 122 de la Constitución. El mismo ordenamiento señala que estará integrada por diputados en vez de representantes.

Se integra por 40 diputados electos según el principio de mayoría relativa y mediante el sistema de distrito electorales uninominales y por 26 diputados electos según el principio de representación proporcional y mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

Solo podrán participar en la elección los candidatos de los partidos políticos con registro nacional; durarán en el cargo tres años y por cada propietario se elegirá un suplente.

Para ser diputado deberá cumplirse con los requisitos que señala el artículo 37, párrafo cuarto, del EGDF, que dice:

“Artículo 37.- Son requisitos para ser diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Distrito Federal o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección;
- IV. No estar en servicio activo en el ejército ni tener mando en la policía del Distrito Federal, cuando menos noventa días antes de la elección;
- V. No ser secretario o subsecretario de estado, procurador general de la república, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o miembro del Consejo de la Judicatura Federal a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones, noventa días antes de la elección en el caso de los primeros y dos años en el caso de los ministros.
- VI. No ser magistrado de circuito o juez de distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
- VII. No ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
- VIII. No ser jefe de gobierno del Distrito Federal, ni titular de órgano político-administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la administración pública del Distrito Federal, ni procurador general de justicia del Distrito Federal a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; y
- IX. No ser ministro de culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley.”

La Asamblea contará con una mesa directiva formada por un Presidente, así como por los Vicepresidentes y Secretarios que disponga su Ley Orgánica; Asimismo, dispondrá de las comisiones y unidades administrativas que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y que determine su presupuesto.

Toda resolución de la Asamblea tendrá el carácter de ley o decreto; las leyes y decretos se comunicaran al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el

Presidente y por un Secretario de la mesa directiva de la Asamblea, en la siguiente forma:

“La Asamblea Legislativa del Distrito Federal decreta: (texto de la ley o decreto)”

Por lo que respecta a las facultades de la Asamblea Legislativa, estas se encuentran conferidas en el artículo 42 del EGDF.

Para la revisión de la cuenta pública, dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia ley orgánica.

Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa para su debida aplicación y observancia serán publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y para su mayor difusión también se publicaran en el DOF.

Habrà una Comisión de Gobierno integrada de manera plural, en los términos de su ley orgánica, por diputados electos por el voto mayoritario del pleno de la Asamblea y será presidida por quien designen los miembros de dicha comisión.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DEL COMERCIO

2.1. ÉPOCA PREHISPÁNICA

La actividad comercial en la época de los aztecas surge de manera informal, ya que satisfechas sus necesidades básicas, el excedente de mercancía lo intercambiaban por algún producto, como lo explica Josef Kohler *"el comercio debió haber sido embrionario, limitado a transacciones entre ellos mismos de los productos exiguos de su industria y de aquella tierra que ampliaban laboriosamente con sus huertos flotantes o chinampas, y de aquellas aguas no propicias para la pesca en grande."*²¹ Esta actividad tuvo un progreso inmediato, toda vez que los aztecas inicialmente se instalaron en medio de una laguna, posteriormente se expandieron por todo el territorio nacional debido al sometimiento que ejercían sobre otros pueblos.

Dentro de los aztecas existían dos grupos de comerciantes: los denominados *"pochtecas"*, comerciantes organizados, dedicados al comercio exterior y de esclavos, y los *"tlanamacac"*, vendedores en los mercados, no especializados en alguna rama comercial. También era aplicado el nombre de *"oztomeca"* a los comerciantes especializados.

Menciona también que los *pochtecas* tenían un lugar privilegiado dentro de la estructura social del pueblo azteca. El Estado honraba y distinguía en especial a los comerciantes, Friedrich Katz señala que el principal motivo radicaba en que: *"El Estado mexicano y el señor percibieran grandes ingresos a través de los mercaderes y a causa del comercio mismo, lo que obtenían por tres medios:*

²¹ Kohler, Josef. "El derecho de los Aztecas" Compañía Editora Latinoamericana. México, D.F. 1924.

1. *Los comerciantes no solo llevaban sus propias mercancías, sino también las del señor;*
2. *los comerciantes pagaban altos impuestos y entregaban, además grandes regalos a los señores.*
3. *los comerciantes organizaban espléndidos banquetes, a los que asistía la clase gobernante de México, siendo muy obsequiada.*²²

Por esos tiempos, el medio de producción económica más importante era la tierra.

Estos comerciantes comenzaron por agruparse en barrios especiales, dentro y fuera del perímetro de la ciudad, en el caso de los comerciantes de *Tenochtitlan* y *Tlatelolco* conformaron siete barrios especiales, siendo: *Axcotlan, Tepetitlan, Atlauhco, Auachtlan, Itzotlco, Pochtlan* y *Tzonmolco*.

Miguel Acosta Saignes contempla una subdivisión dentro de este grupo *"Los comerciantes de Tenochtitlan y Tlatelolco, independientemente de su colocación en barrios distintos, se consideraban divididos en dos grupos: los Pochteca Tlatoque y Naualoztomeca. Los primeros no viajaban. Constituían una capa principal dentro de mercaderes viejos."*²³

En época de guerra los comerciantes eran dirigidos por un jefe común denominado *Quauhpoyoualtzin*.

El comercio se ejercía en los mercados llamados *"Tianguis"*, siendo el principal el de *Tlatelolco*, debido a su extensión, como lo expresa Bernal Díaz del Castillo *"Desde que llegamos a la gran plaza que se dice el Tatlulco, como no habíamos visto tal cosa, quedamos admirados de la multitud de gentes y*

²² Katz, Friedrich. "Situación Social y Económica de los Aztecas durante los Siglos XV y XVI". Instituto de Investigaciones Históricas. UNAM. México, D.F. 1966. Págs. 71 y 72.

²³ Acosta Saignes, Miguel. "El Comercio en el México Prehispánico". Instituto Mexicano de Comercio Exterior. México, Distrito Federal. 1975. Pág. 34

*mercaderías que en ella había y del gran concierto y regimiento que en todo tenían. Cada género de mercaderías estaba por sí y tenían situados y señalados sus asientos.*²⁴ Era costumbre celebrar cada cinco días ese mercado, pero había lugares en los que se efectuaba cada veinte días.

Los aztecas no tenían una unidad de cambio, realizaban sus transacciones como lo refiere Alberto Carreño María *“por medio del trueque o empleando en calidad de moneda granos de cacao, telas, conchas y oro en polvo, conteniendo este en tubos de pluma.”*²⁵ Cabe agregar que aplicaban cierto valor a diferentes bienes, tales como: granos de cacao, mantas llamadas *“cuachtli”*, plumas, joyas y oro, como monedas utilizaban unas piezas de cobre semejantes a una *“T”*, de los bienes antes mencionados, el cacao era el más importante, ya que simbolizaba comida, bebida y dinero. Además, refiere el autor, *“lo ponían en sacos que contenían 8000 almendras, y que llamaban xiquipilli; ciertas transacciones se hacían con sacos de tres xiquipilli o sea, 24 000 almendras, que constituía una carga.”*²⁶

Miguel Acosta Saignes señala que los comerciantes aztecas *“hacían ofrendas a su dios Quetzalcoatl, quien era venerado a través del dios Yacatecuhtli, considerado el “Señor Guía” de los comerciantes y realizaban grandes travesías enfilados uno atrás de otro, a fin de atraer mercancías de otras ciudades, llevando un bordón de palo negro y sin nudos un tipo abanico grande*

²⁴ Díaz del Castillo, Bernal. *“Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España”* Editorial Planeta de Agostini. Barcelona 1997. Pág. 200

²⁵ Carreño María, Alberto. *“Breve Historia del Comercio”*. 5ª edición. Editorial Porrúa. México, D.F. 1964. Pág. 123

²⁶ *Ibidem* Pág. 125

de plumas, papel o madera, en la embarcación²⁷; el jefe de los comerciantes estaba obligado a vigilar y conservar el orden en el mercado.

2.2. ÉPOCA COLONIAL

Con motivo de la conquista y el establecimiento de los españoles en México, el sistema comercial tuvo un desarrollo importante. Para que el comercio fluyera de manera ágil, se empezaron a establecer ferias a fin de poner en venta la mercancía española, éstas son consideradas las primeras formas de organización comercial impuestas por la comunidad española, aunque ya en nuestro país existían los mercados para realizar transacciones comerciales. Fray Bartolomé de las Casas al referirse a los mercados de la Nueva España principalmente a los de México, manifiesta: *"En todas las ciudades y lugares tiene sus plazas y lugares públicos, donde hacen sus mercados cada día."*²⁸; la plaza principal se ubicaba frente al Palacio Nacional, misma que concentraba comerciantes de todos los barrios de la ciudad.

Salvador Novo comenta que *"a partir de 1523 Hernán Cortés comenzó a hacer repartición de solares, motivo por el cual, el Ayuntamiento de la Ciudad, en cabildo de 15 de abril de 1524, otorga permisos a los vecinòs que tenían solares alrededor de la plaza mayor para construir locales que pudiesen ser ocupados por compradores y vendedores"*.²⁹ Se cree, según el autor, que los solares únicamente eran para los conquistadores españoles.

²⁷ Acosta Saignes, Miguel. Op. Cit. Pág. 85

²⁸ De las Casas, Bartolomé. "Los Indios de México y la Nueva España". 6ª edición. Editorial Porrúa. México, D.F. 1987. Pág. 44.

²⁹ Novo, Salvador. "Breve Historia del Comercio en México." Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México. México, D.F. 1974. Pág. 42

Además de que con estas implementaciones se cree que el pueblo azteca continuó con su comercio en los tianguis, concentrándose en cuatro barrios: San Juan Moyotla, Santa María Tlaquechiuacan, San Sebastián Atzacualco y San Pablo Teopan.

Como lo refiere Laura Elena Castillo Méndez, *“En el centro de la plaza mayor se encontraba el Baratillo, lugar donde se vendían dulces, pero anexo estaba el Baratillo Grande, donde estaban los sombrereros, calceteros, gamuceros y vendedores de ropa. A la espalda del Baratillo estaban las Barracas, lugar para la venta de la ropa vieja.”*³⁰

También menciona que en 1527 se mandó construir el mercado del “Parián” para alojar a los comerciantes; se cree que se le dio ese nombre por el gremio de tratantes de Filipinas o gremio de los Chinos, que tuvieron acceso al mercado para vender mercancías conducidas de Asia por la Nao. Según la autora ese mercado estaba compuesto de 144 cajones.

El Ayuntamiento era la autoridad responsable de otorgar los permisos para instalar enseres, como mesas o mesillas para la venta de los productos; desde esta época, ya comienzan a figurar los comerciantes ambulantes como lo cita Salvador Novo *“La plaza mayor fue la primera, pero no la única, pues también las menores se vieron poco a poco o de golpe invadidas por puestos fijos y semifijos, y por ambulantes que acabaron por convertir las plazas en nuevos mercados.”*³¹ En la obra de Miguel A. Rojas Mix, “La Plaza Mayor” encontramos información sobre la forma en que se desarrollaba el comercio en las plazas de

³⁰ Castillo Méndez, Laura Elena. “Historia del Comercio en la Ciudad de México” Departamento del Distrito Federal. Secretaría de Obras y Servicios. México, Distrito Federal. 1973. Pág. 21-22.

³¹ Novo, Salvador. Op. Cit. Pág. 52

la época colonial y la existencia de vendedores ambulantes y de la cual citamos el siguiente párrafo: *“La plaza, como en toda ciudad española, era centro de animación. Allí había que dirigirse todos los días para estar bien informado de lo que ocurría en la ciudad. Vendedores ambulantes de los más variados productos circulaban voceando su mercadería, en torno a la fuente central, rodeada, permanentemente de los “aguacateros” que concurrían a ella para llenar sus barricas. Uno tras otro daban “la vuelta”. El heladero, equilibrando el bote sobre la cabeza, el bizcochero, el vendedor de ollas, sumergido bajo sus esferas de greda, el lechero o la florista. Los arrieros llegaban anunciados por sus mulas... en los baratillos se vendía de todo... a lo largo y ancho de la plaza se alineaban los canastos y los toldos de los feriantes y baratilleros con sus variadas mercancías.”³²*

El gobierno español, a través de la Real Hacienda de España, se encarga de imponer una serie de contribuciones para proveerse de fondos, tales como: el derecho de avería, almojarifazgo, de tonelaje, almirantazgo, en el caso de comercio exterior, la única contribución para el comercio interior era la alcabala; Diego G. López Rosado cita el tipo de alcabalas que existían en la época: *“Se conocieron tres clases de alcabalas, la fija, que pagaban los vecinos por las transacciones que hicieren en el pueblo de vecindad; la llamada de viento, que pagaban en los mercados, y la de alta mar, que se pagaba en los puertos secos y mojados, por las transacciones de artículos extranjeros.”³³*

Para 1659 se establece la plaza del volador, mercado especializado en venta de comestibles.

³² Rojas Mix, Miguel A. “La Plaza Mayor” Editores de Idiomas Vivientes, S.A. España 1978. Pág. 29.

³³ López Rosado, Diego G. “Curso de Historia Económica de México” 3ª edición. UNAM. 1973. Págs. 122 y 123

En este periodo virreinal, la innovación en las actividades comerciales fue la implementación del uso de la moneda. Se considera que la actividad comercial, como lo menciona Laura Elena Castillo Méndez *“se llevaba a cabo en su pago con moneda acuñada en pasta, lo que introdujo el uso de cierto peso en metal precioso y dio lugar a que se creara la Casa de la Moneda. Esta Casa se creó catorce años después de la conquista, bajo la responsabilidad de Don Antonio de Mendoza.”*³⁴ Según refiere la autora, en esta Casa fue donde se acuñaron formalmente monedas de plata, oro y cobre; y con su creación se vio favorecido el comercio volviéndose más ágil, sin embargo, siguió subsistiendo el trueque, principalmente con el maíz hasta el siglo XIX.

También señala que *“la actividad mercantil giró en torno del Real Tribunal del Consulado de México creado en 1592, en donde se agrupaban los comerciantes. En estos tribunales especiales de comerciantes se regulaban las relaciones comerciales y se sentenciaban a los mercaderes que infringían los contratos. En ese Consulado se inscribían los comerciantes de ciertos productos, con lo que adquirían el derecho de pertenecer a la corporación de comerciantes.”*³⁵ Fueron varias las disposiciones aplicables a los comerciantes, alguna de ellas consistió en que ningún tendero podía comprar artículos para revenderlos dentro de la ciudad ni a veinte leguas a la redonda.

Para 1528, como lo señala Salvador Novo *“los mercaderes no podían adquirir mercancía en el mercado de Tlatelolco ni en cualquier otro mercado de indios. Debido a que la población española como indígena tenían dentro de su cuadro alimenticio los cereales básicos como: el trigo, maíz, etc, fue así que durante*

³⁴ Castillo Méndez, Laura Elena. Op. Cit. Págs. 28-29

³⁵ Ibidem. Pág. 32-33.

*este periodo surgieron dos instituciones a fin de concentrar dichas semillas, para que los comerciantes pudiesen acudir a ellas y proveerse de recursos, estamos hablando de la alhóndiga y el pósito, las personas que intervenían en la administración de éstas instituciones, prestaban juramento ante el Cabildo o ante los alcaldes de la ciudad.*³⁶

Según el autor las actividades más importantes eran el abasto del pan, de la carne y del vino, a éste último tuvieron que aplicarle muchas disposiciones ya que representaba problemática en su intercambio comercial.

