



TECNOLOGICO UNIVERSITARIO  
DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
CLAVE: 3079-09

“LA NECESIDAD DE CREAR UN NUEVO MARCO  
JURIDICO REGULATORIO DE LA ACTIVIDAD  
COMERCIAL EN MERCADOS  
Y VIA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL”

# T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA:

*JORGE MARTINEZ GARCIA.*

ASESOR DE TESIS

*LIC. MARIO ENRIQUE MARTINEZ HERRERA*

MEXICO D.F.

2006



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.

## A G R A D E C I M I E N T O S .

A mi Madre, por todo el apoyo entregado.

A Mis Tíos y Primos por su cariño y comprensión.

A mi Esposa e Hija por su amor y apoyo.

A mis suegros y cuñados por creer en mi y por su valiosa ayuda.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, al CCH Naucalpan y al Tecnológico Universitario de México, Por prepararme académicamente ante la vida.

A Lic. Laura Velázquez Alzúa, Lic. Enrique Vargas Anaya, Lic. Alfonso Velásquez Alzúa por la confianza en mí depositada, en su proyecto de gobierno.

A mis compañeros de la Delegación Azcapotzalco, Miguel Angel, Sandro, Roberto Enrique, Gabriel Herrera Maya, Mario Castro, Hugo Rene. Victor Manuel, Romualdo Aguirre. Armando Arzate, Jorge Miguel, Onesimo, Genaro, Hugo Rene, Lic. Alejandro Carbajal y en forma especial al Sr. Javier Rodríguez Ortiz, por su valiosa amistad y contribución a este trabajo.

A Los Licenciados Jesús Tomás Arriola Campos y Lic. Mario Enrique Martínez Herrera Por la ayuda otorgada al presente trabajo.

A Sayula, Jalisco, y a mis familiares por su apoyo

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

El Crecimiento desmesurado del comercio ambulante que invade y que cada vez se expande más en nuestras calles de ésta ciudad, no es producto de la nada, sino que es resultado de la falta de una Ley que regule los derechos y las obligaciones a las que están obligadas a cumplir, pero que debido a la inaplicabilidad de los reglamentos que tratan de regular el comercio informal en la Vía Pública, ya sea por complacencia de las Autoridades, o por acuerdos entre las autoridades y los Lideres de comerciantes, que lejos de resolverles sus problemas, solo crean problemas a largo plazo, aunado a esto se tienen leyes y reglamentos que son obsoletos y que por lo mismo no son actualizados al problema real y a las necesidades de la época en la que vivimos, esto es, se tratara de crear un ordenamiento jurídico que regule la actividad del comercio ambulante en las calles de nuestra ciudad que la dote de una obligatoriedad para el mejoramiento de las relaciones entre ciudadanos, autoridades y comerciantes.

## OBJETIVO.

La presente Tesis tiene como principal objetivo, la de analizar y proponer una Nueva Ley que regule las actividades entre Autoridades y/o Comerciantes, los intermediarios y/o gestores y/o negociadores, los cuales se unen a la actividad lucrativa de que es objeto el comercio ambulante y de la actividad de los mercados públicos, tratando en todo momento de mediar o crear una justicia social entorno a ellos, evitando que dichos actores antes mencionados, tomen fuerza como grupo de presión social, a fin de evitar actos de corrupción, los cuales, pueden conllevar a un comercio informal o de no control de precios, creando una práctica desleal entre comerciantes establecidos y los no establecidos.

## Í N D I C E

TÍTULO	PÁGINA
CAPÍTULO I DERECHO ADMINISTRATIVO.	1
1.1- CONCEPTO.	1
1.2 SU RELACIÓN CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO.	5
1.3 EVOLUCIÓN HISTÓRICA.	6
1.4 NATURALEZA LEGAL.	7
1.5 UTILIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.	8
CAPÍTULO II. EL ESTADO.	23
2.1 DEFINICIÓN.	23
2.2 ORIGEN DEL ESTADO.	33
2.3 ELEMENTOS DEL ESTADO.	35

CAPÍTULO TERCERO. EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.	62
3.1 GENERALIDADES.	62
3.2 EVOLUCIÓN.	68
3.3 FUNCIONES.	91
3.4 EXAMEN ANALÍTICO DEL PRESENTE RÉGIMEN.	96
CAPÍTULO CUARTO. LA NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN INTEGRAL DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL EN LA VÍA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.	100
4.1 CONCEPTO DE COMERCIO.	100
4.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL COMERCIO.	102
4.3 CARACTERÍSTICAS DEL COMERCIO AMBULANTE.	125
4.3.1 SUS DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS CON EL COMERCIO ESTABLECIDO.	125
4.4 ANÁLISIS ECONÓMICO SOCIAL DEL COMERCIO AMBULANTE EN MÉXICO.	126

4.5 EL COMERCIO AMBULANTE EN EL DISTRITO FEDERAL.	130
CONCLUSIONES.	161
BIBLIOGRAFÍA.	164

## I N T R O D U C C I Ó N

A los inicios de los años 50`s del pasado siglo, se inicia en las esquinas la colocación de vendedoras de café y de vastos antojitos mexicanos que satisfacían la necesidad de proveer alimentos a las nacientes actividades alrededor de las recién nacidas fábricas de nuestra amada ciudad, es decir, el nacimiento de actividades propias de una ciudad que empezaba a progresar y que por ende necesitaba de quien vendiera periódicos, lustrara el calzado, alimentara a los estudiantes, chóferes, cargadores, albañiles, carteros, policías y un sin fin de personas que en sus distintas actividades veían la imperiosa necesidad de empezar a vivir contra el tiempo imposibilitándoles poder llevar comida de sus casas ya que, el incipiente ajetreo de la ciudad de México, que empezaba a florecer se vio asediada a la llegada de un sinnúmero de personas de las distintas ciudades de la República y principalmente