En resumen, durante el periodo colonial los pequeños comerciantes se vieron afectados debido a que los grandes comerciantes abarcaron mayor espacio entre la comunidad, ese desplazamiento como lo señala Laura Elena Castillo Méndez consiste en que *"esta concentración en unos cuantos, aunada a la serie de trabas, reduce la actividad comercial. En primer lugar existe como impedimento al desarrollo del comercio con la implantación de los estancos enseguida las alcabalas que restringían la actividad por su excesivo cobro, y finalmente la concentración comercial en unos cuantos. Todo esto repercutirá en el posterior desarrollo comercial de la época independiente, la cual surgirá sin una base industrial que pueda satisfacer la demanda.*³⁷

2.3. ÉPOCA INDEPENDIENTE

Al iniciarse este período, el país pasó por una de las épocas más difíciles de su historia, ya que con la lucha de Independencia, la ciudad rompió con los lazos ó trabas comerciales que en la época de la colonia venía sufriendo,

³⁶ Novo, Salvador. Op. Cit. Págs. 64-65.

³⁷ Castillo Méndez, Laura Elena. Op. Cit. Pág. 36.

aunque no es de manera inmediata debido a que el control lo seguían ejerciendo los comerciantes españoles. La transformación del país en el aspecto económico fue muy lenta, tal y como lo expresa Salvador Novo diciendo: *“Durante los once años de guerra la actividad comercial se redujo a las transacciones más indispensables. Asimismo puede afirmarse que durante la primera mitad del siglo XIX el comercio de la capital continuó desenvolviéndose de acuerdo con el orden que se había establecido en la época colonial.”*³⁸

Como estado independiente, tal y como lo señala Laura Elena Castillo Méndez *“el país atravesó por la más difícil situación, debido principalmente a la falta de industria y productos agrícolas. Por ello se trata de impulsar a los agricultores, y el primer paso es tratar de modificar los gravámenes, que eran la causa principal del retraso. Es a partir de 1818 que se logra una parcial recuperación, aunque el desarrollo comercial sigue frenado debido a la falta de comunicaciones y el aumento de las alcabalas y otros impuestos.”*³⁹

Con esto el estado fomenta el abasto de cereales, trayendo como consecuencia seguir con el uso de las dos instituciones que durante la colonia se habían creado: la alhóndiga y el pósito, a efecto de introducir y proveer a los comerciantes de dichos productos; cabe mencionar, que durante el período independiente surgen los pósitos públicos para que, como lo señala la autora, los campesinos y los comerciantes pudieran resguardar su mercancía.

El comercio que se llevaba a cabo no era el que se había dicho era libre, comenta Laura Elena Castillo Méndez *“sino que era un gobierno*

³⁸ Novo, Salvador. Op. Cit. Pág. 105

³⁹ Castillo Méndez, Laura Elena. Op. Cit. Págs. 39-40.

*inminentemente proteccionista; Este comercio proteccionista crea las bases para la industrialización del país, para lo cual se crea el Banco de Avío, con el fin de financiar a los que quisieron producir para satisfacer las necesidades crecientes del comercio.*⁴⁰

Esto provoca que se genere el comercio en diversas modalidades: en tiendas ó pequeños establecimientos y el de mercado o “tianguis” efectuado en la vía pública ó en las plazas, éste último se encargaba de concentrar a los comerciantes que acudían a los lugares a expender sus productos, era concurrido por personas de fuera y dentro de la ciudad.

Por esas fechas, continua mencionando la autora *“el mercado funcionaba durante dos ó tres días a la semana, no así la tienda, que se encontraba abierta en forma permanente, además de que en la tienda se vendían productos de la ciudad, de otras regiones del país e importados.*⁴¹

Cabe destacar, que los comerciantes informales sólo vendían mercancía que ellos producían y que los días de mejor venta era durante las ferias anuales, que se efectuaban en distintos estados del país.

Considera la autora que uno de los grandes beneficios que obtuvo el país en el siglo XIX fue *“la incorporación de las Leyes de Reforma a la Constitución de 1857 se sienta la base para desarrollar el país. Se inicia la reforma del poder central para dictar un cuerpo de leyes que suprimiera las aduanas interiores y que fijara las tarifas para la internación de las manufacturas y productos. En la acuñación de moneda, se prohíben todas las que no fueran oro y plata, creándose además una unidad monetaria llamada peso fuerte o duro, dividido*

⁴⁰ Ibidem. Pág. 44

⁴¹ Ibidem. Pag. 45

*en ocho fracciones llamadas reales.*⁴² El mayor auge comercial fue durante el Porfiriato, con la aparición del mercado de la Merced que entra en suplencia del mercado del Volador, plaza desaparecida para destinarla a conmemorar la Independencia.

Existía también el mercado de la Lagunilla, integrado por pequeños comerciantes carentes de mercancía de lujo, y muy popular entre la clase humilde.

El hecho con mayor significación durante esta época considera Salvador Novo fue *“la aparición en el aparato comercial de un importante sistema de comercialización, como lo son las Tiendas de Departamentos; El primer almacén de este tipo fue “El Puerto de Liverpool”, establecido en 1852. Por esa misma época también alcanzaron mucho prestigio “La Francia Marítima” y “Las Fábricas de Francia”. En 1891, se crea una nueva tienda de departamentos: “El Palacio de Hierro”. Haciendo contraste con las grandes tiendas, se encontraban los comerciantes ambulantes que instalaban sus puestos en la vía pública, como por ejemplo: los dulceros, panaderos, pasteleros, etc. mitad de la calle, como los dulceros, etc.*⁴³

El pequeño comercio, refiere Laura Elena Castillo Méndez, *“lo tenían los españoles y mexicanos, los que tuvieron fuerte competencia a partir de 1886, debido a la llegada de los inmigrantes chinos que de inmediato entraron en la actividad comercial. Así el comercio en los mercados se llevara a cabo en el de San Cosme, Dos de Abril, Santa Catarina, Santa Ana, Guerrero, San Juan, La Merced y San Lucas. El total de comerciantes concentrados en estos mercados*

⁴² Ibidem. Pág. 49

⁴³ Novo, Salvador. Op. Cit. Pág. 132-133.

era de más de tres mil, en los que se incluían los locatarios y los que vendían en sus puestos al aire libre en las cercanías del mercado.

Para regularizar todo el sistema comercial se crea un reglamento. En 1890 se pone en vigor un nuevo Código de Comercio. Con el establecimiento de este código se llevan a cabo más armónicamente las transacciones comerciales.”⁴⁴

2.4. ÉPOCA POSREVOLUCIONARIA

La época revolucionaria para el comercio, significó según Salvador Novo *“violencia, la falta de seguridad pública y la desorganización absoluta del aparato económico, fueron factores que vinieron a condicionar no tan sólo el estancamiento de la actividad mercantil sino que también la destrucción de la relativa evolución alcanzada durante el Porfiriato.*

Durante este período de anarquía general, la actividad comercial del país y en especial la que se llevó a cabo en la Ciudad de México, se vio enormemente devastada, ya que el arribo de los diferentes caudillos obligaba a los comerciantes a facilitar abastecimientos y préstamos forzosos.”⁴⁵ En los años inmediatamente posteriores a 1920, el sector comercial cobró una gran importancia a partir de 1940, ya que se comenzó a reconstruir la economía con las bases sentadas en la Constitución de 1917, favoreciéndose el ámbito nacional y el Distrito Federal; de igual manera, con la creación de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio el 3 de noviembre de 1917, se logró un intercambio de opiniones en el ámbito comercial y político, teniendo como consecuencia que el mercado en el Distrito Federal se viera

⁴⁴ Castillo Méndez, Laura Elena. Op. Cit. Pág. 54.

⁴⁵ Novo, Salvador. Op. Cit. Págs. 133,135.

favorecido con la estabilidad política que se logró previamente y el empuje que tenía el sector industrial, factores que determinaron el incremento en la oferta y la demanda y la variedad en los establecimientos mercantiles para el año de 1950 en las inmediaciones del Centro Histórico.

Los años cuarenta, menciona el autor, fueron de singular importancia, ya que *“eran los tiempos en que empezaron las inversiones extranjeras, de esta manera el aparato comercial del Distrito Federal, paralelamente al crecimiento demográfico e industrial, experimentó una rápida expansión, colocándose, por su magnitud económica, en el mercado real y potencial más importante del país. Este fenómeno representó una sensible proliferación de los establecimientos comerciales tendientes a satisfacer el aumento y la mayor variedad en las demandas de los consumidores. Con estas condiciones, empiezan a iniciar sus operaciones tiendas de departamento, tiendas en cadena y tiendas de autoservicio, como nuevos y más eficientes sistemas de operación mercantil. Esta tendencia comercial en el Distrito Federal, permite que la visión se logre en dos grupos perfectamente constituidos: las grandes empresas y los pequeños establecimientos; las primeras son las que tienen el mayor peso en el aparato comercial, debido a que poseen un mayor potencial económico por las altas ventas que consolidan, ya que abarcan los diferentes estratos sociales que integran nuestra población y el segundo grupo, tiene un menor potencial económico que el primero, su campo de acción es más reducido.”*⁴⁶ Por eso finalmente como lo considera el autor, *“el comercio en México, y en especial en el Distrito Federal ha evolucionado al amparo del desarrollo económico y de una estabilidad política, en la que el diálogo*

⁴⁶ Novo, Salvador. Op. Cit. Págs. 133,135.

*constante entre el gobierno y el sector empresarial, ha servido de base para que con el esfuerzo individual de los empresarios mercantiles, se superen enormes escollos cualitativos y cuantitativos.*⁴⁷

En la época presidencial del General Lázaro Cárdenas surge la Ley de Cámaras y de las de Industria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1941, esta Ley se reformó en tiempos del Presidente Manuel Ávila Camacho y sirvió para que los empresarios se agruparan, floreciendo instituciones como las Confederaciones de Industriales, Comerciantes, etc., con sus respectivas Cámaras a nivel estatal y municipal; debido a que paulatinamente se fueron reanudando las actividades básicas y los recursos financieros comenzaron a fluir, circunstancias que repercutieron para reanimar y desarrollar el mercado nacional; dicha Ley fue abrogada , entrando en vigor el 1º de enero de 1997 la nueva Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones que actualmente es la normatividad aplicable.

⁴⁷ Ibidem. Pág. 142-143.

CAPITULO III

EL COMERCIO

3.1. SUJETOS

3.1.1 CONSUMIDOR

En este capítulo analizo de manera específica el comercio individual ó en pequeño, principalmente el ejercido en la vía pública y que se encuentra íntimamente vinculado con la sociedad mexicana desde nuestros antepasados.

La palabra consumidor proviene del latín *"consumere"*⁴⁸, como lo señala el Diccionario Latín – Español de Julio Pimentel Álvarez, que significa consumir.

Por consumir entendemos según el Diccionario de la Lengua Española *"el utilizar una cosa como fuente de energía, materia prima, alimento, o para satisfacer necesidades de la persona"*⁴⁹

La persona que ejerce la acción de consumir se le denomina consumidor y la Ley Federal de Protección al Consumidor la define como:

"Artículo 2º.- Para los efectos de esta ley, se entiende por:

- I. Consumidor: La persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. No es consumidor quien adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros;"

Aunque la ley tiene que ver solo con el comercio formal o establecido, representa un paso para nuestro estudio.

⁴⁸ Pimentel Álvarez, Julio. "Breve Diccionario Latín-Español". Edit. Porrúa. México, D.F. 1991. Pág. 124

⁴⁹ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. 22ª. edición. Tomo III. Edit. Espasa. España, 2001. Pág. 412.

En los tiempos actuales la figura del consumidor ha cobrado importancia dentro del ámbito jurídico, ya que se protege y garantiza la adquisición de bienes en su patrimonio, por la gran cantidad de engaños o fraudes que son cometidos en el momento de adquirir alguna mercancía o al ejercer alguna actividad mercantil.

En el Diccionario Jurídico Mexicano encontramos que *“El movimiento de protección al consumidor es reciente; puede decirse que cobra importancia en la segunda mitad del siglo pasado. Según la Ley Federal de Protección al Consumidor, se entiende por consumidor a quien contrata para su utilización la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de un servicio. Expresamente exceptúa la Ley los servicios que se presten en virtud de un contrato o relación de trabajo, los de las instituciones y organizaciones cuya supervisión o vigilancia este a cargo de las comisiones nacionales bancarias, de valores o de seguros y fianzas; así como los servicios profesionales que no sean de carácter mercantil (art. 5° LPC). Por tratarse de un ordenamiento mercantil, la relación proveedor-consumidor solo se presentara cuando aquel sea un comerciante, realice un acto aislado de comercio, o se trate de una empresa de participación estatal, organismo descentralizado u órgano del estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución de bienes o prestación de servicios a consumidores.*

II. El concepto de consumidor es muy amplio en la LPC, lo que puede distraer la actividad de las autoridades encargadas de aplicarla en detrimento de la parte débil en el mercado y de la eficacia de la misma LPC.

La protección especial que la LPC concede al consumidor, comprende la regulación de la publicidad y garantías, estableciendo normas de información y

*veracidad regulando el ofrecimiento y ejecución de las promociones y ofertas al público.*⁵⁰

De tal manera, que el fin de proteger los derechos del consumidor es proporcionándole la equidad y seguridad jurídica que debe existir en su relación con los futuros proveedores.

3.1.2. COMERCIANTE.

Comúnmente por comerciante, entendemos a aquella persona que compra mercancías a un precio menor y las revende a uno mayor, a fin de obtener una ganancia y con ello subsistir, es decir, ejerce el comercio o la intermediación entre el que produce y el que consume bienes.

La palabra comercio proviene del latín *"com mercium"*⁵¹, de *"cum"* con, que a su vez viene de *"merx"*, la mercancía, de la cual derivan las palabras *mercader* (comerciante), *mercado* (lugar donde se comercia), *mercaderías* (cosas con que se comercia), según el Diccionario Latin-Español de Julio Pimentel Álvarez.

Por comercio entendemos *"el que se hace llevando las producciones naturales o artificiales de un país a otro, donde hacen falta o son estimadas."*⁵²

Alfredo Rocco define al comerciante como *"toda persona física o jurídica que profesionalmente ejerce el comercio, es decir, que efectúa una actividad*

⁵⁰ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Edit. Porrúa. 8ª edición. Tomo I. México D.F. 1995. Págs. 677 Y 678.

⁵¹ Pimentel Álvarez, Julio. Op. Cit. Pág. 136, 312.

⁵² Epítome. (Compuesto para servir de enseñanza comercial por un Padre de la compañía de Jesús) "Historia General del Comercio". Editorial Religiosa. Barcelona 1913. Pág. 2.

*intermediadora en el cambio permanentemente y con objeto de obtener beneficios.*⁵³

La Nueva Enciclopedia Jurídica nos brinda un concepto de comerciante en un sentido vulgar que dice: *“el concepto de comerciante es por una parte mas amplio que el legal, ya que abarca a todos los que adquieren los medios de subsistencia en el ejercicio del comercio, lo mismo los directivos que los empresarios, y, por otra, mas restringido, ya que no suele considerarse como comerciantes a los que ejercen una industria fabril ni a las compañías mercantiles”*⁵⁴

Dentro de la legislación mercantil, tenemos que el Código de Comercio en su artículo 3º refiere quienes son en derecho comerciantes.

“Artículo 3º.- Se reputan en derecho comerciantes:

- I. Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de el su ocupación ordinaria.
- II. Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles.
- III. Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de estas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio.”

De lo anterior se desprende que existen legalmente dos tipos de comerciantes; los señalados en la fracción I del artículo 3º, como comerciantes personas físicas y los dos últimos supuestos de las fracciones II y III como comerciantes personas morales, que son las sociedades que se constituyen de forma mercantil, independientemente de la actividad a la que se dediquen.