del campo, que lejos de tener una profesión tenían actividades de oficios diversos, y por ende se empezó a proliferar el comercio alrededor de los mercados y ya posteriormente en los años 70's el gobierno y la ciudadanía tuvieron que crear en la ya muy crecida Ciudad de México los llamados "Tianguis sobre ruedas " que en distintas colonias populares empezaron a tener su aparición con el fin de acercar a las amas de casa un lugar de abasto económico y cercano a sus domicilios, tratando de liberar un poco la carga de trabajo que tenían los Mercados Públicos, ya posteriormente, en los 80's y principalmente en los años 90's el comercio ambulante empieza a ser botín de partidos políticos (por los votos) y se crean una serie de organizaciones de líderes de ambulantes, que lejos de resolver sus problemas solo se los agrandan para poder seguir lucrando con sus necesidades. Sólo basta ver como en las calles del Centro de ésta Ciudad se ve invadido el paso peatonal y vehicular por una ola de rejillas metálicas, plásticos que cubren todo el espacio, música a alto nivel de ruido, basura, inseguridad, drogas, prostitución, etc. Que lejos de ser un mal necesario todo lo antes ya mencionado solo basta poner no un freno, pero si una nueva Ley que obligue a los comerciantes autoridades, líderes y ciudadanos a convivir en armonía y principalmente en un Estado de Derecho, ya que la única Ley

existente data del año 1957, tiempos y necesidades muy distintas a nuestra época, pero que con la creación de una Ley de Cultura Cívica, y un Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública, una Nueva ley de Mercados y Vía Pública, impulsaría a la sociedad a tener acceso a Mercados Públicos más limpios, seguros y que ofrezcan una variedad en sus productos y principalmente precios accesibles a los más necesitados en los distintos productos que vemos día a día en las calles de nuestra ciudad.

A continuación trataremos de dar una explicación de los que versara el siguiente trabajo:

En el capítulo I se explicará lo que significa la palabra derecho y la función de lo que el Derecho Administrativo da a la regulación de actos o hechos entre la autoridad y sus gobernados pasando por facetas de su inicio en la historia, así como la explicación por parte de varios autores que iniciara despejando dudas de o que es el Derecho Administrativo.

En el capítulo II tendremos una explicación, no solo por Autores en Derecho sino también de la política, que explicará la función del Estado, no como edificios, o funcionarios que trabajan para la sociedad, sino como un ordenamiento jurídico que se aplica de los que ostentan el poder que el Estado les confiere para dar todo de sí en

beneficio de la sociedad en general, y así poder dar a sus gobernados todas las herramientas que brinda el Estado para que puedan alcanzar sus objetivos.

En el capítulo III se enfocará a explicar la función del Gobierno Del Distrito Federal, como órgano facultado que regula las actividades de los ciudadanos o gobernados, para con las instituciones que ostenta el Estado, para poder servir a la sociedad.

En el último capítulo se explicará lo que significa el comercio, a través de su historia, acontecimientos e influencia que tiene en la actualidad en nuestra economía y formas de vida que se tiene en ésta gran metrópoli, indicando que Ley es la que se debe de aplicar para regular el comercio informal.

# **CAPÍTULO I**

## **DERECHO ADMINISTRATIVO.**

### **1.1- CONCEPTO.**

Para conceptuar al Derecho administrativo es necesario tener una idea específica del Derecho, recordando que ha sido objeto de polémica la definición de esta rama de la ciencia jurídica por parte de los estudiosos de la materia.

Rafael I. Martínez Morales indica:

“Entendemos por Derecho al sistema de normas de conducta dirigidas por igual, a los individuos de una sociedad, con el fin de establecer las bases de su convivencia, mediante la imposición de obligaciones y el otorgamiento de facultades (derechos) tanto entre sí y como con respecto al Estado, y fijando sanciones para el incumplimiento de las obligaciones, las cuales pueden ser impuestas aún en contra de la voluntad de a quien obliga.”<sup>1</sup>

Resulta pertinente considerar que el concepto de Derecho ofrecido, se realizó tomando en cuenta que el autor de referencia, es un estudioso del Derecho Administrativo, por lo cual pensamos que su idea se apega a lo que pretendemos en este apartado.

El Maestro Gabino Fraga afirma que el concepto de Derecho Administrativo debe incluir, por una parte, el régimen de organización y funcionamiento del Poder ejecutivo, y por la otra,

---

<sup>1</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Volumen 3. Derecho Administrativo. México Distrito Federal 1997. Pág. 62.

comprende las normas que regulan la actividad de dicho poder que se realiza de forma de función administrativa, quedando así comprendidos el punto de vista formal y el punto de vista material de la función administrativa.

El citado Maestro, Rafael I. Martínez Morales, transcribe las siguientes definiciones de Derecho Administrativo:

“Según Agustín Gordillo, es la rama de Derecho Público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta.

“Ivor Jennigs dice que el Derecho Administrativo es el Derecho que determina la organización, poderes y deberes de la autoridad administrativa.

“Marcel Waline considera que es el conjunto de reglas que determinan en que condiciones los entes administrativos adquieren derechos e imponen obligaciones a los administrados, mediante la acción de sus agentes en interés de la satisfacción de las necesidades públicas.

Concluye el maestro de referencia estableciendo que para él, el Derecho Administrativo es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, la estructura de los entes del poder público y sus relaciones.”<sup>2</sup>

El Doctor Alfonso Nava Negrete, en el Diccionario Jurídico Mexicano dice que:

---

<sup>2</sup> Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Pág. 63.

“El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público regulador de la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad.

“Benoit dice que el Derecho Administrativo es el conjunto de reglas relativas a la organización y a la actividad de la administración, encargada de asegurar la satisfacción de las necesidades esenciales de los habitantes del país.

Laubadere define al Derecho Administrativo como la rama del Derecho Público interno que comprende la organización y la actividad de lo que se llama comúnmente la administración. Continúa Laubadere afirmando que el estudio de la organización de estos tribunales y de su competencia, el régimen jurídico de los recursos promovidos ante ellos por los administradores constituyen un capítulo, el más importante del Derecho Administrativo.<sup>3</sup>

El autor argentino, Rafael Bielsa, define al Derecho Administrativo en los siguientes términos:

“Derecho Administrativo es el conjunto de normas positivas y de principios de Derecho Público de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de los servicios públicos y el consiguiente contralor jurisdiccional de la administración pública.”<sup>4</sup>

Podemos concluir afirmando que el Derecho administrativo, es la rama del Derecho público que tiene por objeto la Administración pública, entendida como actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos.

---

<sup>3</sup> Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano. 8ª. Edición. Editorial Porrúa-UNAM. Tomo d-h. México Distrito Federal 1995. Pág. 934.

<sup>4</sup> BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1995. Pág. 39.

En los Estados modernos tanto la administración como la jurisdicción se encuentran reguladas por una normativa y cabe distinguir ambas funciones en razón de lo siguiente: al ejercitar la función de juzgar, el Estado persigue la realización de los derechos controvertidos o inciertos; al ejercitar la vía administrativa, tiende a realizar intereses generales.

En esta línea señalada, las acciones fundamentales que la Administración lleva a cabo son las siguientes:

Acción de garantía. Mediante este procedimiento la administración fija el marco de la vida colectiva; establece el orden de convivencia, garantizando cuáles son los ámbitos dentro de los que pueden desarrollarse las iniciativas privadas y cuáles las posibles conductas de los particulares, lo que se realiza manteniendo la tranquilidad y el orden público o definiendo derechos, como en el caso del urbanismo, o limitando posibilidades de actuación, como cuando tasa un precio.

Acción de prestación. Tiene por finalidad entregar a sus destinatarios ciertos bienes o prestar determinados servicios. Los puede ofrecer la administración en el mercado, en régimen de Derecho privado o mediante un concesionario al que fija pautas de actuación, o bien puede ejecutar el servicio público de forma directa y como tal administración.

Acción de estímulo. La administración incita a los particulares a que cumplan actividades concretas de interés público mediante subvenciones, créditos, desgravaciones o exenciones fiscales, recursos estos muy utilizados en materia de urbanismo.

## 1.2 SU RELACIÓN CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO.

Como complemento de éste apartado, cabe establecer que el Derecho Administrativo se relaciona con diversas materias.

En opinión de Manuel del Río González, el Derecho Administrativo forma parte de nuestro orden jurídico, no debemos considerarlo aislado, sino íntimamente relacionado, por subordinación o por colaboración con otras ramas del Derecho, fundamentalmente con el Derecho Constitucional.<sup>5</sup>

La gran mayoría de estudiosos del Derecho Administrativo, consideran a ésta importante rama del Derecho, amplia e íntimamente relacionada con el Derecho Constitucional, motivo por el cual ofreceremos un concepto de esta importante materia, a fin de determinar la relación entre ambas ramas del Derecho.

Jorge Carpizo, explica que el Derecho Constitucional en sentido amplio se identifica con el propio orden jurídico; es decir, con la totalidad de ese marco normativo, ya que la base y los principios generales y fundamentales de las otras disciplinas jurídicas se encuentran en él.

En cambio, el Derecho Constitucional, en sentido estricto, se refiere a una rama del orden jurídico, o sea, a una disciplina que tiene como finalidad el conocimiento de un determinado conjunto de preceptos.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Cfr. DEL RÍO GONZÁLEZ, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Cárdenas editores. México Distrito Federal 1997. Págs. 8-11.

<sup>6</sup> Cfr. CARPIZO, Jorge. Estudios constitucionales. Editorial UNAM. México Distrito Federal 1998. Pág. 76.

En efecto, conforme a lo explicado por el reconocido Maestro, el Derecho Constitucional es la base de todas las ramas jurídicas, y en este sentido, con el Derecho

Administrativo observamos que es su base y además guía el camino de esta importante rama del Derecho.

En nuestra opinión, el Derecho Administrativo es aquél que se encarga de estudiar al Estado con los en su función administrativa.

### **1.3 EVOLUCIÓN HISTÓRICA.**

Alfonso Nava Negrete respecto a este tópico expresa:

“Funda nuestro Derecho Administrativo, Gabino Fraga, con su tratado de Derecho Administrativo, cuya primera edición vio la luz en 1934 y alcanzó 22 ediciones al 29 de junio de 1982, fecha en que el jurista y Maestro de generaciones fallece.

“Inspirado en la doctrina francesa, principalmente, construye la teoría general del Derecho Administrativo, modela las instituciones administrativas y diseña la justicia administrativa.

Expone doctrinas, conceptos y principios, pero sobresale su meritisima cirugía de la legislación administrativa, del Derecho Constitucional y de los fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pionera, pero a la vez clásica, la obra sirve para fijar los rumbos a la administración y apoyar el criterio de los jueces.”<sup>7</sup>

Con lo explicado brevemente por el Doctor en cita, ya podemos considerar que el derecho Administrativo, tiene sus orígenes en el

---

<sup>7</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. Pág. 935.

Derecho francés, el cual en ésta, como en otras ramas por lo tanto influyó decisivamente en su concepción y desarrollo.

El autor en mención, considera que preceden al Derecho Administrativo actual, importantes obras del siglo XIX como la de José María del Castillo Velasco. En el siglo XX, “Derecho Administrativo Mexicano” de Trejo Lerdo de Tejada.<sup>8</sup>

#### **1.4 NATURALEZA LEGAL.**

El Maestro Enrique Sayagués Laso, nos señala que el Derecho Administrativo es un sector del Derecho Público. Cabe definirlo como la parte del Derecho Público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y ejercicio de la función administrativa.

Desde ya conviene puntualizar y la aclaración tiene alcance general para todos los desarrollos contenidos en esta obra, que con la palabra “Administración” nos referimos a todos los organismos públicos actuando en función administrativa y no únicamente los órganos administrativos.<sup>9</sup>

A decir del Maestro Eduardo García Maynez la clásica distinción entre Derecho Público y Derecho Privado, que viene del Derecho Romano, todavía perdura y es aceptada por la generalidad de la doctrina moderna.

La distinción entre Derecho Público y Privado, tiene su razón de ser, no sólo histórica sino técnica. Dentro del orden jurídico, existe un conjunto de normas relativas, principalmente, a la

---

<sup>8</sup> Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. Pág. 935.

<sup>9</sup> Cfr. SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Edición del autor. Montevideo, Uruguay. 1995. Pág. 21.

organización, funcionamiento y la actividad de los entes estatales, las cuales presentan ciertas características generales que no aparecen en las demás normas. Las primeras constituyen el Derecho Público, las segundas el Derecho Privado.<sup>10</sup>

Por nuestra parte, consideramos, que el Derecho administrativo, en definitiva se sitúa en el Derecho Público.