Al analizar la capacidad que una persona debe tener para ser comerciante conforme a lo señalado en el Código de Comercio, hay que distinguir que una es la capacidad para ser comerciante y otra la capacidad para ejercer el comercio; en el primer caso, la capacidad la tiene cualquier persona, independientemente de las

⁵³ Rocco, Alfredo. “Principios de derecho mercantil” 10ª edición. Editora Nacional. México D.F. 1981. Pág. 226

⁵⁴ Nueva Enciclopedia Jurídica. Volumen 4. Barcelona: Francisco Seix, 1950. Pág. 429.

restricciones ó prohibiciones que contemplen las leyes; en el segundo caso, se maneja especialmente el caso de las personas con capacidades diferentes.

Al respecto el maestro Roberto Mantilla Molina refiere que *“Toda persona que tiene capacidad de ejercicio de derecho civil la tiene también para realizar por si misma actos de comercio. Sin embargo, algunos de estos actos no pueden celebrarse válidamente sino por personas que reúnan determinados requisitos. Pero en todo caso en que no exista una disposición legal expresa en contrario, los actos de comercio pueden ser celebrados por cualquier persona física no incapacitada civilmente.”*⁵⁵

Se adquiere la calidad de comerciante, cuando se hace del comercio su ocupación ordinaria, aunque debe manejarse que dicha actividad no será la única que se desempeñe durante el día, bien podría ser una actividad accesoria. Un tercer elemento que podría considerarse, es que al ejercerse de manera frecuente se obtiene una ganancia, ya que no hay comerciante que labore sin obtener algún beneficio económico, obteniendo con dicha ganancia el modo de subsistencia.

3.2. TIPOS DE ACTIVIDAD COMERCIAL.

El comercio es una actividad que podemos ejercer de diferentes maneras ya que como se encuentra contenido en la Nueva Enciclopedia Jurídica *“toda persona tiene derecho a ejercer el comercio de acuerdo con las leyes. El principio general es el de la libertad de comercio, aunque cada vez vayan surgiendo más limitaciones, no solo para poder comerciar, sino para dedicarse a determinadas*

⁵⁵ Mantilla Molina, Roberto. “Derecho Mercantil”. Edit. Porrúa. 25ª. edición. México D.F. 1987. Pág. 85.

*clases de comercio. La libertad de comercio reconocida como una libertad pública concede a todos los ciudadanos la facultad de dedicarse a tal actividad.*⁵⁶

Con el simple hecho de ejercer esta actividad encontramos que todos son considerados comerciantes, sin embargo, tenemos dos categorías ó tipos: los que ejercen el comercio de manera establecida ó formal y los que lo ejercen de manera informal en puestos fijos, semifijos e itinerantes; en el primer caso, tenemos a los comerciantes establecidos que reúnen todos los requisitos legales para su funcionamiento, cumplen con sus obligaciones fiscales; celebran contrato de adhesión con la compañía de Luz y Fuerza del Centro, es decir, operan en el marco de la legalidad; en el segundo caso tenemos a aquellos comerciantes que ejercen la actividad comercial al margen de la ley, ya que invaden las principales calles y avenidas de nuestra ciudad con puestos metálicos ó carritos obstruyendo con ello el tránsito peatonal y vehicular, carecen del permiso emitido por la autoridad competente para el libre ejercicio de la actividad, no cuentan con las medidas de sanidad necesarias para la elaboración de sus productos, esto en el caso de puestos ambulantes con giro de venta de alimentos (que son los más abundantes), a diferencia de los establecidos, éstos no cumplen con sus obligaciones fiscales y en algunos casos roban el suministro de energía eléctrica con la instalación de "diablitos" en los postes de luz. A continuación profundizaremos con el análisis de estos dos tipos de comercio, con el fin de conocer más a detalle el ejercicio de esta actividad.

⁵⁶ Nueva Enciclopedia Jurídica. Op. Cit., Pág. 428.

1.2.1. COMERCIO ESTABLECIDO Ó FORMAL

El comerciante establecido ó formal es aquel que cumple con los requisitos legales contemplados tanto en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, la Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, la Ley General de Sociedades Mercantiles, es decir, que cuenta con un local ó establecimiento ubicado dentro ó fuera de un centro comercial ó al interior de un mercado público, acreditando su legal funcionamiento con una licencia de funcionamiento y/o declaración de apertura ó cédula de empadronamiento en el caso de ser locatario en un mercado público.

Cabe resaltar, que para el caso de los locatarios de mercados públicos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pronunciado jurisprudencia aplicable y que a la letra dice:

“COMERCIANTES PERMANENTES, EJERCICIO DE ACTIVIDADES DE LOS. REQUISITOS DE EMPADRONAMIENTO.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 3º, fracción II, y 26 del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, el ejercicio de actividades de los comerciantes permanentes está condicionado a la obtención del empadronamiento respectivo en el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, para cuyo efecto se requiere que se cumplan determinados requisitos, entre los que se encuentran el obtener licencia sanitaria, por lo anterior, de concederse la suspensión sin reunir ese requisito, se contravendrían disposiciones de orden público, en franco desapego al artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO”

Queja 15/88 Antonio Álvarez Ayala. 6 de enero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. de Fátima I. Sámano Hernández. Secretario: Manuel de J. Rosales Suárez.

Queja 19/88. Comerciantes Tianguistas y Pequeños Industriales de la República Mexicana, A.C. 7 de enero de 1988. Unanimidad de votos.

Ponente: Pedro Esteban Penagos López. Secretaria: Zara Gabriela Martínez Peralta.

Queja 43/88. Alvaro Ventura Miguel y coagraviados. 25 de enero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Pedro Esteban Penagos López. Secretario: Miguel Ángel Antemate Chigo.

Queja 405/88. Marisela Hernández González. 31 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. de Fátima I. Sámano Hernández. Secretario: Manuel de J. Rosales Suárez.

Incidente en revisión 2735/88. Jovita Sosa Alvirde y coagraviados. 13 de enero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: J.S. Eduardo Aguilar Cota. Secretario: Jesús Díaz Barber.

Los requisitos que deben cubrir los comerciantes para ejercer su actividad mercantil de manera formal conforme a lo señalado en la LFEMDF en su artículo 25 son los siguientes:

“Artículo 25.- Para la obtención de licencias de funcionamiento, los interesados deberán presentar ante la ventanilla única o la de gestión, la solicitud correspondiente con los siguientes datos y documentos:

I. Nombre comercial o denominación social del establecimiento mercantil, domicilio para oír o recibir notificaciones, registro federal de contribuyentes y nacionalidad;

II. Si el solicitante es extranjero deberá presentar la autorización expedida por parte de la secretaría de gobernación, en la cual se le permita llevar a cabo la actividad de que se trate;

III. Si es persona moral, su representante legal acompañará el documento con el que acredite su personalidad, copia de una identificación oficial vigente con fotografía; así como copia certificada de la escritura constitutiva debidamente registrada o con registro en trámite;

IV. Ubicación y superficie del local donde pretende establecerse el giro mercantil;

V. Giro mercantil que se pretende ejercer;

VI. Certificado de zonificación para uso específico, o certificado de zonificación para usos del suelo permitidos, o certificado de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, en su caso, con el que acredite que el giro mercantil que pretende operar esta permitido en el lugar de que se trate. El uso del suelo que se deberá acreditar es el correspondiente al giro principal, de conformidad con la ley de desarrollo urbano del distrito federal y sus disposiciones reglamentarias;

VII. Visto bueno de seguridad y operación expedido por un director responsable de obra en los casos de edificaciones construidas con anterioridad a agosto de 1993; o la autorización de ocupación otorgada por la delegación correspondiente, en los demás casos;

VIII. Documento que acredite que el establecimiento cuenta con los cajones de estacionamiento que instruyen para cada uso los programas delegacionales o parciales de desarrollo urbano y el reglamento de construcciones;

IX. Presentar un estudio de impacto ambiental o riesgo, expedido por la autoridad competente cuando sea necesaria su presentación de conformidad con lo establecido por la ley ambiental y los demás ordenamientos jurídicos aplicables;

X. Para la expedición de licencia de funcionamiento tipo B la demarcación territorial a través de notificación, dará vista al comité vecinal y demás vecinos interesados de la unidad territorial correspondiente dentro de los tres días hábiles siguientes en que recibió la solicitud, misma que deberá ser atendida y desahogada dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que se haya notificado. La notificación y el desahogo se hará a través de los mecanismos establecidos en el reglamento de esta ley, los cuales no podrán ser excluyentes ni limitativos, y

XI. Cuando se trate de la solicitud de licencia tipo B para cabaret, la delegación deberá realizar una consulta vecinal en la unidad territorial, observándose el procedimiento que establece la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; para efectos de esta fracción; los resultados de la consulta vecinal tendrán carácter vinculatorio.”

Cabe mencionar que con la nueva LFEMDF publicada en la Gaceta Oficial para el Distrito Federal el 28 de febrero del 2002 misma que entró en vigor al día siguiente de su publicación, se pretende tener un control más estricto de los establecimientos, ya que se contemplan dos tipos de licencias: la tipo “A” y la tipo “B”; esto con la finalidad de que los comerciantes establecidos ó los que pretendan iniciar algún negocio, independientemente del giro comercial a ejercer, reúnan todos los requisitos evitando así la proliferación de los llamados “giros negros” que abundan en nuestra gran ciudad.

Actualmente el comerciante establecido ó formal sobrevive a pesar de que el comercio informal ha captado más la atención de los compradores, ya que en ocasiones los precios que ofrecen este tipo de comerciantes son mas bajos en comparación con el de los establecidos, siendo éste último afectado social y económicamente, debido al pago de impuestos que realiza como requisito para

seguir funcionando y en el caso de los comerciantes informales promueven la evasión fiscal, realizan una competencia desleal para el que legalmente cubre todos los requerimientos legales y reglamentarios.

Alfredo Rocco considera que el comerciante establecido ó formal para ser reconocido jurídicamente *“basta que se constituya con el fin de ejercitar profesionalmente el comercio, o sea, de modo estable y para realizar un lucro”*⁵⁷

El comerciante tiene ciertas obligaciones para poder ejercer el comercio de manera formal las cuales pueden ser de carácter administrativo como es, el contar con la autorización o permiso correspondiente por parte de la autoridad competente, inscribirse en alguna Cámara de Comercio; otras que son de carácter fiscal como el pago del Impuesto sobre la Renta, la de retener el Impuesto al Valor Agregado, etc; algunos otros comerciantes como las Instituciones de Crédito, Seguros y Fianzas deben llevar su contabilidad de determinada forma, pagar impuestos especiales, etc; contar con el visto bueno de la autoridad sanitaria, y por regla general, conservar la documentación a disposición de la autoridad supervisora de su actividad.

3.2.2. COMERCIO INFORMAL

El comerciante informal apareció desde la época de los aztecas y ha jugado un papel muy importante dentro de nuestra sociedad, ya que en la actualidad un alto porcentaje de la población de clase media baja a baja, realiza actividades

⁵⁷ Rocco, Alfredo. Op. Cit. Pág. 230

comerciales, la mayoría de ellas en la vía pública, al margen de las disposiciones legales.

Al no encontrarse una definición legal de lo que es el comerciante informal, lo defino como: ***EL COMERCIANTE QUE REALIZA SU ACTIVIDAD COMERCIAL EN LA VÍA PÚBLICA, AL MARGEN DE LAS DISPOSICIONES LEGALES, QUE CARECE DE UN PERMISO OTORGADO POR AUTORIDAD COMPETENTE Y QUE ENCUENTRA EN LA INFORMALIDAD EL MEDIO DE SUBSISTENCIA.***

Las características más comunes de este tipo de comerciantes son:

1. Ejercen su actividad en la vía pública.
2. Expenden mercancía de dudosa calidad ó con falta de higiene.
3. Comercializan a precios bajos en comparación con el establecido.
4. Carecen de autorizaciones ó permisos para desempeñar su actividad de comerciantes.
5. La mayoría de las personas carecen del nivel de escolaridad básico.
6. Comercializan con mercancía de contrabando ó “fayuca” al no ser sujetos de crédito.

Este fenómeno social del comercio informal no es exclusivo de nuestra ciudad, sino también se presenta en estados como el Estado de México, Monterrey, Tijuana, Veracruz, Guadalajara por mencionar algunos, ya que por ser la mayoría ciudades fronterizas propician dicha actividad.

Aunado a esto, el gobierno del Distrito Federal puso en marcha el Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública para el Distrito Federal en cumplimiento a lo previsto en el artículo 8º transitorio del decreto publicado en la Gaceta oficial para el Distrito Federal el 31 de diciembre de 1997 que reforma y

deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito federal y en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1998, para la aplicación de las cuotas establecidas en el artículo 267-A del Código Financiero del Distrito Federal, ya que los comerciantes informales se han desbordado por todas las calles, principalmente del centro histórico, opacando la belleza de nuestra ciudad; es importante mencionar que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, licenciado Andrés Manuel López Obrador, presentó el 12 de febrero de 2002 el Programa de Rescate y Rehabilitación del Centro Histórico de la Ciudad de México, con motivo del Fideicomiso para el Rescate del Centro Histórico (anexo 1) con un presupuesto de 500 millones de pesos, a ejercer durante ese año y tiene como objetivo la recuperación integral, por etapas, de la zona centro de la capital mexicana. En este programa se llevarán a cabo diversos trabajos que van desde el mejoramiento de servicios, agua, drenaje, banquetas, iluminación y limpieza de fachadas, hasta seguridad pública y ordenamiento del comercio. Cabe destacar que en diciembre de 1987, el Centro Histórico de la Ciudad de México fue declarado patrimonio de la humanidad, motivo por el cual era necesario que se tomaran las acciones pertinentes a fin de rescatar tan importante zona de la ciudad, la cual se encuentra invadida en gran medida por comerciantes ambulantes.

Asimismo, el 13 de febrero de 2003 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Acuerdo por el que se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal (anexo 2), en apoyo al rescate integral de dicha zona. Esta comisión se crea como una Unidad de Coordinación, Planeación, Decisión y Vigilancia de las

disposiciones jurídicas y administrativas en materia de uso y aprovechamiento de la vía pública en el Centro Histórico del Distrito Federal.

Por lo que respecta al Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública para el Distrito Federal éste ha sido insuficiente, ya que la mayoría de estos comerciantes ocupan las vialidades peatonales, no cuentan con un permiso otorgado por la autoridad competente y mucho menos se encuentran censados y/o empadronados, ya sea en dicho programa ó en el padrón de comerciantes con el que deben contar cada una de las dieciséis delegaciones.

CAPITULO IV

EL COMERCIO AMBULANTE

4.1 CONCEPTO

Martín Alonso refiere que *“la palabra ambulante etimológicamente proviene del latín ambulātem que va de una parte a otra. Que va de un lugar a otro sin tener asiento fijo. P.A. de ambular. Que anda.”*⁵⁸

El comerciante ambulante según Guillermo Cabanellas *“con su mercadería a cuestas en un tiempo, en caballería, en carro o en camión después, recorría ó recorre lugares donde no existe establecimiento permanente de un género ó de varios, para facilitar las adquisiciones a la clientela de un barrio, o a la lugareña o rural, tentada por la proximidad de las mercaderías.”*⁵⁹

Para los efectos de la presente investigación y entendiendo el desarrollo del comercio ambulante en la actualidad, lo defino como: **TODA ACTIVIDAD COMERCIAL QUE SE REALIZA EN LA VÍA PUBLICA, OCUPANDO TODA CLASE DE VIALIDADES PEATONALES Y VEHICULARES Ó CUALQUIER ESPACIO Ó ÁREA ABIERTA DONDE CONCURRE LA POBLACIÓN TENIENDO EL COMERCIANTE POSIBILIDADES DE ENCONTRAR COMPRADORES Y DAR SALIDA A SU MERCANCÍA.**

El PRCVPDF define a los comerciantes ambulantes como *“aquellos que se instalan en las avenidas de alto flujo vehicular normalmente en los cruceros, ó en lugares donde por diversas razones hay una alta concentración ó flujo de*

⁵⁸ Alonso Martín. Enciclopedia del Idioma. 2ª. reimpresión. Aguilar. S.A. de ediciones. México, D.F. 1988. Tomo I. Pág. 313.