### **1.5 UTILIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.**

El conocimiento del Derecho Administrativo resulta fundamental dentro de la carrera de Licenciado en Derecho. No se trata de una disciplina abstracta, ni mucho menos de una compilación de conocimientos teóricos nutridos por la doctrina nacional y extranjera, sino el conocimiento fundamental de una realidad objetiva y materializada, que nos envuelve a todos desde que nacemos, y que precisamente por considerarla connatural a nuestra forma y estilo de vida, no la percibimos, como tampoco percibimos el aire que respiramos, pero sin embargo, su ausencia sería fatal y motivaría gravísima asfixia de nuestra organización social y política, con características de anarquía por su deficiencia o la ausencia de la administración pública.

La oficina del Registro Civil, los centros de salud, con programas masivos de vacunación, el policía municipal, el agente de tránsito, el inspector de impuestos, el servicio de limpia pública, el agua potable, la energía eléctrica y tantas otras cosas que vemos como meras comodidades que nos da el progreso, son consecuencia de una compleja organización administrativa que durante casi doscientos años de independencia política, se ha venido integrando en nuestro país, muchas veces con deficiencias, otras veces con

---

<sup>10</sup> Cfr. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. 48ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1996. Págs. 130 y 131.

errores y en ocasiones hasta con mala fe de los servidores públicos, empero, todo lo bueno y lo malo que pueda tener, la Administración Pública nos envuelve y nos rodea desde que nacemos, aún cuando la mayoría de las veces no percibimos siquiera su presencia.

Por otro lado, el Derecho Administrativo, como propósito científico de lograr una buena administración pública, es en consecuencia inseparable de la evolución histórica y política del país.

Desde el año de 1810 cuando Don Miguel Hidalgo y Costilla, inició el movimiento de independencia tuvo la necesidad de nombrar lo que hoy conoceríamos como Secretarios de Estado, los cuales fueron respectivamente el del Despacho de Hacienda y el de Gracia y Justicia, en tanto que el Presidente Benito Juárez rechaza la idea de sus colaboradores que pretendían terminar primero con la Guerra de Reforma para iniciar después la organización administrativa y sostiene en su Manifiesto y Programa de Gobierno dirigido a la nación en el año de 1861 que el instinto de la nación ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, ha comprendido que las revoluciones serán estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone con la Revolución Administrativa.

En esencia, es importante que el estudioso del Derecho Administrativo comprenda desde el primer momento, que se está adentrando en el conocimiento teórico práctico de una realidad objetiva y material, de nuestro tiempo y de todos los tiempos, para entender cómo se organiza el Estado a efecto de cumplir con sus fines, cuyo común denominador siempre debe ser la búsqueda del bien público.

Conocer la Administración Pública, como forma en que se organiza el Estado para cumplir con sus fines, corresponde fundamentalmente al Licenciado en Derecho, porque forma parte muy importante del orden jurídico creado, empero inexplicable y extrañamente, una importante cantidad de estudiosos del Derecho desvía su atención hacia el Derecho Penal, al Derecho Civil o Mercantil y a otros aspectos que consideran más directamente relacionados con el litigio en el ejercicio de la profesión.

Debido a este fenómeno inexplicable, resulta común que el abogado desconozca muchos aspectos de la administración pública y con mayor razón las leyes fiscales, que a fin de cuentas constituyen los medios de que se vale el Estado para recaudar lo necesario para subsistir y asegurar la perpetuidad de su existencia; por ello el manejo de la administración financiera y del Derecho Fiscal han quedado en manos de contadores públicos, de administradores de empresas, que aún siendo conocedores de la especialidad, corren el riesgo de desconocer el conjunto y esencia de la estructura jurídica del Estado mexicano.

Por otra parte, la interposición de recursos fiscales y aun del juicio de Amparo, cuando las autoridades de Hacienda, entre otras, violan flagrantemente las garantías individuales, es cuestión que compete fundamentalmente al licenciado en derecho.

En resumen, conocer el Derecho Administrativo mexicano, es indispensable para saber la forma en que funciona y como debiera funcionar la estructura jurídica, política y social del México contemporáneo.

Recordemos que el Derecho Administrativo es considerado como una disciplina de la ciencia jurídica que tiene por objeto la elaboración dogmática y la reducción a sistema de los conceptos, los

principios, las normas, las instituciones de Derecho positivo referentes a la administración pública, y es una disciplina que se ha ido estructurando de acuerdo a la transformación del Estado y de las normas que regulan su existencia y sus relaciones con los gobernados.

Así como el Estado ha tenido diversas formas de manifestarse en el tiempo y en el espacio, los derechos de los particulares frente a él han tenido un contenido muy diverso, desde su ausencia total en los estados absolutistas hasta su precaria existencia en el estado liberal y el desarrollo de todo un sistema jurídico en el estado social.

De acuerdo a lo anterior, existen diferentes enfoques de estas relaciones y de su regulación, según la época y el lugar de que se trate, siempre a partir de la concepción político-económica de esa organización de la sociedad, que conocemos con el nombre de Estado.

En los estados absolutistas, fue imposible el desarrollo de un Derecho Administrativo al no haber sujetos de Derecho, ni derechos que pudieran ser regulados por algún ordenamiento jurídico.

La existencia de esa organización jurídico política que denominamos Estado, se manifiesta a través de un gran número de actividades de diverso contenido, forma y propósito.

En todo Estado de Derecho, la actuación de sus órganos responde a planos y programas para la consecución de sus fines, mediante diversos mecanismos que van desde la estructuración de las formas hasta la ejecución de actos concretos.

Cuando el Derecho estudia las actividades del Estado asigna diversos fines a esos propósitos, formas, medios y contenidos, en especial sobre sus fines, funciones, atribuciones y cometidos.

La determinación de los fines del Estado, repercutirá de manera directa y terminante sobre las actividades de éste, toda vez que para la consecución de aquellos deberán realizarse las actividades suficientes y necesarias.

La precisión de los fines del Estado ha sido una cuestión muy debatida desde sus orígenes, lo cual implica la diversa concepción que de él se ha tenido, de acuerdo con la época y el lugar de que se trate, así como la concepción filosófica política que de él se tenga, puesto que diversas corrientes han negado la existencia de fines y otros se refieren a los fines objetivos o particulares de cada estado, o a los fines subjetivos del mismo.

El fin último del Estado debe ser el bien común, denominado bien público, adoptado por el Estado, expresado en diferentes declaraciones políticas para afirmar la independencia de la patria respecto del exterior, mantener la tranquilidad y el orden en el interior, proteger la libertad y el derecho de los súbditos, y proveer el bien común de los mismos, establecer la justicia, o en su caso, asegurar la tranquilidad doméstica, promover el bienestar general y preservar nuestra seguridad y la de la posteridad.

El contenido de estos fines también ha variado según el tiempo y lugar, ya que algunos han considerado que se concretiza en el bienestar general, otros lo circunscriben a la moral, a la seguridad o a la libertad.

Para alcanzar los propósitos que se ha fijado, el Estado actúa de diversas maneras y en diversos campos. Ésta forma de estudiar

es lo que se conoce como funciones del Estado, el Estado puede realizar funciones de regulador de actividades o ejecutor de las mismas, así como una persona puede realizar funciones de padre, hijo o estudiante, el Estado también tiene diversas formas de manifestarse.

El concepto de función del Estado no ha sido plenamente precisado, aún no se ha llegado a estructurar un concepto que en forma objetiva lo identifique.

Por ejemplo, el Maestro Gabino Fraga dice que la palabra “función” tiene un significado preciso, pues con ella se designa la forma de la actividad del Estado, no el contenido de la misma, entendida dicha actividad como el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.<sup>11</sup>

La expresión “función” produce dificultad en su aprehensión, pero se puede precisar diciendo que es la forma de la actividad del Estado que se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la Ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas, es decir, que la forma de manifestación del Estado, de acuerdo con los principios de Montesquieu, sólo puede ser legislativa, ejecutiva y judicial.

El poder del Estado se expresa en esas tres formas, a través de los órganos que para tal efecto ha creado. Algunos autores, como Sayagués agregan una cuarta función, la constituyente, que en

---

<sup>11</sup> Cfr. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 34ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1996. Pág. 13.

nuestro sistema jurídico es materia del Derecho Constitucional, conocida con el nombre de Poder constituyente.<sup>12</sup>

Don Andrés Serra Rojas, precisa:

“La función del Estado debe ser entendida como los medios que adopta el Derecho para realizar los fines del Estado.”<sup>13</sup>

Retomando las ideas expuestas, encontramos que en la realización de sus funciones para la consecución de sus fines, el Estado realiza diversos tipos de actividades, las cuales se han agrupado de acuerdo a sus características, en actividades de policía, de servicio y de fomento.

Cualquier actividad del Estado puede ser incluida en alguno de estos grupos, y depende de los fines que se haya propuesto para identificar una mayor o menor actividad en cada uno de ellos.

Así nos encontraremos que en el Estado liberal, la mayoría de las actividades estatales se identifica con el grupo de policía, ya que fundamentalmente se circunscriben actividades del ejército, policía, justicia, salubridad y diplomacia, dejando los otros dos grupos con un mínimo de contenido.

En el Estado intervencionista, las actividades del servicio público, y sobre todo las de fomento, se incrementan considerablemente al transformarse los fines del Estado.

---

<sup>12</sup> Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y otro. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1994. Pág. 31

<sup>13</sup> Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. 17ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1996. Pág. 72.

El Estado para ejercer sus funciones considera prioritaria la creación de diferentes organismos, a los cuales le son atribuidas diversas potestades directamente por la Constitución.

Así, tenemos un Congreso al que se le asigna la creación de normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias que regularán la actuación de los propios órganos y la de los sujetos que están sometidos al Estado.

También se crea una administración pública que se encarga de la difusión y ejecución de esas normas y de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia; y una organización judicial, cuya función principal será la solución de las controversias que se generen con la aplicación del Derecho.

De ésta forma, tenemos lo que conocemos como Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, que a su vez deben cumplir con las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, es decir, que el Estado funcionará en esos aspectos a través de éstos órganos.

Lo anterior nos lleva a estudiar cada una de estas funciones, y cada una de las formas de funcionar del Estado, sin detenernos a ver que organismo o que poder es el que las realiza, lo cual nos permite tener un enfoque de contenido material del acto. De esta forma, tendremos un estudio de las funciones desde el punto de vista material.

A la función legislativa se le ha identificado teniendo en cuenta el órgano que la realiza, independientemente de la materia o contenido del acto. Éste enfoque se conoce como formal u orgánico. Por ello, todo acto que emane del Poder Legislativo, desde el punto de vista formal, será una función legislativa.

De acuerdo con lo anterior, para que un ordenamiento pueda ser considerado ley, desde el punto de vista formal y material, debe ser de carácter general, imperativo y coercible y, además, ser producido por el Poder Legislativo, mediante el proceso legislativo.

Desde el punto de vista material, la función jurisdiccional supone la existencia de una situación de duda o conflicto de derechos, con la presencia de dos pretensiones opuestas, y se manifiesta a través de una resolución, generalmente una sentencia, con el fin de mantener el orden jurídico y dar estabilidad a las situaciones jurídicas.

Para identificar la función administrativa, debemos partir de la idea de la ejecución de los actos que se manifiestan en cumplimiento a disposiciones legales, creadora de situaciones jurídicas concretas.

Lo explicado nos lleva a considerar, en primer término, que la función administrativa se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal, con el fin de que el Estado realice sus fines, ya sea en materia de policía, fomento o servicio, lo cual produce situaciones jurídicas individuales.

Por lo tanto, la función administrativa es la realización de actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico.

El Ejecutivo realiza fundamentalmente funciones administrativas, pero también realiza actos propios de la función legislativa, como expedir normas generales, y actos que corresponden a la función judicial, como resolver controversias administrativas y laborales en tribunales especializados.

El contenido de la actividad del Estado, se atribuye a los diferentes órganos para que de acuerdo con el tipo de función que tiene encomendada, ésta sea desarrollada para lograr la realización de sus fines.

En éste orden de ideas, en un Estado de Derecho, en el cual la actuación de la autoridad debe estar sujeta al mandato legal, sus atribuciones se plasman en las normas legales, como facultades de sus órganos, recibiendo el nombre de atribuciones.

La utilidad del Derecho Administrativo, radica fundamentalmente en conocer el manejo de las diversas funciones que desarrolla la administración pública, en sus diversas esferas, es decir, municipal, local y federal, correspondiéndole al estudioso del Derecho en cualquiera de sus grados, la difusión de ésta importante rama del Derecho, la cual regula un sinnúmero de actividades, mismas que no deben ser soslayadas por el gobernado.