⁵⁹ Cabanellas Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual. 21ª. edición. Edit. Heliasta, S.R.L. Argentina 1989. Tomo I. Pág. 330

personas. Utilizan casi siempre puestos sin estructura ó vehículos rodantes sin motor.”

De acuerdo a la manera de ejercer su actividad, el comercio ambulante tiene las siguientes características:

- A) Tiene como objetivo principal la compra-venta de diversas mercancías para obtener un lucro.
- B) Quienes ejercen dicha actividad comercial pueden ser los propietarios ó asalariados.
- C) Generalmente constituyen estorbos tanto para el tránsito de peatones en las banquetas, como para el tránsito de vehículos en el arroyo.
- D) Practican el comercio en lugares del dominio público y de uso común.
- E) Evaden las obligaciones fiscales más elementales (no facturan sus ventas ni expiden recibos de compra y en la mayoría de los casos no se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes)
- F) No otorgan garantía de los productos que expenden.
- G) Generan contaminación ambiental, en las áreas de impacto ambiental como en el desecho de basura.
- H) En ocasiones causan daños a terceros, sobre todo cuando se instalan frente a un comercio establecido y venden los mismos productos que éste y cuando obtienen fluido eléctrico sin autorización y/o contrato.
- I) La mayoría de estos comerciantes está afiliado a alguna asociación o está controlado por un líder.
- J) No cumplen con las medidas mínimas de seguridad e higiene exigidas por

la autoridad competente para el establecimiento de comercios.

- K) Pueden tener un puesto fijo ó semifijo ó simplemente pueden deambular por diversas partes de la ciudad, ofreciendo sus productos y mercancías al público consumidor.

4.2. CLASIFICACIÓN DEL COMERCIANTE AMBULANTE

El comercio ambulante conforme a su definición lo podemos clasificar en base a diversos criterios:

- 1) Por su giro comercial, entendiendo por éste, el tipo de mercancía que ofrece para su venta. La clasificación de los giros a los que puede destinar el comerciante ambulante su puesto, se encuentran contemplados en el artículo 267-A, fracción II del CFDF.
- 2) Por los sujetos que lo practican, en donde podríamos localizar tres tipos: los patronos ó propietarios, es decir, los que son titulares del puesto, independientemente de que ellos mismos lo trabajen ó lo den a trabajar; asalariados o dependientes, aquellos que su actividad comercial se rige por el Reglamento de Trabajadores No Asalariados para el Distrito Federal, ubicando en este tipo a los que realizan las siguientes actividades: venta de billetes de lotería, aseo de calzado, venta de revistas y diarios, cuidadores y acomodadores de autos; y los trabajadores independientes, aquellos que además de ser titulares del puesto lo trabajan;
- 3) Por su modo de operar podríamos clasificarlos en dos grandes

grupos: los autorizados, es decir, en el caso de los trabajadores no asalariados cuentan con la autorización de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social quien de manera conjunta con el órgano político administrativo otorga el permiso; por otro lado tenemos los autorizados por la propia delegación, previamente censados y que cuentan con el permiso respectivo y los “tolerados” que surgen ante la existencia de una administración de ejercicio omiso, es decir, existe un desacuerdo entre la planeación y operación de las autoridades delegacionales de mantener libre de comerciantes la vía pública, ya que ningún servidor público cuenta con atribución alguna para “autorizar” a alguien a que ocupe un espacio ó vialidad, motivo por el cual estos comerciantes trabajan bajo la protección de un líder sin contar con el permiso respectivo del Gobierno del Distrito Federal

En el RMDF encontramos en el artículo 3° la siguiente clasificación:

“Artículo 3°.- Para los efectos de este reglamento se considera:

II. Comerciantes permanentes, quienes hubiesen obtenido del departamento de mercados de la Tesorería del Distrito Federal, el empadronamiento necesario para ejercer el comercio por tiempo indeterminado y en un lugar fijo que pueda considerarse como permanente.

IV. Comerciantes temporales, quienes hubiesen obtenido del departamento de mercados de la Tesorería del Distrito Federal, el empadronamiento necesario para ejercer el comercio por tiempo determinado que no exceda de seis meses, en un sitio fijo y adecuado al tiempo autorizados.

V. Comerciantes ambulantes “A”, quienes hubiesen obtenido del departamento de mercados de la Tesorería del Distrito Federal, el empadronamiento necesario para ejercer el comercio en lugar indeterminado y para acudir al domicilio de los consumidores.

VI. Comerciantes ambulantes “B”, las personas que ejerzan el comercio en lugar indeterminado y que no se encuentren dentro de las previsiones de la

fracción anterior.”

Dentro del PRCVPDF se clasifica este tipo de comercio de la siguiente manera:

1) “Ambulantes, se caracterizan por ejercer su actividad comercial en forma permanente ó eventual sobre las vías publicas. Operan con horarios libres en las siguientes modalidades:

- A) Comerciantes instalados en calles y plazas públicas
- B) Concentraciones temporales asociadas a festividades populares que se realizan en calles y plazas públicas.
- C) Comerciantes ambulantes en zonas de alto flujo vehicular ó peatonal
- D) Comerciantes que ejercen su actividad en las áreas prohibidas y que utilizan puestos rudimentarios, portando su mercancía en bolsas ó mochilas, y que reciben el apelativo de “toreros” porque torea la vigilancia; al percibir la presencia de las autoridades, con o sin su complacencia, recogen sus mercaderías y van a colocarse a otro lugar o vuelven al mismo cuando las autoridades se han retirado.”

4.2.1 COMERCIANTE CON PUESTO FIJO

Es todo aquel comerciante que desempeña su actividad comercial en un lugar determinado en la vía pública, sin mover de sitio su puesto ó local mercantil, comúnmente metálicos y que en forma personal ó asociado a una organización, expende diversos productos al público, principalmente alimentos.

El RMDF en su artículo 3º, fracción VII, lo define como:

“Artículo 3º.- Para los efectos de este reglamento se considera:
VII.- Puestos permanentes o fijos, donde los comerciantes permanentes deban ejercer sus actividades de comercio.
También se consideran puestos permanentes ó fijos las accesorias que existan en el exterior ó en el interior de los edificios de los mercados públicos.”

Dentro del PRCVPDF, Apartado 2 denominado “Actividades a Regular”, las actividades que pretende regular dicho programa se refieren

fundamentalmente al comercio que se realiza en calles y plazas públicas:

“A. Comerciantes instalados en calles y plazas públicas.

Se trata de personas dedicadas al comercio de mercancías, generalmente bienes de consumo, que pueden clasificarse a su vez en tres modalidades:

- A) En puestos fijos, por lo regular estructuras metálicas sujetas al suelo.
- B) En puestos semifijos con estructuras metálicas o no metálicas.
- C) En vehículos rodantes, generalmente automotores, que se estacionan en la vía pública”

Desafortunadamente hay comerciantes fijos que arriendan el puesto a un tercero obteniendo con ello un beneficio económico, es decir, el titular del puesto se lo alquila a otra persona cobrándole una renta por trabajarlo y cuando el personal de vía pública solicita que acrediten la titularidad del puesto y exhiban el permiso correspondiente, manifiestan que ellos no son los dueños, trayendo como consecuencia que sean apercibidos por dichos servidores públicos a que se retiren por sus propios medios ó en su caso, proceden al levantamiento del puesto por no encontrarse el titular así como a la multa correspondiente, situación que prevalece en cualquier calle de las dieciséis demarcaciones territoriales del Distrito Federal y que se encuentra regulada en la normatividad aplicable.

En lo concerniente a los locales de los mercados públicos, es necesario que los locatarios cuenten con su cédula de empadronamiento que los acredite como legítimos propietarios y así poder ejercer la actividad sin contratiempos, porque en caso de que el local se destine a otra actividad de la autorizada, es decir, cambio de giro sin previo trámite o sea trabajado por persona distinta al titular, se procede a la revocación de la concesión otorgada por parte de la autoridad delegacional, acción que deriva en que algunos comerciantes recurran el amparo y protección

de la justicia federal contra actos de la autoridad, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pronunciado Tesis Aislada en el siguiente sentido:

"COMERCIANTES. CEDULA DE EMPADRONAMIENTO, ES UN REQUISITO PARA ACREDITAR EL INTERES JURÍDICO.

El ejercicio del comercio en la vía pública se encuentra regulado por los artículos tercero, fracciones II y III, y 26 del Reglamento de Mercados del Distrito Federal, pues el primero de ellos reputa como comerciantes permanentes a aquellos que ejerzan el comercio por tiempo determinado en un lugar fijo que pueda, considerarse como permanente, y como comerciantes temporales, a quienes realicen el comercio por tiempo determinado que no exceda de 6 meses, dicho precepto, así como el diverso artículo 26, ordenan que quienes se encuentren en uno u otro de esos supuestos deben registrarse en el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, a fin de que se les expida el empadronamiento correspondiente para poder ejercer la actividad comercial de que se trata. Por tanto, la exhibición de la cedula respectiva es requisito indispensable para justificar de quien se considera afectado por actos de autoridad que le impidan desarrollar tales actividades.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO."

4.2.2. COMERCIANTE CON PUESTO SEMIFIJO

Son aquellos comerciantes que se instalan en determinada zona y durante un tiempo limitado; por lo regular siempre se instalan en un mismo lugar y se retiran al terminar la venta del día. Un ejemplo característico: los puestos de jugos prefabricados en un carro metálico con llantas de hule ó baleros, el cual se deposita en otro sitio para su resguardo una vez concluida la venta del día.

El RMDF en su artículo 3º, fracción VIII, lo define como:

"Artículo 3º.- Para los efectos de este reglamento se considera:

VIII.- Puestos temporales ó semifijos, donde los comerciantes temporales deban ejercitar sus actividades de comercio.

También se consideran puestos temporales o semifijos, las carpas, circos, aparatos mecánicos, juegos recreativos y juegos permitidos que funcionen en la vía pública o en predios propiedad del Departamento del Distrito Federal."

Cabe aclarar que en lo concerniente al último párrafo de la fracción arriba citada, la Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal es la normatividad aplicable que regula las actividades comerciales señaladas y esa ley por supuesto no es materia de este análisis.

Dentro del PRCVPDF a este tipo de comercio se le define como:

- "A. Comerciantes instalados en calles y plazas públicas. Se trata de personas dedicadas al comercio de mercancías, generalmente bienes de consumo, que pueden clasificarse a su vez en tres modalidades:
- B. En puestos semifijos, con estructuras metálicas o no metálicas."

A pesar de que algunos de estos comerciantes no cuentan con el permiso respectivo emitido por la autoridad (delegación política correspondiente), se "adueñan" del espacio físico que ocupan en sus labores cotidianas y al verlo invadido por algún otro comerciante, en la mayoría de los casos amenazan al comerciante invasor, llegando incluso a la agresión física y verbal, estos casos son comunes en las denominadas "romerías" decembrinas ó de fiestas patrias, en las que año con año se les otorga el permiso por el mismo espacio físico que han venido ocupando en años anteriores; es decir, estiman que sobre esa superficie tienen derechos, lo que resulta fuera del marco legal debido a que en la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público encontramos que el patrimonio del Distrito Federal se compone entre otras cosas de bienes de dominio público, dentro de los cuales encontramos los de uso común entendiendo por éstos lo señalado en el artículo 19 que a la letra dice:

"Artículo 19.- Se consideran bienes de uso común, aquellos que puedan ser aprovechados por todos los habitantes del Distrito Federal, con las restricciones y limitaciones establecidas en ley. Los bienes de uso común son **inalienables, imprescriptibles e inembargables.**"

De lo anterior, se desprende que el disfrute de los bienes de uso común lo tenemos **todos** los habitantes, motivo por el cual considero injusto que unos cuantos se apoderen de las vialidades, ya que de conformidad con lo señalado en el artículo 20, fracción III, las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos son bienes de uso común, siendo estos los espacios predilectos por los comerciantes para ejercer su actividad.

Este tipo de comercio es el que mayor cantidad de personas conjunta radicando el control sobre de ellos en los “líderes” o “dirigentes” de las organizaciones que les otorgan un espacio para trabajar mediante cierta cantidad de dinero; operan con reglas internas que en la mayoría de los casos están al margen de la ley.

El comercio informal ha sido una válvula de escape para muchos habitantes del Distrito Federal y del país que no han encontrado un empleo formal, logrando con ello sufragar sus gastos familiares con dicha práctica mercantil.

4.2.3. COMERCIANTE ITINERANTE.

Se trata de personas que diariamente andan por diferentes partes de la ciudad ofreciendo sus mercancías al público consumidor. Suelen deambular indistintamente en vagones del metro, camiones ó microbuses del transporte público ó simplemente en las calles y lugares con alto flujo peatonal, por ejemplo, en los cruceros y en las avenidas más transitadas de la ciudad. Se trata de comerciantes que constantemente cambian de giro y de zona de trabajo, debido al índice de consumidores mismo que fluctúa por el tipo de mercancía que expenden; en ocasiones se trata de personas que han quedado desempleadas y

ante la imposibilidad de conseguir un permiso y un puesto para vender sus productos, es decir, operar comercialmente en apego a derecho, se lanzan a las calles ofreciendo siempre sus novedosas mercancías al público consumidor.

Dentro del PRCVPDF este tipo de comercio se define como:

“Comerciantes que ejercen su actividad en las áreas prohibidas y que utilizan puestos rudimentarios, portando su mercancía en bolsas o mochilas, y que reciben el apelativo de “toreros” porque “torean” la vigilancia; al percibir la presencia de las autoridades, con o sin su complacencia, recogen sus mercaderías y van a colocarse a otro lugar o vuelven al mismo cuando las autoridades se han retirado.”

4.3. MARCO JURÍDICO

En el presente siglo, época de grandes cambios principalmente económicos, encontramos que la normatividad aplicable que rige la garantía que tienen todos y cada uno de los ciudadanos del país para ejercer la actividad que deseen siempre y cuando sea lícita, es la CPEUM en su artículo 5º, Ley suprema que ha sufrido diversas reformas en los ochenta y siete años que tiene de vigencia, adecuándose a las necesidades políticas y sociales que se han presentado en el devenir histórico; asimismo el artículo 5º ha sido objeto de diversas reformas ya que el 17 de febrero de 1942 fue publicado en el DOF el decreto que reforma el segundo párrafo a efecto de aumentar en la lista de los trabajos obligatorios, pero siempre retribuidos en los términos y con las excepciones que establezcan las leyes, el correspondiente al servicio social de los profesionales; se han añadido a las funciones obligatorias y gratuitas las relativas a los censos, dada la necesidad de que todos los habitantes colaboran con esta importante y vasta labor social; posteriormente mediante decreto publicado el 31 de diciembre de 1974 publicado

en el DOF se adicionó y reformó dicho artículo, enfatizando la libertad de trabajo de la cual gozamos todos los habitantes así como algunas condiciones en que éste debe prestarse; no fue hasta el 6 de abril de 1990 que mediante decreto publicado en el DOF se reformó y adicionó el tercer párrafo para quedar de la siguiente manera: “En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos consejales y los de elección popular, directa o indirecta. La ley establecerá cuales de las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que esta señale.” Finalmente la última modificación fue publicada en el DOF el 28 de enero de 1992 reformando el párrafo quinto para quedar de la siguiente manera: “El estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.”

Sin embargo, en materia mercantil específicamente en el comercio, tenemos que el CC desde su publicación en 1890 ha regulado los actos de comercio y a las personas que son consideradas comerciantes, motivo por el cual, analizaré los ordenamientos antes citados así como la LFEMDF, el RMDF y el PRCVPDF, considerando que estos tres últimos concentran de manera importante el marco jurídico que converge al tema materia del presente trabajo de investigación.