Desde el punto de vista administrativo, el Estado se organiza bajo la denominación de Administración Pública Federal, que a la luz del Diccionario Jurídico Mexicano se conceptúa de la siguiente forma:

“Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la

actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad".<sup>14</sup>

A decir del Doctor Miguel Acosta Romero, la Administración Pública, es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y judicial), y su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos de diversa índole: personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.<sup>15</sup>

El Diccionario Jurídico citado, señala que históricamente, la administración pública aparece desde

que el hombre se organiza en sociedades, más o menos complejas, en las que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales.<sup>16</sup>

Para Rafael I. Martínez Morales, la administración pública es el objeto de estudio de la disciplina denominada *administración pública* (la disciplina y su objeto de estudio coinciden en su denominación); esta última presenta sustanciales diferencias de especialización con otra disciplina que le es afín: la administración de empresas. Dichas diferencias se explican en función de los entes hacia los cuales ellas se dirigen entes cuya organización y actividades difieren en virtud de sus objetivos y de los sectores en que se desenvuelven. La sistemática a que responden sus planteamientos teóricos y

---

<sup>14</sup> VOZ ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo A-CH. 9ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1996. Pág. 107.

<sup>15</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2001. Pág. 85.

<sup>16</sup> VOZ ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit. Pág. 107

prácticos, por ende, también es diferente. Ambas, sin embargo, guardan cierta unidad terminológica para referirse a aspectos que, de una u otra forma les son comunes, de ahí que las dos emplean expresiones como *organización, planeación, control, evaluación, selección de personal, dirección*, etc. La mayoría de los autores que se mencionan en este tema, para abreviar y evitar redundancias, utilizan solamente la expresión *ciencia de la administración*, pero en este caso de lo que se está hablando es de la disciplina de la administración pública. Por otra parte, es de hacer notar que los especialistas aún no se ponen de acuerdo de manera unánime en cuanto a si la administración es una ciencia o una técnica; por eso preferimos referirnos a ella con el término *disciplina*.<sup>17</sup>

En el Diccionario Jurídico, al respecto leemos que:

“Acosta Romero, relaciona la existencia de estructuras administrativas en sociedades como la del antiguo Egipto, en donde, bajo el régimen de Ramsés, existía un Manual de Jerarquía; en China, 500 años «a.C.», existió un Manual de organización y gobierno. En Grecia y en Roma, también existieron estructuras administrativas.

“Por lo que se refiere a nuestro país, en la época precolombina, los pueblos más avanzados que ocupaban el territorio de lo que hoy es México, contaban con una estructura administrativa, a la que se habría de superponer la administración colonial. Durante esta época, la administración estaba bajo el mando del virrey que ejercía, a nombre de la Corona Española, además de la función administrativa, funciones gubernativas, militares, jurisdiccionales, legislativas y religiosas, de la más grande importancia.

---

<sup>17</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2º. Cursos. 5ª. Edición. Oxford University Press. México Distrito Federal 2004. Pág. 46.

“Al lado del virrey, se encontraba la Real Audiencia, que coadyuvaba con éste en el ejercicio de la función administrativa, además de vigilar y controlar la acción del virrey.

“A nivel central-peninsular participaban en la administración colonial el rey y sus secretarios, así como el Consejo de Indias. Finalmente, existían administraciones locales a dos niveles: a) provincial y distrital en el que participaban los gobernadores de reinos y provincias, al igual que los corregidores y alcaldes mayores, y b) local, en el que intervenían los cabildos y sus oficiales.<sup>18</sup>

Acerca de la noción de administración pública existen distintas corrientes, entre las que destacan fundamentalmente dos: el enfoque formal, Según el cual se le considera, en palabras de Gabino Fraga, como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Por otra parte, el enfoque material considera, a la administración pública, siguiendo al propio Fraga, como 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. Con la misma óptica, Georges Vedel considera a la administración, en sentido funcional, como designando a una cierta actividad, y como el conjunto de personas cumpliendo tareas de administración, en su acepción orgánica. Es decir, al hablar de administración pública nos referimos tanto a la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como al conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad.<sup>19</sup>

La administración no es la única función del Ejecutivo; pero la administración es exclusivamente responsabilidad del Ejecutivo.

---

<sup>18</sup>VOZ ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit. Pág. 107.

<sup>19</sup>VOZ ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit. Pág. 108

En efecto, en México, el Poder Ejecutivo es unipersonal y se deposita su ejercicio en el presidente de la República quien es, al mismo tiempo, jefe de Estado, jefe de gobierno. Así pues, además de la función administrativa, el Ejecutivo mexicano desarrolla funciones de gobierno y de Estado.

En México, en virtud del sistema federal que caracteriza a nuestro Estado, existen tres niveles de gobierno: el municipal, el estatal y el federal. En cada uno de estos niveles podemos encontrar, el correspondiente nivel administrativo.

La administración pública, como parte del aparato estatal se rige por el principio del Estado de derecho y en virtud de su actividad se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisa que:

**“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.**

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

## **CAPÍTULO II. EL ESTADO.**

### **2.1 DEFINICIÓN.**

En este apartado, ofrecemos una panorámica integral de uno de los conceptos básicos de este trabajo de investigación:

Don Andrés Serra Rojas nos explica:

“El hombre cualquiera, el hombre de la calle o del campo, abrumado por sus problemas cotidianos o con la indiferencia y algunas veces con el desprecio a la vida misma, no tiene tiempo de ocuparse del Estado y de sus problemas. Son tantos y tan complicados que les parece que no vale la pena tratar de resolver lo que les parece irresoluble, ya que frente a él está el poder público que lo domina y lo atemoriza con sus continuos apremios gubernamentales.

“Sabe que existe el Estado cuando el guardián del orden público le llama la atención por algo justo o injusto y como esta autoridad *-que deja mucho que desear en todos los países-* es la que libra la batalla ciudadana del primer frente de la lucha social, el hombre siente que el Estado debe ser algo análogo a su representante y como en las comisarías siempre tiene la razón, el pueblo siente que el Estado no es una cosa grata, sino una fuerza ciega que lo domina, un poder que le exige y lo aniquila. Sentimos la acción del Estado cuando nos agobia con los impuestos, con las cargas administrativas, y con las múltiples exigencias de todo tipo. Nuestra vida política se desenvuelve yendo y viniendo a los registros públicos, a los actos oficiales. De niños tenemos que portar banderas y gritar para halagar a los representantes del poder

público, hacemos con nuestros padres "colas" para lograr inscribirnos en una escuela pública en la que un maestro mal pagado, nos enseña "a la carrera" porque tiene que salir a completar el salario para vivir. De jóvenes marchamos en las calles para aprender a defender a la patria con las armas en la mano; de adultos la vida política, administrativa y social se complica de tal manera, que cuando intentamos comprender esos factores que nos dominan, es porque estamos despidiéndonos de la vida. Hay símbolos que representan al Estado como la patria, la bandera, el escudo, las armas nacionales, todo lo que nos recuerda que somos una parte determinada de la comunidad".<sup>1</sup>

Continúa el reconocido maestro explicándonos:

“El vulgo, en ocasiones, pretende que el Estado sean las cosas materiales en las que se alojan los funcionarios públicos, como el palacio nacional, los edificios de las Secretarías de Estado y otras semejantes, cuando no comete el dislate de confundir a los funcionarios que ocupan los órganos públicos, con la misma organización política, recordando aquella opinión discutible de Luis XIV: "El Estado soy yo", o "después de mí, el diluvio".

“Es difícil convencer a las gentes (sic) de que el Estado no son las personas, edificios o las demás cosas materiales, sino un orden jurídico de convivencia que organiza y combina elementos muy complejos, todo ello para servir a la sociedad.

Como afirma Laski (*Gramática de la política*): "el Estado presentó siempre el aspecto asombroso de una vasta multitud que debe obediencia a un número relativamente reducido de hombres". El panorama parece no haber cambiado en algunos Estados

---

<sup>1</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado. 13ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1996. Págs. 166 y 167.

modernos, en que grandes muchedumbres viven apasionadamente los mandatos de un dictador, de una clase dominante o de una estructura oligárquica”.<sup>2</sup>

En el Diccionario Jurídico Mexicano leemos:

“El concepto de Estado y lo que significa han dado origen a las más importantes cuestiones debatidas en la filosofía política. No obstante la enorme importancia que parece tener el Estado sus tratadistas no se han puesto de acuerdo sobre su "naturaleza", origen, funciones y fines.

“Muchas son las disciplinas que se ocupan del Estado. Algunas lo consideran una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otras como la estructura del poder político de una comunidad; otras ven en el Estado el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales.

Unas veces se le identifica con la sociedad, como la totalidad del fenómeno social; otras se le contrapone a sociedad. Unas veces se le equipara con la nación; otras con el poder. En este espacio el problema del Estado se aborda teniendo fundamentalmente en cuenta su aspecto jurídico”.<sup>3</sup>

Sigue señalando la obra de referencia lo siguiente:

“Esto no quiere decir que no existan otros aspectos importantes. No obstante, los aspectos jurídicos son particularmente relevantes en una descripción del Estado. Una apropiada descripción

---

<sup>2</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 167.

<sup>3</sup> VOZ ESTADO. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. TOMO D-H. 2ª. Reimpresión Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1988. Pág. 1320.

del Estado, presupone un claro entendimiento de los problemas jurídicos que le son inherentes.

“El Estado no es una mera realidad natural, constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política.

“Dentro de la teoría del derecho y en la jurisprudencia dogmática el concepto de Estado es bastante controvertido, sin embargo es posible hacer una caracterización y proporcionar una breve descripción de sus características jurídicas fundamentales. Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica.

“Esta corporación es una corporación territorial, esto es actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial.

“Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa, se conduce, de forma autónoma e independiente. Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana o, simplemente, como la soberanía.

De ahí la ampliamente compartida noción del Estado como "corporación territorial dotada de un poder de mando originario". La caracterización anterior ha sido persistente en la doctrina jurídica a través de los años y tiene antecedentes remotos".<sup>4</sup>

Respecto al concepto de Estado, Miguel Acosta Romero dice:

“En mi opinión, es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un

---

<sup>4</sup> VOZ ESTADO. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit Pág. 1321.

régimen jurídico, con independencia y" autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.

“En consecuencia considero que siendo una realidad social, el Estado tiene necesariamente una realidad jurídica que se expresa en su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, que van desde los derechos fundamentales de los Estados, consistentes:

En ser soberanos;

Defender su territorio;

Su estructura como Estado y

Sus órganos de gobierno;

Establecer su sistema monetario;

Su sistema tributario;

Sus estructuras de defensa interna y externa;

Su orden jurídico;

Las bases para su desarrollo;

“Así como establecer relaciones con otros miembros de la comunidad internacional. El problema relativo a cuándo nace la personalidad del Estado, resulta muy difícil resolverlo en aquellos Estados que son consecuencia de un largo proceso histórico de desarrollo político y social como son los Estados Europeos, Japón o China, aquellos otros Estados que surgen a la vida internacional

como consecuencia de guerras o aquellas que se hacen independientes en el proceso de descolonización, es más fácil precisar su nacimiento o el inicio de su personalidad jurídica, que a mi juicio, se da cuando son independientes y soberanos, así podríamos ejemplificar que el Estado Mexicano tiene personalidad jurídica propia, en la fecha misma en que se hizo independiente y soberano, el 27 de septiembre de 1821 y desde entonces mantiene su soberanía y su personalidad jurídica, con independencia de la forma de Estado o de la forma de gobierno, que de 1821 a la fecha se haya dado, igual comentario se puede hacer respecto de los Estados Unidos de Norteamérica y los países de América Latina, África y Asia, que han accedido a su independencia en los siglos XIX y XX.

Lo mismo puede afirmarse de los estados que surgieron en 1990-1993 del desmembramiento de la URSS, Checoslovaquia y Yugoslavia. De la ex-URSS surgieron los siguientes: Armenia, Azerbaiján, Bielorrusia, Kazakistán, Kirguizistán, Moldavia, Rusia, Tadjikistán, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán, Estonia, Letonia, Lituania, Georgia, Mongolia”.<sup>5</sup>

El mismo autor señala:

“Crossman nos dice que no hay un Estado que se haya organizado conforme a la teoría, y para estudiar ese fenómeno social no es necesario ir al estudio de los teóricos, pues el Estado griego y romano no fueron lo que pensaban Aristóteles y Platón; el de la Edad Media, no fue el que describieron Maquiavelo y Hobbes y el Estado moderno no es el fenómeno que señala los teóricos, sino que su contenido y

---

<sup>5</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2001. Págs. 48 y 49.

realidad desborda toda pretensión teórica de establecer un Estado conforme a un ideal determinado.