4.3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Nuestra Carta Magna vigente desde 1917, ha sido un documento dinámico y cambiante conforme a las necesidades que la población ha planteado; esto ha hecho posible que no haya perdido eficacia y se mantenga atenta a los constantes cambios políticos, económicos y sociales que el país ha sufrido; ahora que se busca colocar al país dentro de los mercados internacionales tanto en las exportaciones de productos, petróleo y otras variadas mercaderías.

El artículo que se encuentra relacionado en el tema de investigación es el 5° constitucional, que está comprendido dentro de las garantías individuales, el cual preserva la garantía de orden personal, social y económico y que reconoce la libertad del trabajo que a la letra dice:

“Artículo 5°- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial...”

Es vital e importante el otorgamiento que contiene este artículo de la libertad al trabajo, pues instituye y garantiza una completa libertad sin distinguir la clase de actividades que se realicen; siempre y cuando sea lícita; entendiéndose por lícito todo aquello que la Ley permite realizar.

Al analizar el artículo en comento se observa que “a ninguna persona”, lo que implica que nadie puede ser impedido para ejercer la actividad que prefiera; se hace énfasis en el hecho de prohibir el ejercicio de este derecho cuando se

lesionen los derechos u ofenda a la sociedad, para que, con base en dicho agravio la autoridad resuelva fundada y motivadamente un hecho concreto con una norma jurídica específica o aplicable; ya que existe normatividad vigente que nos indica que es ilícito el comerciar artículos de imitación o "piratas" tal y como lo dispone específicamente el Código Penal Federal en su artículo 424-TER que a la letra dice:

"Artículo 424 TER.- Se impondrá prisión de seis meses a seis años y de cinco mil a treinta mil días multa, a quien venda a cualquier consumidor final en vías o en lugares públicos, en forma dolosa, con fines de especulación comercial, copias de obras, fonogramas, videogramas o libros, a que se refiere la fracción I del artículo anterior."

Por lo que dichos comerciantes evaden el pago de los impuestos y quienes desarrollan esa actividad usan indebidamente las vialidades peatonales y vehiculares con las mercancías en detrimento de las libertades de los demás habitantes de la ciudad de México.

4.3.2. CÓDIGO DE COMERCIO

El Código de Comercio vigente desde el 1° de enero de 1890, en su artículo 16 nos refiere las obligaciones comunes a todos los que practican el comercio, concretándose en cuatro puntos básicos:

"Artículo 16.- Todos los comerciantes, por el hecho de serlo, están obligados:
I. A la publicación, por medio de la prensa, de la calidad mercantil con sus circunstancias esenciales, y, en su oportunidad, de las modificaciones que se adopten;
II. A la inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, de los documentos cuyo tenor y autenticidad deben hacerse notorios;
III. A mantener un sistema de contabilidad conforme al artículo 33; y
IV. A la conservación de la correspondencia que tenga relación con el giro del comerciante."

En el primer punto, la expresión “calidad mercantil” refiere a un conjunto de elementos que singularizan a cada comerciante particular o empresa, determinando su establecimiento y ubicación, giro comercial; además de darlo a conocer al público consumidor y al propio círculo comercial.

En el segundo punto, respecto de la inscripción en el Registro Público del Comercio, es aplicable a los comerciantes personas morales.

La tercera obligación es la referente a la contabilidad que debe llevar el comerciante en los libros correspondientes a efecto de poder identificar las operaciones que realiza y sus características.

La cuarta y última obligación que es acerca del control de la correspondencia, requiere del comerciante la conservación de una copia de los documentos que expida y los originales de los que consignent obligaciones.

Además de éstas, el comerciante tiene obligaciones de carácter fiscal traducidas en el pago de determinados impuestos locales y federales.

El artículo 75 del CC enuncia los actos de comercio siendo los siguientes:

“Artículo 75. La Ley reputa actos de comercio:

- I. Todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles ó mercaderías, sea en estado natural, sea después de trabajados ó labrados;
- II. Las compras y ventas de bienes inmuebles, cuando se hagan con dicho propósito de especulación comercial;
- III. Las compras y ventas de porciones, acciones y obligaciones de las sociedades mercantiles;
- IV. Los contratos relativos a obligaciones del estado u otros títulos de crédito corrientes en el comercio;
- V. Las empresas de abastecimientos y suministros;
- VI. Las empresas de construcciones, y trabajos públicos y privados;
- VII. Las empresas de fábricas y manufacturas;
- VIII. Las empresas de transportes de personas o cosas, por tierra o por agua; y las empresas de turismo.
- IX. Las librerías, y las empresas editoriales y tipográficas;
- X. Las empresas de comisiones, de agencias, de oficinas de negocios

comerciales y establecimientos de ventas en pública almoneda;
XI. Las empresas de espectáculos públicos;
XII. Las operaciones de comisión mercantil;
XIII. Las operaciones de mediación en negocios mercantiles;
XIV. Las operaciones de bancos;
XV. Todos los contratos relativos al comercio marítimo y a la navegación interior y exterior;
XVI. Los contratos de seguros de toda especie;
XVII. Los depósitos por causa de comercio;
XVIII. Los depósitos en los almacenes generales y todas las operaciones hechas sobre los certificados de depósito y bonos de prenda librados por los mismos;
XIX. Los cheques, letras de cambio ó remesas de dinero de una plaza a otra, entre toda clase de personas;
XX. Los vales u otros títulos a la orden ó al portador, y las obligaciones de los comerciantes, a no ser que se pruebe que se derivan de una causa extraña al comercio;
XXI. Las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil;
XXII. Los contratos y obligaciones de los empleados de los comerciantes en lo que concierne al comercio del negociante que los tiene a su servicio;
XXIII. La enajenación que el propietario ó el cultivador hagan de los productos de su finca ó de su cultivo;
XXIV. Las operaciones contenidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;
XXV. Cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este código.
En caso de duda, la naturaleza comercial del acto será fijada por arbitrio judicial.”

Jurídicamente, los comerciantes que realicen actividades comerciales dentro de los supuestos antes citados son considerados de pleno derecho como tales, quedando fuera aquellos con carácter temporal ó itinerante ya que practican el comercio de manera informal, es decir, carecen de un permiso expedido por la autoridad competente, invadiendo las vialidades con enseres no propios del equipamiento urbano.

4.3.3. LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

En el caso de los comerciantes formalmente establecidos, tenemos que para su legal funcionamiento deben reunir los requisitos contemplados en la LFEMDF, publicada en la GODF del 28 de febrero de 2002 y que se encuentra vigente, ya que este nuevo ordenamiento abrogó la ley publicada en la GODF del 27 de enero de 2000, por lo que, una vez reunidos los mismos, el comerciante se encuentra en posibilidad de solicitar a la autoridad competente, en este caso la delegación en la que territorialmente se encuentre ubicado el establecimiento mercantil, la licencia de funcionamiento respectiva.

En ese orden de ideas, la LFEMDF en su artículo 2º, fracción XV, señala que debemos entender por licencia de funcionamiento:

“Artículo 2º. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:
XV. Licencia de funcionamiento: el acto administrativo que emite la delegación, por el cual autoriza a una persona física o moral a desarrollar actividades comerciales, consideradas por la ley como giros de impacto vecinal o impacto zonal;”

Cabe destacar que esta nueva ley considera dos tipos de licencia de funcionamiento, clasificación que no contemplaba la anterior, siendo estas: la tipo A y la tipo B.

Sin importar con que tipo de licencia de funcionamiento cuenta el comerciante establecido, éste tiene obligaciones conferidas en el artículo 9 de la LFEMDF y que son las siguientes:

“Artículo 9.- Los titulares, tienen las siguientes obligaciones:
I. Destinar el local exclusivamente para el giro a que se refiere la licencia de funcionamiento, permiso, la autorización otorgada; o bien, los manifestados en la declaración de apertura;

- II. Tener a la vista del público en general, el original o copia certificada de la documentación vigente que acredite su legal funcionamiento;
- III. Revalidar cada tres años la licencia de funcionamiento;
- IV. Exhibir en un lugar visible al público y con caracteres legibles el horario en el que se prestarán los servicios ofrecidos;
- V. Permitir el acceso al establecimiento mercantil al personal autorizado por la delegación para realizar las funciones de verificación que establece esta ley, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias. Cuando se trate de integrantes de corporaciones policiacas que se encuentren cumpliendo una comisión legalmente ordenada, podrán tener acceso únicamente el tiempo necesario para llevar a cabo dicha comisión. Asimismo, se impedirá el acceso a miembros del ejército, fuerza aérea, marina armada y de cuerpos policiacos cuando pretendan hacer uso de los servicios al copeo, estando uniformados o armados;
- VI. Observar el horario general que fije la ley y no permitir que los clientes permanezcan en su interior después del horario autorizado;
- VII. Cumplir la suspensión de actividades que en las fechas y horarios específicos que determine la secretaría de gobierno;
- VIII. Evitar aglomeraciones en la entrada principal del establecimiento mercantil que obstruyan la vialidad, el paso peatonal o que pongan en riesgo la seguridad de los usuarios o peatones;
- IX. Permitir el acceso a las instalaciones a todo usuario que lo solicite, respetando el orden de llegada con excepción de aquellos que requieran una membresía;
- X. Prestar el servicio de que se trate a toda persona que lo solicite, sin discriminación alguna, salvo los casos de personas en evidente estado de ebriedad, bajo el influjo de estupefacientes, o que porten armas, así como a los menores de edad, en términos del artículo 78 fracción I en cuyos casos se deberán negar los servicios solicitados.
- Para cerciorarse de la mayoría de edad, el titular del establecimiento mercantil está obligado a pedir identificación oficial con fotografía que acredite la mayoría de edad de los concurrentes;
- XI. Los titulares de las licencias de funcionamiento tipo B deberán colocar en el exterior del establecimiento mercantil, un letrero visible que señale "en este establecimiento no se discrimina por motivos de raza, religión, orientación sexual, condición física o socioeconómica ni por ningún otro motivo" incluyendo para quejas, los teléfonos de emergencia y dirección de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- XII. Contar con un botiquín equipado con medicinas, material e instrumentos de curación necesarios para brindar primeros auxilios. En caso de reunir a más de 50 personas, entre clientes y empleados, contar con el personal capacitado para brindar dichos auxilios.
- XIII. Dar aviso por escrito a la delegación del cambio de la denominación o nombre comercial del establecimiento, dentro de los 5 días hábiles siguientes en que se hubiese hecho el cambio;
- XIV. Contar con un programa interno de protección civil, de conformidad con la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal vigente y su reglamento;
- XV. Fijar en un lugar visible del establecimiento un croquis que ubique claramente las rutas de evacuación. En el interior deberá tener a la vista del público las salidas de emergencias debidamente señaladas, así como la localización de extintores, hidrantes, tomas siamesas y otros dispositivos para

el control de siniestros, los cuales deberán contar con libre acceso;

XVI. Vigilar que se conserve la seguridad de los asistentes y de los empleados dentro del establecimiento mercantil, así como coadyuvar a que con su funcionamiento no se altere el orden público de las zonas inmediatas al mismo. En los casos de establecimientos mercantiles que operen como sucursales de instituciones de banca múltiple, además deberán cumplir con las medidas de seguridad establecidas por esta ley, su reglamento y la autoridad competente;

XVII. Dar aviso inmediato a las autoridades competentes, en caso de que se altere el orden y la seguridad dentro del establecimiento mercantil o en la parte exterior inmediatamente adyacente del lugar donde se encuentre ubicado;

XVIII. Contar con un seguro de responsabilidad civil para cubrir a los usuarios tanto en su persona como en sus bienes, en los casos en que así lo establezca la Ley de Protección Civil y sus disposiciones reglamentarias. En todo caso será responsable por negligencia o incumplimiento en la prestación del servicio, salvo causa de fuerza mayor ó caso fortuito;

XIX. Contar con los cajones de estacionamiento que se instruyen para cada uso en los programas delegacionales ó parciales de desarrollo urbano y el Reglamento de Construcciones;

XX. Instalar aislantes de sonido en los establecimientos mercantiles, para no generar ruido en el medio ambiente, o contaminación, que afecte el derecho de terceros, por encima de niveles permitidos por la normatividad ambiental. Queda estrictamente prohibido el uso de aislantes de sonido que pongan en riesgo la seguridad de los usuarios;

XXI. Los titulares de aquellos establecimientos en donde se preste al público el servicio de acceso a la red de Internet, en los cuales se permita el acceso a menores, deberán contar con sistemas de bloqueo a páginas o sitios que contengan información pornográfica o imágenes violentas. Las computadoras que contengan dichos sistemas de bloqueos, deberán estar separadas de aquellas que tengan acceso abierto a cualquier información y queda prohibido que los menores tengan acceso a estas últimas;

XXII. Colaborar dentro de sus establecimientos con campañas sanitarias dirigidas por las autoridades, principalmente aquellas destinadas a la prevención del sida, infecciones de transmisión sexual y de prevención de consumo de alcohol y de drogas; y

XXIII. Las demás que les señalen otros ordenamientos.”

Para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento se debe analizar si el giro solicitado por el comerciante es de impacto vecinal ó zonal; los giros considerados de impacto vecinal requieren de licencia de funcionamiento tipo A enlistados en el artículo 20, siendo los siguientes:

A) Salones de fiestas

B) Restaurantes

- C) Establecimientos de hospedaje
- D) Salas de cine, teatros y auditorio

De igual manera los giros considerados como de impacto zonal requieren de la licencia de funcionamiento tipo B y son:

- A) Cervecería
- B) Pulquería
- C) Bares
- D) Cantinas
- E) Discotecas
- F) Salones de baile
- G) Peñas
- H) Salas de cine con venta de bebidas alcohólicas, y
- I) Cabarets.

En el caso de querer trabajar un giro que no se encuentre dentro de los supuestos para la licencia de funcionamiento tipo A ó B, el comerciante tiene la obligación de presentar su Aviso de Declaración de Apertura ante la delegación correspondiente; este tipo de permiso se expide para aquellos establecimientos mercantiles que no causan impacto vecinal o zonal con sus operaciones mercantiles.

Dentro del artículo 2º, fracción VII, de LFEMDF encontramos el concepto de Declaración de Apertura:

“Artículo 2º. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

- VII. Declaración de apertura: el acto administrativo por el cual la autoridad recibe la manifestación que hace una persona física o moral de que iniciará actividades comerciales en un establecimiento mercantil, una vez cumplidos los requisitos establecidos en las

normas jurídicas aplicables;"

Para su legal funcionamiento se deben cubrir los requisitos contemplados en la LFEMDF en el artículo 43.

Este tipo de permisos son los más frecuentes ya que en cualquier unidad territorial de las miles que integran el Distrito Federal encontramos papelerías, fondas, paletterías, zapaterías, etc., tan sólo por citar algunos ejemplos.

Como se observa, esta Ley tiene muchas exigencias para el comerciante formal ó regular, ya que en caso de faltarle algún requisito no se expide el permiso, situación que en estricto apego a derecho es justa, pero en la realidad, muchos establecimientos operan fuera de la ley poniendo en riesgo la integridad física de los consumidores.

4.3.4. REGLAMENTO DE MERCADOS DEL DISTRITO FEDERAL

Desde su publicación en el DOF el siete de mayo de 1951, el RMDF considera a los comerciantes ambulantes como tales, clasificándolos por el tiempo ó permanencia en la cual desempeñan su actividad; por lo que tenemos a los vendedores que trabajan en las inmediaciones o zonas de mercado; los que trabajan en un puesto permanente ó fijo, temporal ó semifijo, por mencionar algunos; motivo por el cual considero importante el estudio de dicho ordenamiento.

Desde su entrada en vigor, los legisladores no se han encargado de actualizar este reglamento a través de reformas ó modificaciones, con base en los acontecimientos sociales y económicos que ha sufrido la sociedad en los últimos

cincuenta años, situación que es alarmante debido al crecimiento desmedido de comerciantes ambulantes en las vialidades peatonales y vehiculares de todas las demarcaciones territoriales que conforman el Distrito Federal.

Dentro del artículo 3º, fracciones II, III, IV y V del RMDF se contempla una clasificación de los comerciantes:

“Artículo 3º. Para los efectos de este reglamento se considera:

II. Comerciantes permanentes, quienes hubiesen obtenido del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, el empadronamiento necesario para ejercer el comercio por tiempo indeterminado y en un lugar fijo que pueda considerarse como permanente.

III. Comerciantes temporales, quienes hubiesen obtenido del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, el empadronamiento necesario para ejercer el comercio por tiempo determinado que no exceda de seis meses, en un sitio fijo y adecuado al tiempo autorizados.

IV. Comerciantes ambulantes A, quienes hubiesen obtenido del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, el empadronamiento necesario para ejercer el comercio en lugar indeterminado y para acudir al domicilio de los consumidores;

V. Comerciantes ambulantes B, las personas que ejerzan el comercio en lugar indeterminado y que no se encuentren dentro de las previsiones de la fracción anterior.”

Para los comerciantes que ejercen su actividad comercial en un puesto permanente ó temporal, tienen prohibido el arrendamiento y el subarriendo, sin embargo, es de todos conocido que detrás de los comerciantes permanentes, temporales ó ambulantes hay un “líder”, que por una cantidad de dinero les permite trabajar el puesto a su nombre, cobrándoles cierta tarifa por ello; también, estos presuntos “líderes” cobran por el supuesto “permiso” que otorgan para la instalación del puesto en la vía pública, pareciera que las calles y avenidas fueran de su propiedad, prometiendo tramitar ante el área correspondiente de la delegación el permiso para su legal estancia y su empadronamiento, situación que en la mayoría de los casos nunca ocurre.

4.3.5. PROGRAMA DE REORDENAMIENTO DEL COMERCIO EN VÍA PÚBLICA PARA EL DISTRITO FEDERAL

El Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública para el Distrito Federal surge en cumplimiento a lo previsto en el artículo 8º transitorio del decreto publicado en la GODF el 31 de diciembre de 1997 que reforma y deroga diversas disposiciones del CFDF y en el DOF del 5 de enero de 1998 para la aplicación de las cuotas establecidas en el artículo 267-A del CFDF.

En el artículo 8º transitorio del CFDF se prevé que las cuotas a que se refiere el artículo 267-A sólo se aplicaran a quienes formen parte de los Programas de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública y excluye expresamente a los trabajadores comprendidos en el artículo segundo y tercero del Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal y a los comerciantes que utilicen la vía pública exclusivamente para trasladarse de un lugar a otro y no se asienten en espacios públicos para ofrecer sus mercancías.

Este programa tiene como objetivos:

1. El mejoramiento del entorno urbano y la convivencia social en la ciudad de México, es decir, una ciudad con calles y plazas no saturadas; respeto a los derechos de los vecinos; recuperación del patrimonio artístico y cultural de la ciudad; protección de las áreas cercanas a hospitales, escuelas, cuarteles, edificios de bomberos, templos religiosos, mercados, bancos, empresas de alto riesgo, estaciones del metro y las que determine el área de Protección Civil.

2. Ofrecer alternativas a la economía informal para su tránsito gradual a la economía formal, a través de las siguientes acciones: mejorar y modernizar los mecanismos de comercialización en beneficio de los consumidores; incorporación de los comerciantes en la vía pública al régimen fiscal y a la seguridad social.

3. Democratizar y transparentar las políticas y acciones de gobierno a través de: combate a la corrupción; acabar con acciones discrecionales y arbitrarias del gobierno; establecer una relación respetuosa del gobierno con las organizaciones de comerciantes; fomentar la participación ciudadana en la supervisión de los actos de las autoridades que intervengan en el programa.

De igual manera hace una clasificación de los comerciantes conforme al modo operacional y de agrupación de éstos, quedando de la siguiente manera:

- “Mercados sobre ruedas” creados con la finalidad de expender productos básicos para la población mas necesitada.
- Concentraciones, creadas generalmente en zonas marginadas bajo estructuras de láminas de cartón, metálica ó de madera y para cuyo funcionamiento se requiere una pre cédula de empadronamiento que expide la delegación competente.
- Vendedores denominados “ambulantes”, éstos se caracterizan por ejercer su actividad comercial en forma permanente ó eventual sobre las vías públicas. Operan con horarios libres.

CAPITULO V

PROPUESTAS NORMATIVAS

5.1 Creación de los Comités de Opinión para el Establecimiento de los Comerciantes en Vía Pública

Como es sabido, el problema del comercio en vía pública se ha acentuado en los últimos años principalmente en el Distrito Federal, en donde asciende a un número aproximado de más de ciento cincuenta mil comerciantes distribuidos en las dieciséis delegaciones, cifra que registra el PRCVPDF, y que han hecho de esta actividad, su ocupación ordinaria, quedando en manos de la autoridad su reordenamiento, regularización y reubicación en plazas comerciales. Para lograr esta acción, es necesaria la participación de todos los sectores involucrados, a efecto de que sean los propios habitantes de las colonias en donde se encuentran trabajando estos comerciantes, quienes emitan su opinión, ya que el fenómeno del comercio ambulante, es una constante demanda ciudadana en cuanto a la negativa por parte de los vecinos para su instalación.

Para alcanzar este objetivo, propongo la creación de los "Comités de Opinión para el Establecimiento de los Comerciantes en Vía Pública" para que de manera conjunta tanto las autoridades delegacionales, el gremio del comercio establecido, los comités vecinales y los representantes del comercio ambulante decidan conforme a la LPCDF si procede la solicitud ó permanencia del comerciante que ocupe ó desee ocupar un espacio en la vía pública; este consenso se lograría una vez que se llevase a cabo la modificación de la LPCDF en su artículo 98.

Estos comités de opinión estarían integrados de la siguiente manera:

1. Por parte de la autoridad delegacional:

A) Director General Jurídico y de Gobierno

B) Director de Mercados y Vía Pública y,

C) Si existe dentro de la estructura orgánica de la delegación el Coordinador del PRCVP.

2. El comité vecinal de la colonia, barrio ó pueblo de la cual se pretenda debatir la ubicación del comerciante ambulante.

3. Representantes del comercio establecido

4. Representantes del comercio ambulante

Para el óptimo funcionamiento de estos comités de opinión, se requiere que cada una de las delegaciones cuente con un padrón de comerciantes en vía pública actualizado y cotejado, es decir, que los datos del comerciante coincidan con la situación que prevalece en la calle, esto evitaría duplicidad en los registros en la base de datos denominada SISCOVIP, sistema que es controlado por el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Dirección General de Programas Delegacionales de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública, a efecto de llevar un censo global de los comerciantes que ocupan las vialidades ó espacios públicos en cada una de las demarcaciones, además de un plano cartográfico por unidad territorial, que contenga el número de comerciantes censados y con ello poder ubicar su espacio de trabajo, con esto se evitaría la saturación de determinadas zonas, ya que las altamente concurridas por los peatones son cotizadas por dichos comerciantes debido a que representan un mayor número de ventas.

Con ello se lograría que los comerciantes ambulantes se instalaran en el lugar idóneo, de igual manera contarían con el permiso necesario por parte de la delegación, previo pago que efectúen por concepto de aprovechamientos por el uso ó explotación de las vías o áreas publicas, conforme a lo señalado en el artículo 267-A del CFDF y estos recursos al ser captados por la delegación serían aplicados automáticamente en beneficios para los comerciantes ambulantes y establecidos; esto con motivo de las reformas que sufrió dicho artículo publicadas en la GODF del 31 de diciembre de 2002, (situación que analizaremos más adelante), logrando un mayor control y se evitando en la medida de lo posible la proliferación del ambulante.

Para alcanzar estos objetivos, se requiere la modificación a la LPCDF, consistente en adicionar una fracción al artículo 98, que faculte al comité vecinal a participar y formular opinión cuando se lo solicite la autoridad delegacional, para el caso de afectación de las vías o áreas publicas de su respectiva colonia, barrio o pueblo; de igual manera la actualización del RMDF, el cual desde su publicación en 1951 no ha sufrido reforma alguna encontrándose rebasado por la situación actual de la ciudad.

5.2. Modificación a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Cada uno de los vecinos que conforman una unidad territorial tienen su representación a través de los comités vecinales, figura que tiene su fundamento legal en la LPCDF publicada en el DOF del 21 de diciembre de 1998 en su artículo 81.

El concepto, así como la función que guardan los comités vecinales queda

regulado en el artículo 80 de la LPCDF que a la letra dice:

“Artículo 80.- Los comités vecinales son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativo de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.”

De igual manera la LPCDF le asigna funciones a dichos comités a través del artículo 98 de la ley en mención siendo las siguientes:

“Artículo 98.- Los comités vecinales tendrán las siguientes funciones:”

- I. Representar los intereses de los vecinos de su colonia
- II. Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los ciudadanos de su colonia, barrio, pueblo ó unidad habitacional;
- III. Conocer y dar a conocer a los habitantes de su área de actuación, las acciones de gobierno que sean de interés general para la comunidad;
- IV. Dar seguimiento a las propuestas y demandas que formulen los vecinos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional ante el órgano político administrativo de la demarcación territorial;
- V. Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la colonia, barrio, pueblo ó unidad habitacional;
- VI. Participar, en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la colonia, barrio, pueblo ó unidad habitacional, para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto del órgano político administrativo de la demarcación territorial;
- VII. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica que se consideren convenientes a fin de fortalecer su papel como instancia de representación vecinal;
- VIII. Ser un vínculo entre los habitantes y los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales;
- IX. Promover la organización, participación y la colaboración ciudadana en su entorno;
- X. Organizar estudios e investigaciones sociales y foros sobre los temas y problemas de mayor interés para la comunidad a la que representan;
- XI. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación tendientes a promover la participación ciudadana;
- XII. Promover y fomentar la organización democrática e incluyente de los comités de trabajo que, dependiendo de las características de su territorio formen los vecinos de su demarcación territorial
- XIII. Conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos; y
- XIV. Las demás que ésta y otras leyes les otorguen.”

Sin embargo, para poder consolidar la operatividad de los comités de opinión es necesaria la participación de los vecinos para su conformación y mejor funcionamiento, por lo que propongo la adición consistente en una fracción al artículo 98 de la LPCDF que atribuya a los comités vecinales la posibilidad de participar en la mejora urbana de su colonia, barrio ó pueblo opinando respecto de la permanencia ó retiro de aquellos bienes u objetos muebles no propios del equipamiento urbano que invadan ó afecten su libre tránsito, quedando la fracción propuesta de la siguiente manera:

“Artículo 98.- Los comités vecinales tendrán las siguientes funciones:”
XIV.- Participar y emitir opinión cuando se lo requiera la autoridad delegacional en aquellos casos en que se vean afectadas las vías y áreas públicas de su unidad territorial.

Con esta adición los comités vecinales estarían facultados para participar cuando sean convocados a través del órgano político administrativo en los comités de opinión y formularían su opinión respecto a si consideran o no procedente la instalación de algún comerciante ambulante dentro de su colonia, pueblo ó barrio, logrando con ello abatir de manera considerable la demanda ciudadana que se genera con motivo de la solicitud ó negativa de los colonos sobre su instalación.

5.3. Aplicación de Recursos conforme al Artículo 267-A del Código Financiero del Distrito Federal

El Código Financiero del Distrito Federal publicado en la GODF del 31 de diciembre de 1994 y que entró en vigor el 1º de enero de 1995, derogó la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, así como las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas, resoluciones, consultas,

interpretaciones, autorizaciones ó permisos de carácter general que contravinieran lo establecido en el CFDF.

En este sentido, dicho Código en su artículo 267-A estipula que para el caso específico de los comerciantes ambulantes con puesto semifijo éstos deben pagar cada tres meses a la delegación los aprovechamientos por el uso ó explotación de las vías y áreas publicas, es decir, el espacio que ocupan para el desempeño de su actividad comercial, motivo por el cual, quedan obligados a cubrir el pago correspondiente siempre y cuando cuenten con el permiso vigente expedido por el órgano político administrativo. El CFDF hace una división de los comerciantes en dos grupos:

- 1) El primer grupo abarca a los comerciantes ambulantes con puesto semifijo con la dimensión de 1.80 por 1.20 metros cuadrados, así como los puestos en tianguis, mercados sobre ruedas y bazares;
- 2) En el segundo grupo contempla la exención de pago a aquellas personas con capacidades diferentes, adultas mayores, madres solteras, indígenas y jóvenes en situación de calle, que ocupen puestos de 1.80 por 1.20 metros cuadrados o menos, siempre que se encuentren presentes los mismos.

Para gozar de este beneficio deben presentar una solicitud escrita dirigida al jefe delegacional correspondiente en la que manifiesten, bajo protesta de decir verdad, que se encuentran en la situación prevista en el grupo 2, de exentos.

Con motivo de las reformas publicadas en la GODF del 31 de diciembre de 2002, al CFDF, artículo 267-A, último párrafo, consistentes en que los aprovechamientos a los que se refiere este artículo se destinarán a la

delegación correspondiente como recursos de aplicación automática, cabe señalar que con esta reforma se faculta a la delegación para aplicar los recursos en la misma área que los genera, siendo el caso en los propios espacios y vías públicas. En este orden de ideas, mi propuesta consiste en que la delegación al tener el manejo de los recursos, brinde la oportunidad a los vecinos de participar emitiendo su opinión a través de su comité vecinal para determinar en que desean se invierta lo recaudado, es decir, puede otorgarse un mayor servicio de limpieza en las aceras donde se encuentran instalados los comerciantes, con esto se lograría abatir considerablemente el sin número de demandas ciudadanas que se presentan en la delegación, respecto de lo sucio que dejan las calles los días que se instalan los comerciantes, pintura para los puestos, etc.

Propongo que la delegación, con el fin de uniformar los puestos que utilizan los comerciantes ambulantes en sus labores cotidianas consense con los mismos, la posibilidad de cambiarles el puesto que ocupan por un carrito, el cual se les otorgaría bajo la modalidad de concesión y lo depositarían diariamente en una bodega, propiedad de la delegación, al finalizar el día ó el horario que destinen para el desempeño de su actividad comercial. Estos carritos se les otorgarían únicamente a los titulares de los puestos y en el caso de que la autoridad, al hacer la inspección física se percatara que el puesto en cuestión es trabajado por otra persona que no es la titular, automáticamente se daría inicio al procedimiento de revocación de la concesión. La delegación adquiriría dichos carritos con los recursos recaudados por el pago del uso de la vía pública efectuado por los comerciantes; esta acción sería del agrado de la ciudadanía

ya que verían reflejado su pago en bienes y servicios que la autoridad delegacional les proporcionaría, logrando una armonía visual en lo concerniente al equipamiento urbano en las vialidades.

5.4. Actualización del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal.

El Reglamento de Mercados para el Distrito Federal publicado en el DOF del 7 de mayo de 1951 actualmente vigente, desde su publicación y hasta la fecha no ha sufrido reforma alguna, tal vez porque los legisladores y la administración pública no le han dado la importancia que amerita, a pesar de las graves deficiencias que presenta, porque continúa aplicándose por la autoridad competente para el cumplimiento de sus funciones, no obstante su obsoleto estado y regulación contenida.

Por lo mismo, es urgente que este Reglamento sea reformado, ya que hay disposiciones que se encuentran alejadas de la realidad económica que vive el país actualmente

Desafortunadamente las iniciativas de ley relativas a mercados públicos que han sido sometidas al pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no han tenido el resultado deseado; ya que desde que era denominada "Asamblea de Representantes del Distrito Federal" en el primer período ordinario de sesiones en 1989, fue presentada por el entonces Partido del Frente Cardenista de la Revolución Nacional una iniciativa de reformas al RMDF, misma que pasó desapercibida. Posteriormente en el segundo período ordinario de sesiones del primer año de ejercicio de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el 25 de abril de 1989 nuevamente el

Partido del Frente Cardenista presentó una iniciativa de reformas, en la cual proponía la protección a los comerciantes ambulantes "B" de la explotación de los líderes a través de las dependencias correspondientes, otorgándoles las cédulas respectivas y cobrando directamente las cuotas a los comerciantes; el aumento de las multas adaptándolas a la situación real y fijando el monto en días de salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Desde 1989 al 2002 no se presentó iniciativa alguna sino hasta la II Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en su segundo período ordinario de sesiones del 30 de abril de 2002, en la cual el Partido Revolucionario Institucional a través del Diputado Edgar López Nájera presentó una iniciativa de decreto de Ley de Mercados Públicos en el Distrito Federal, iniciativa en la que sus propuestas manejan el concepto de auto administración, por lo cual serían los locatarios los responsables de la administración general del mercado público así como de su mantenimiento, remodelación, reparación y limpieza; el establecimiento de órganos delegacionales de supervisión de funcionamiento de los mercados públicos para que los locatarios se encuentren representados frente a los órganos de gobierno; el diseño y ejecución de programas de seguridad de protección civil y de capacitación a locatarios y trabajadores; la generación de empleos; el cumplimiento de obligaciones fiscales, por mencionar algunas de las temáticas abordadas en dicha iniciativa; sin embargo, al parecer quedó en el tintero como las anteriores, es decir, sin efectos, ya que no ha sido publicada ninguna reforma al RMDF y mucho menos discutida en el seno de la Asamblea Legislativa.

Estas propuestas han dejado fuera algunos puntos que considero importantes y que retomo a efecto de que el RMDF sea reformado bajo los siguientes argumentos:

1. El artículo 2º debe estipular que todo lo referente a las concesiones se regularán por la LRPSP y no por la Ley Orgánica del entonces Departamento del Distrito Federal, ya que en el artículo 75 de la LRPSP se enuncia el procedimiento para otorgar la concesión.
2. Adicionar a la fracción III del artículo 3º una sanción cuando el comerciante prolongue su permanencia por un período mayor a seis meses, ya que en la actualidad los comerciantes permanecen más de seis meses en su lugar de trabajo, por lo que dejan de ser temporales volviéndose permanentes.
3. En el artículo 8º debe considerarse la imposición de alguna sanción ó multa debido a que la mayoría de los comerciantes ambulantes tiene puestos sobredimensionados, es decir, rebasan el tamaño permitido que es de 1.80 por 1.20 mts, de igual manera obstruyen el tránsito peatonal con anexos, es decir, colocan enseres propios del giro sobre los pasillos ó alrededor del puesto, abarcando una superficie mayor a la permitida.
4. Adicionar al artículo 15 la revocación de la concesión, aplicable cuando el titular del local rebase el período de 90 días autorizado por la autoridad para que otra persona realice la actividad comercial por cuenta de éste, es decir, se iniciaría con el procedimiento en el caso de que se encuentre que la persona que trabaja el puesto no es el titular ó algún familiar del empadronado.

5. Suprimir la fracción I del artículo 28 debido a que en la actualidad únicamente los establecimientos mercantiles son los que requieren para su legal operación de la licencia de funcionamiento, así como la fracción III, ya que en la práctica este requisito no es solicitado, o en su caso, hacer aplicativa dicha fracción.
6. En el caso de la cesión de derechos contemplada en el artículo 36, debe hacerse hincapié que la cesión que sea plasmada al reverso de la cédula no tiene validez, ya que como lo señala el artículo citado, debe solicitarse la cesión ó traspaso de derechos mediante el formato expreso.
7. En el artículo 45 debe adicionarse alguna sanción ó multa porque existen casos en los que efectivamente el puesto si se encuentra arrendado a un tercero.
8. Adicionar al artículo 52 que los baños públicos no deben ser administrados por un particular sino directamente por la delegación, para que ésta aplique automáticamente los recursos recaudados bajo ese rubro, en mejoras para tenerlos en óptimas condiciones de uso.
9. Derogar el artículo 69, ya que no es únicamente en el primer plano (como lo cita el artículo, refiriéndose al Centro Histórico) donde encontramos comerciantes ambulantes, éstos se han expandido en las inmediaciones de las dieciséis demarcaciones territoriales.
10. En el artículo 97, fracción I, que contempla el rango de multas, debe elevarse a días de salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, para que oscilen entre los 10 a 300 días, ya que la multa de la fracción I

que contempla la sanción de cinco a doscientos cincuenta pesos, es irrisoria.

Debe considerarse también la inserción de un procedimiento aplicable a los locales inactivos que existen en los mercados públicos, ya que simplemente en la delegación Azcapotzalco de los 19 mercados con los que cuenta hay aproximadamente 250 locales inactivos, siendo muchos de ellos utilizados como comederos, giro que no está contemplado en el RMDF y que debería ser reglamentado ó sancionado.

Por lo antes señalado, estimo necesario que el RMDF sea objeto de actualización, ya que rebasa la situación que predomina en cada una de las calles de la ciudad.

CONCLUSIONES GENERALES

PRIMERA. El comercio ambulante en la actualidad es para muchos un "mal social" pero para otros es una solución práctica y eficaz a varios de sus problemas, al padecer de trámites burocráticos y complicados para abrir un negocio y la negativa de la autoridad para permitir la instalación de puestos fijos y semifijos en la vía pública, esto derivado por el desempleo, salarios insuficientes, falsa oferta de empleos y otros más.

SEGUNDA. La vía pública debe respetarse como un espacio destinado al interés general. Es necesario aceptar que la libertad del comercio consagrada en el artículo 5º constitucional tiene como limitante el que no se ataquen los derechos de tercero ó se afecte a la comunidad.

TERCERA. La ausencia de políticas de desarrollo integral provocaron el crecimiento desorbitado en la ciudad, dando como resultado la falta de planeación de espacios públicos ordenados para la satisfacción de las necesidades sociales como el abasto y el comercio de las mercancías que demanda la población. Por lo que las actividades comerciales informales ocuparon las calles convirtiéndolas en mercados, sobre todo en aquellos lugares en que por la afluencia de posibles compradores resulta casi natural la concurrencia de oferentes de bienes y servicios.

CUARTA. La falta de reglamentación adecuada acerca de las condiciones en que deben ser expedidos los permisos correspondientes y la falta de consenso ciudadano para la posible instalación de un comerciante ambulante ya sea en puesto fijo ó semifijo, ha originado que las autoridades administrativas actúen discrecionalmente sin atender la finalidad del interés social. De igual forma no se ha considerado la forma de regular a los itinerantes para evitar su propagación.

QUINTA. El tratamiento de la problemática del comercio ambulante debe contemplar no sólo el desarrollo de programas como: el Programa de

Reordenamiento del Comercio en Vía Pública, sino, además, la emisión, adecuación y actualización de la normatividad que lo regula para que su aplicación sea de manera sistemática e integral y de transparencia para evitar la corrupción.

SEXTA. El establecimiento de los comités de opinión tendrá como objeto evitar que se afecten los derechos de los vecinos, es decir, éstos expresarán su opinión respecto de la mejora urbana de su colonia, barrio ó pueblo, se impedirá que se instalen comerciantes que estorben los accesos a sus casas, unidades habitacionales ó condominios; se incrementen las emisiones de contaminantes como el ruido y la basura ó el uso indebido de fuentes de energía eléctrica.

SÉPTIMA. El reordenamiento del comercio ambulante, a través de la implementación de los comités de opinión será producto de integrar las demandas ciudadanas, de convocar voluntades, de conciliar intereses de grupos organizados y de prestar atención a las voces individuales.

OCTAVA. Con los comités de opinión se establecería a través de la vía del diálogo una relación respetuosa y armónica entre el gobierno local, a través del órgano político-administrativo correspondiente, sus habitantes y las organizaciones de comerciales tanto formales como informales, derivando en un respeto a la ley, a la libertad de asociación y a la autonomía de las organizaciones.

NOVENA. Los comités de opinión deberán ser promotores de un auténtico desarrollo del comercio informal y no simples gestores, tendrán como objetivo fundamental la elaboración de un padrón único de comerciantes en vía pública, actualizado y cotejado con la calle, así como un plano cartográfico por unidad territorial que contenga el número de comerciantes censados y con ello ubicar su espacio de trabajo.

DECIMA. El comerciante ambulante puede y debe convertirse en una nueva clase de comerciante, que al ejercer su actividad en cualquier

espacio que le sea autorizado le permita la convivencia armónica con su entorno social, evitando con ello inconformidades con el gremio de comerciantes establecidos, la autoridad competente y los habitantes, traduciéndose en unión, dignificación y desarrollo de los mismos.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Saignes, Miguel.
"El Comercio en el México Prehispánico"
Instituto Mexicano de Comercio Exterior.
México, Distrito Federal. 1975.
2. Benson, Nettie Lee.
"La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano"
2ª edición. El Colegio de México. LI Legislatura. México, Distrito Federal.
1980.
3. Carreño María, Alberto.
"Breve Historia del Comercio"
5ª edición. Editorial Porrúa. México, Distrito Federal. 1964.
4. Castillo Méndez, Laura Elena.
"Historia del Comercio en la Ciudad de México"
Departamento del Distrito Federal. Secretaria de Obras y Servicios.
México, Distrito Federal. 1973.
5. Clavijero, Francisco Javier.
"Historia Antigua de México"
2ª edición. Editorial Porrúa. México, Distrito Federal. 1958.
6. Contreras Bustamante, Raúl.
"La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa.
Historia y Perspectiva"
Editorial Porrúa. México, Distrito Federal. 2001.
7. De las Casas, Bartolomé.
"Los Indios de México y la Nueva España"
6ª edición. Editorial Porrúa. México, Distrito Federal. 1987.
8. Díaz del Castillo, Bernal.
"Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España"
Editorial Planeta de Agostini. Barcelona, 1997.
9. Epítome.
(Compuesto para servir de texto en la enseñanza comercial por un Padre
de la compañía de Jesús)
"Historia General Del Comercio"
Editorial Religiosa. Barcelona, 1913.
10. Fraga, Gabino.
"Derecho Administrativo"
31ª edición. Editorial Porrúa. México, Distrito Federal. 1992.

11. García Martínez, Bernardo.
"Historia General de México".
2ª. Edición. El Colegio de México. México, Distrito Federal. 1980.
12. Gaxiola, Francisco Javier.
" El Distrito Federal"
4ª época. Editorial El Foro. México, Distrito Federal. 1956.
13. Hira de Gortari, Rabiela y Regina Hernández, Franyuti.
"Memorias y Encuentros: la Ciudad de México y el Distrito Federal.
(1824-1928)" Tomo I.
Departamento del Distrito Federal. Instituto de Investigaciones Dr. José
María Luis Mora. México, Distrito Federal. 1988.
14. Katz, Friedrich.
"Situación Social y Económica de los Aztecas durante los Siglos XV y XVI".
Instituto de Investigaciones Históricas. UNAM. México, Distrito Federal.
1966.
15. Kohler, Josef.
"El derecho de los Aztecas"
Compañía Editora Latinoamericana. México, Distrito Federal. 1924.
16. López Rosado, Diego G.
"Curso de Historia Económica de México"
3ª edición. UNAM. México, Distrito Federal. 1973.
17. Mantilla Molina, Roberto.
"Derecho Mercantil"
25ª. edición. Editorial Porrúa. México, Distrito Federal. 1987.
18. Novo, Salvador.
"Breve Historia del Comercio en México"
Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México.
México, Distrito Federal. 1974.
19. Rocco, Alfredo.
"Principios de Derecho Mercantil"
10ª edición. Editora Nacional. México, Distrito Federal. 1981.
20. Rojas Mix, Miguel A.
"La Plaza Mayor"
Editores de Idiomas Vivientes, S.A. España, 1978.
21. Sayeg Helú, Jorge.
"La Creación del Distrito Federal. (La Ciudad como asiento de los Poderes
Federales)."
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
México, Distrito Federal. 1991.

LEGISLACIÓN APLICABLE

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917. Vigente.
2. Código de Comercio publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de octubre de 1889. Vigente.
3. Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1992. Vigente.
4. Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 28 de febrero de 2002. Vigente.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1998. Vigente.
6. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de julio de 1994. Vigente.
7. Reglamento de Mercados para el Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de mayo de 1951. Vigente.
8. Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública para el Distrito Federal publicado mediante Acuerdo número 11/98 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 16 de febrero de 1998.
9. Diario Oficial de la Federación publicado el 31 de Diciembre de 1946.
10. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 25 de abril de 1928.

TESIS AISLADA

Tesis Aislada

Materia: Administrativa

Octava época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo VII, junio de 1991

Página: 227

“COMERCIANTES. CEDULA DE EMPADRONAMIENTO, ES UN REQUISITO PARA ACREDITAR EL INTERES JURÍDICO.”

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 582/90. Mario Cisneros Galindo. 29 de marzo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretario: Mario Sosa Escudero.

Amparo en revisión 642/91. Esteban Hernández Nava. 23 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

Amparo en revisión 2342/88. María del Socorro Velázquez Millán. 10 de febrero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez.

Tomo III, Segunda Parte-1, página 183

JURISPRUDENCIA

Materia: Administrativa

Octava época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: III, segunda parte-2, enero a junio de 1989

Tesis: 1.5º. A. J/2.

Página: 900

Genealogía: Gaceta número 16-18, abril-junio de 1989, página 93.

 Apéndice 1917-1995, Tomo III, segunda parte, tesis 985, página 776.

“COMERCIANTES PERMANENTES, EJERCICIO DE ACTIVIDADES DE LOS. REQUIERE DE EMPADRONAMIENTO.”

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Queja 15/88 Antonio Alvarez Ayala. 6 de enero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. de Fátima I. Sámano Hernández. Secretario: Manuel de J. Rosales Suárez.

Queja 19/88. Comerciantes Tinguistas y Pequeños Industriales de la República Mexicana, A.C. 7 de enero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Pedro Esteban Penagos López. Secretaria: Zara Gabriela Martínez Peralta.

Queja 43/88. Álvaro Ventura Miguel y coagraviados. 25 de enero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Pedro Esteban Penagos López. Secretario: Miguel Angel Antemate Chigo.

Queja 405/88. Marisela Hernández González. 31 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. de Fátima I. Sámano Hernández. Secretario: Manuel de J. Rosales Suárez.

Incidente en revisión 2735/88. Jovita Sosa Alvirde y coagraviados. 13 de enero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: J.S. Eduardo Aguilar Cota. Secretario: Jesús Díaz Barber

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1. Alonso Martín.
Enciclopedia del Idioma.
Tomo I. 2ª. reimpresión.
Editorial Aguilar. S.A. México, Distrito Federal. 1988.
2. Cabanellas Guillermo.
"Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual."
Tomo I. Vigésima primera edición. Editorial Heliasta, S.R.L.
Argentina, 1989.
3. Diccionario de la Lengua Española.
Real Academia Española.
22ª. Edición. Tomo III. Editorial Espasa. España, 2001.
4. Diccionario Jurídico Mexicano.
8ª edición. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Editorial Porrúa. México, Distrito Federal. 1995.
5. Nueva Enciclopedia Jurídica. Volumen 4. Barcelona: Francisco Seix, 1950.
6. Pimentel Álvarez, Julio.
"Breve Diccionario Latín-Español". Editorial Porrúa. México, Distrito Federal. 1991.

ANEXOS

ANEXO 1

FIDEICOMISO DEL CENTRO HISTORICO

En abril de 1980, el gobierno federal expidió un decreto que declara Zona de Monumentos Históricos a 668 manzanas del centro y su periferia. En este documento se establecen los límites de lo que se considera como centro histórico:

- 9.1 kilómetros cuadrados de superficie
- Alrededor de 9 mil predios
- 1,436 edificios con valor monumental subdividido en dos áreas contenidas en dos perímetros, el A con una superficie de 3.2 km² (en donde se concentran el mayor número de monumentos) y el perímetro B (superficie de 5.9 km² que funciona como zona de amortiguamiento)

En diciembre de 1987, el centro histórico de la ciudad de México fue declarado patrimonio de la humanidad por la UNESCO.

En diciembre de 1990, fue creado el Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad De México con el objeto de promover, gestionar y coordinar ante los particulares y las autoridades competentes la ejecución de acciones, obras y servicios que propicien la recuperación, protección y conservación del centro histórico.

El 12 de febrero de 2002, al designar a Ana Lilia Cepeda de León como Directora General del Fideicomiso, Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, anunció también un presupuesto de 500 millones de pesos destinados a rehabilitar un núcleo urbano de 34 manzanas y más de 500 predios delimitados por las calles de Donceles y Venustiano Carranza, Eje Central y 5 de febrero. Este presupuesto fue destinado para invertirse este año y sólo en este núcleo.

El proyecto también incluye la manzana de las calles de República de Guatemala y de Argentina, debido a la construcción del centro cultural de España (Guatemala 18 y Donceles 97) que forma parte de un acuerdo de cooperación entre México y España. La obra cuenta con una inversión de más de 50 mil dólares del gobierno español y será inaugurada en noviembre de este año. Asimismo, se intervendrá en la acera poniente de la catedral metropolitana, en el área arbolada y de estacionamiento ubicada frente al Monte de Piedad.

En la alameda central, con una superficie de 80 mil metros cuadrados, se desarrollará un proyecto de arquitectura de paisaje, jardinado, pavimento en algunos andadores, mobiliario urbano, restauración de fuentes, banquetas e iluminación. Se hará también, la demolición de los edificios dañados durante el terremoto de 1985 ubicados en las calles de Independencia, Luis Moya, Dolores y Av. Juárez. el próximo año se construirá en esos terrenos la Plaza Juárez.

ACCIONES

Se inicia en este núcleo urbano para demostrar que cuando hay voluntad política, recursos importantes y confianza en un proyecto, la recuperación del centro histórico es viable y puede convertirse en el detonador de nuevas inversiones, acerque a los mexicanos al "corazón" del país y convierta este maravilloso espacio en un lugar amable y habitable.

Lo anterior no significa que se frene la recuperación o que se dejen de hacer otras acciones en subsecuentes núcleos. Podríamos decir que esto es solo el principio.

En el Fideicomiso estamos convencidos de que en las calles, teatros y monumentos del centro histórico esta nuestro pasado y aquí nace, siempre y cada día, el futuro.

Por eso afirmamos que ...

En el Centro Histórico de la Ciudad De México, el futuro comenzó ayer.

PROGRAMA DE TRABAJO

El centro histórico de la Ciudad de México es el más grande y emblemático del continente americano, abarca:

- Poco más de 9 kilómetros cuadrados.
- 668 manzanas
- Alrededor de 9 mil predios
- Cerca de 1500 edificios de valor monumental.
- 196 monumentos civiles y 67 religiosos.
- Más de 80 museos y recintos culturales.
- 78 plazas y jardines.
- 19 claustros, 28 fuentes y 12 sitios con murales.
- Estructuras construidas entre los siglos XVI y XIX.

En febrero de 2002, se reactiva como público y dependiente del Gobierno del Distrito Federal.

Se destinan 500 millones de pesos para el rescate del espacio público de 34 manzanas y la Alameda Central.

- 13 proyectos específicos para revitalizar, este año, 34 manzanas que representan alrededor de 40 hectáreas y más de 500 predios.
- El primer núcleo urbano está delimitado por las calles: de Donceles a Venustiano Carranza, de 5 de febrero (Monte de Piedad) a Eje Central Lázaro Cárdenas; con un proyecto adicional de la calle de Guatemala, debido a la construcción del Centro Cultural de España.

Durante los últimos 20 años, el centro histórico ha perdido la tercera parte de su población: más de 100 mil habitantes.

Densidad Hab/HA.**1970 322.74****1990 198.95****1995 181.04****FUNCIONES**

El Fideicomiso es responsable de:

- Administrar el recurso público
- Coordinar los trabajos que se desarrollen tanto por las empresas privadas que se contraten como por las distintas secretarías de gobierno involucradas.
- Las obras se iniciarán a principios de agosto y terminarán en diciembre de este mismo año.
- Como instancia de gobierno integrarse a todos los esfuerzos que se desarrollen en el área.

Administración Pública del Distrito Federal

ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COMISION DE REORDENAMIENTO Y REGULACIÓN DEL COMERCIO EN LA VIA PUBLICA DEL CENTRO HISTORICO DEL DISTRITO FEDERAL.

(Al margen superior izquierdo dos escudos que dicen: **Gobierno del Distrito Federal.- México – La ciudad de la Esperanza.- Jefe de Gobierno del Distrito Federal**)

Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso B), en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículos 8 fracción II, 12, fracción II, 67, fracción II, 90, 115, fracción II, y XI; en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 2, 5, 14, 15, fracción I, X, 19, 23, fracción XX, XXX, 39, fracción VI; la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, artículo 16, fracción I y 20, fracción III, y el bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la primera fase de desarrollo del Programa de mejoramiento del comercio popular, y

Considerando

Que el rescate integral del Centro Histórico de la Ciudad de México es una prioridad para el Gobierno del Distrito Federal, no sólo por el valor histórico que representa, sino también en su constitución como centro de actividades económicas y culturales del Distrito Federal y como sede de importantes edificios públicos que actualmente alberga a parte de los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo Federal y Local.

Que para llevar a cabo el rescate integral del Centro Histórico se han establecido diversos programas, entre los que se encuentra el programa parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico del programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la delegación Cuauhtémoc y el programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública, los cuales contemplan el Desarrollo Urbano sustentable de la Zona, que incluye el desarrollo urbano y la preservación y rescate de áreas y recursos patrimoniales, el ordenamiento de las actividades económicas, entre las que se encuentra el comercio; así como la recuperación de los espacios públicos como un elemento determinante para el mejoramiento del hábitat, de la seguridad pública y de las condiciones para actividades de esparcimiento.

Que la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, establece que corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal dictar reglas a que deberá sujetarse la política, vigilancia y aprovechamiento de los bienes del dominio público y tomar, en su caso, las medidas administrativas y

ejercer las acciones judiciales encaminadas a obtener, o recuperar la posesión de los inmuebles del Distrito Federal, así como procurar la remoción de cualquier obstáculo creado natural o artificialmente que impida su adecuado uso o destino.

Que las facultades a las que se refiere la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público se ejercerán por conducto de la Oficialía Mayor, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Delegacionales en los términos de esta Ley, sin perjuicio del ejercicio directo por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Que la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, establece que excepto aquello perteneciente a la federación en términos de la legislación aplicables, son bienes del dominio público del Distrito federal los de uso común entre los que destacan las vías terrestres de comunicación que no sean federales o de particulares y las plazas, calles, avenidas y viaductos, paseos jardines y parques públicos, he tenido a bien expedir el siguiente:

Acuerdo por el se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal.

Primero.- Se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal, como una unidad de Coordinación, Planeación, Decisión y Vigilancia de las disposiciones jurídicas y administrativas en materia de uso y aprovechamiento de la vía pública en el centro Histórico del Distrito Federal.

Segundo.- La Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la vía pública del Centro Histórico del Distrito Federal, tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Coordinar la ejecución de las atribuciones de las dependencias, órganos desconcentrados, organismos político-administrativos y entidades, en materia de vía pública y de manera especial del comercio que en ella se realice;
- II. Autorizar y en su caso, revocar las autorizaciones otorgadas para el uso y aprovechamiento de la vía pública para ejercer el comercio en el centro histórico del Distrito Federal, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- III. Expedir el calendario de festividades tradicionales en que se pueda instalar puestos semifijos para ejercer el comercio en el Centro Histórico del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- IV. Expedir las normas específicas para la instalación de puestos semifijos en el Centro Histórico del Distrito Federal;

- V. Expedir los lineamientos para el uso y aprovechamiento de la vía pública relacionada con el comercio, en coordinación con las dependencias, órganos desconcentrados órganos político-administrativos o entidades competentes;
- VI. Establecer los giros autorizados para el comercio en las vías públicas del Centro Histórico del Distrito Federal;
- VII. Ordenar la recuperación de la vía pública del Centro Histórico del Distrito Federal cuando se realice comercio sin autorización o cuando resulte procedente;
- VIII. Establecer una coordinación operativo con la Secretaria de Seguridad Pública, para contar con el apoyo de agrupamientos de la Policía Sectorial o Auxiliar necesarios para ejecutar sus acuerdos;
- IX. Establecer zonas para la reubicación de los comerciantes que se encuentran en la vía pública del Centro Histórico del Distrito Federal;
- X. Elaborar proyectos de instrumentos jurídicos y administrativos relacionados con la materia del comercio en la vía pública;
- XI. Recopilar e integrar información sobre las actividades que se realizan en la vía pública del Centro Histórico del Distrito Federal;
- XII. Proponer actividades diversas que se puedan realizar en la vía pública del Centro Histórico del Distrito Federal;
- XIII. Velar por el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables al uso y aprovechamiento de la vía pública y el ejercicio del comercio en ésta, pudiendo levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda;
- XIV. Designar y solicitar la habilitación del personal técnico operativo que realice las actividades de verificación y supervisión del cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables al uso y aprovechamiento de la vía pública y del ejercicio del comercio en ésta; y
- XV. Dictar las medidas necesarias para el cumplimiento del presente acuerdo;

Tercero.- La Comisión de reordenamiento y regulación del comercio en la vía pública del Centro Histórico del Distrito Federal se integra por:

- I. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien fungirá como presidente;
- II. Un representante de la Secretaria de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Un representante de la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal;
- IV. Un representante de la Oficialía Mayor; y
- V. Un representante del órgano político-administrativo en Cuauhtémoc;

La Comisión sesionará de manera ordinaria cada mes, y en forma extraordinaria cuando sea convocada para ello, por el Presidente a través del Secretario Ejecutivo.

La Comisión sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos cuatro de sus integrantes. Las decisiones de la Comisión serán tomadas por mayoría de votos, teniendo el presidente, voto de calidad en caso de empate.

La Comisión podrá invitar a sus sesiones a cualquier dependencia, órgano desconcentrado o entidad de la Administración Pública del Distrito Federal, siempre que las atribuciones de éstas se relacionen con el objeto de la Comisión.

Cuarto.- La Comisión de reordenamiento y regulación del comercio en la vía pública del Centro Histórico del Distrito Federal contará con un Secretario Ejecutivo, un Coordinador para el resguardo de las zonas rehabilitadas del Centro Histórico; y un coordinador para el reordenamiento del comercio temporal en puestos semifijos del Centro Histórico, los cuales serán designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Quinto.- El Secretario Ejecutivo de la Comisión de Reordenamiento y regulación del Comercio en la vía pública del Centro Histórico del Distrito Federal, recae en el titular de la Dirección General de Programas Delegacionales y reordenamiento de la vía pública, de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, el cual tiene delegadas todas las facultades que en el presente se le otorgan, para los efectos legales a que haya lugar.

Sexto.- Las atribuciones del Secretario Ejecutivo de la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal son las siguientes:

- I. Ejecutar los acuerdos aprobados por la Comisión;
- II. Expedir y revocar las autorizaciones para el uso y aprovechamiento de la vía pública para ejercer el comercio en el Centro Histórico del Distrito Federal;
- III. Velar y verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables al uso y aprovechamiento de la vía pública y el ejercicio del comercio en ésta, levantando las actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, pudiendo auxiliarse del personal que se encuentre designado y habilitado para el ejercicio de estas facultades;
- IV. Solicitar el apoyo de los agrupamientos de la Policía Sectorial o Auxiliar necesarios para la ejecución de sus atribuciones;
- V. Proponer el calendario de festividades tradicionales para el Centro Histórico;

- VI. Proponer las normas específicas para la instalación temporal de puestos semifijos;
- VII. Proponer los lineamientos para el uso y aprovechamiento de la vía pública;
- VIII. Proponer los Programas de reubicación y reordenamiento del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico;
- IX. Proponer los proyectos de construcción de plazas comerciales, para presentarlos ante el Comité del Patrimonio Inmobiliario;
- X. Proponer la estructura operativa del Consejo;
- XI. Coordinar los Programas y las tareas de reubicación de comerciantes que realizan sus actividades en la vía pública del Centro Histórico;
- XII. Proponer las actividades que se pueden realizar en la vía pública del Centro Histórico;
- XIII. Dirigir la ejecución de las acciones que lleven a cabo la Coordinación para el resguardo de las zonas rehabilitadas del Centro Histórico y la del reordenamiento del comercio temporal en puestos semifijos del Centro Histórico; y
- XIV. Las demás que le sean encomendadas por la Comisión y su Presidente.

Séptimo.- Son atribuciones del Coordinador para el resguardo de las zonas rehabilitadas del Centro Histórico.

- I. Llevar a cabo las gestiones y concertaciones para la recuperación de la zona rehabilitada del primer núcleo denominado "Zócalo-Bellas Artes", delimitado por las calles de Donceles a Venustiano Carranza y 5 de febrero a Eje Central Lázaro Cárdenas,
- II. Resguardar las zonas de la Catedral Metropolitana, Palacio Nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de Pino Suárez y 20 de noviembre;
- III. Resguardar las zonas rehabilitadas,
- IV. Ejecutar las acciones de remoción de obstáculos físicos de la vía pública del primer núcleo referido en la fracción I;
- V. Informar periódicamente al Secretario Ejecutivo de las actividades que desarrolle en cumplimiento de sus funciones, y
- VI. Las demás que le sean encomendadas por el Secretario Ejecutivo.

Octavo.- Son atribuciones del Coordinador para el reordenamiento del comercio temporal en puestos semifijos del Centro Histórico;

- I. Llevar a cabo las gestiones y concertaciones para ejecutar las acciones de reordenamiento del comercio temporal en puestos semifijos en el Centro Histórico;
- II. Recopilar las solicitudes de autorización para el establecimiento temporal de puestos semifijos en el Centro Históricos;
- III. Ejecutar las acciones de remoción de obstáculos físicos de la vía pública del Centro Histórico;
- IV. Integrar el padrón de personas que ejerzan actividades en la vía pública;
- V. Supervisar el cumplimiento de las condiciones en que operarán los puestos semifijos del Centro Histórico;
- VI. Informar periódicamente al Secretario Ejecutivo de las actividades que desarrolle en el cumplimiento de sus funciones;
- VII. Auxiliar en las propuestas de lineamientos para la instalación temporal de puestos semifijos; y
- VIII. Las demás que le sean encomendadas por el Secretario Ejecutivo.

Noveno.- Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, proporcionarán a la comisión la información que ésta solicite.

Transitorios

Primero.- El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Segundo.- Publíquese para efectos del presente Acuerdo el nombramiento del titular de la Dirección General de Programas Delegacionales y reordenamiento de la vía pública, de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.

Dado en la residencia oficial del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la Ciudad de México, a los veintitrés días del mes de enero del año dos mil tres.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Lic. Andares Manuel López Obrador.- Firma.- El Secretario de Gobierno, Lic. José Agustín Ortiz Pinchetti.- Firma.- El Secretario de Seguridad Pública, Lic. Marcelo Ebrard Casaubón.- Firma.