“Los autores de teoría política conciben al Estado desde diversos puntos de vista: Así, para Jellinek el Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio.”

Para Séller el Estado es una conexión social de quehaceres. Posadas nos indica: "Atendiendo a las condiciones que concurren en toda sociedad, para que como política se le considere, se observará que son las siguientes:

Agrupación de seres racionales;

Un territorio determinado, variable o fijo, dentro del cual la agrupación se contiene;

Cooperación universal en cuanto a los fines que motivan la reunión de las personas en el territorio;

Independencia de la agrupación frente a entes o frente a la naturaleza misma;

Organización adecuada a la agrupación y a sus circunstancias, y

Autonomía para dirigir su vida interior y exterior."<sup>6</sup>

En cuanto al Estado Rafael Bielsa dice:

---

<sup>6</sup> Autores citados por COSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Págs. 47 y 48.

“El estado es la organización jurídica de la nación, en cuanto es ésta una entidad concreta, material, compuesta de personas y de territorio”.

“La prodigalidad de conceptos en este punto, es tan variada como los criterios que han servido de base para formularlos, razón por la cual se ha optado por acogerse al tradicional concepto jurídico de Jellinek, quien lo define como:

La corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”.<sup>7</sup>

El autor Francisco Porrúa Pérez ofrece la siguiente panorámica:

“El concepto del Estado no completo si no lo referimos al aspecto jurídico. El Estado se auto limita sometiéndose al orden jurídico que la estructura y da forma a su actividad. El Estado es sujeto de derechos y deberes, es persona y en este sentido es también una *corporación* ordenada jurídicamente.

“El sustrato de esa corporación lo forman hombres que constituyen una unidad de asociación, unidad que persigue los mismos fines y que perdura como unidad a influjo o por efecto del que se forma dentro de la misma.

“Esta personalidad jurídica Estado no es una ficción; es un hecho que consiste en que el ordenamiento jurídico le atribuye derechos y deberes, derechos y deberes que crean en el hombre la personalidad jurídica y en los entes colectivos la personalidad moral.

---

<sup>7</sup> DICCIONARIO JURÍDICO HARLA. Volumen 3. Derecho Administrativo. México Distrito Federal 1996. Pág. 97.

“En la realidad el Estado presenta una unidad indisoluble, no es una yuxtaposición de las partes que lo componen, su vida es el resultado de una unión de esas notas que integran su concepto.

“La doctrina política ha llamado a esas notas del concepto del Estado, elementos, y si bien no todos los pensadores contemporáneos están de acuerdo con esa denominación, por razones pedagógicas es conveniente conservarla.

“La enumeración de esas notas o elementos del Estado, en forma coordinada, nos proporciona la expresión de la definición analítica del concepto del Estado, podría enunciarse en la forma siguiente:

El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes”.<sup>8</sup>

Para el citado autor:

“El análisis de cada una de las partes de que se compone esa definición nos proporciona el convencimiento de la existencia en realidad estatal de los siguientes elementos o notas de su concepto.

“La presencia de una sociedad humana como género próximo de la definición y la existencia, en esa sociedad, de las diferencias específicas que anotamos a continuación.

“Un territorio que sirve de asiento permanente a esa sociedad.

---

<sup>8</sup> PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. 18ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1996. Págs. 197 y 198.

“Un poder que se caracteriza por ser supremo, esto es, soberano, en el seno de la misma sociedad.

“Un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por el poder estatal y que estructura a la sociedad que está en su base.

“Una teleología peculiar que consiste en la combinación del esfuerzo común para obtener el bien público temporal.

“La reunión de esas notas en la realidad permite también observarlas no de manera analítica, sino sintética y en esta forma darnos cuenta que además de esas notas o elementos, el Estado presenta las siguientes características esenciales:

“Soberanía como adjetivo del poder, pero calificando al Estado mismo en su unidad total como soberano.

“Personalidad moral y jurídica, al ser el Estado un ser con posibilidad de tener derechos y obligaciones.

Sumisión al derecho que significa la necesidad de que la estructura del Estado y su funcionamiento se encuentren regulados por un orden jurídico imprescindible”.<sup>9</sup>

## **2.2 ORIGEN DEL ESTADO.**

El Diccionario Jurídico Mexicano señala:

“Sin duda los griegos concibieron a la polis como un complejo de problemas jurídicos. Sin embargo, fue mérito de los romanos

---

<sup>9</sup> PORRÚA PÉREZ, Francisco. Op. Cit. Pág. 198.

concebir al Estado (res pública) en términos jurídicos, como un conjunto de competencias y facultades.

“Con todo, correspondió a los juristas medievales forjar el concepto de Estado y la doctrina aplicable a éste. Los juristas construyeron la doctrina jurídica del Estado alrededor de dos nociones jurídicas fundamentales: la de *societas* (corporación) y la de soberanía.

“La *civitas* constituía, ciertamente, una agrupación de personas, sin embargo, esta agrupación no era un mero agregado de individuos. La *civitas*, para los romanos, constituía una *universitas*. La *universitas* era la unión de personas o un complejo de cosas, la cual era considerada como formando una unidad, un todo. En cuanto a la *universitas* de personas se refiere, el término se aplicaba en derecho público o en derecho privado (*civitas*, *municipia*, *collegia*, *societates*).

“Las *universitates* era, para el derecho, un ente, un *corpus*, el cual se distinguía de sus miembros (*singuli*). De todas estas *universitates* fue la *societas* la que se nutrió de más y mayor doctrina. Esta doctrina serviría para describir el Estado. La *civitas* (o el imperio) era como la *societas* una institución jurídica (de *iure gentium*) establecidas por aquellos que persiguen un propósito común (*affectus societatis*). La doctrina de la *societas* explica muy bien por que el Estado (la *civitas*) actúa. La doctrina jurídica de la *societas* (y de la *universitas* en general) considera a la *socii* (a los miembros) como un ente que actúa a través de sus representantes. La *civitas* tiene ciertas funciones, facultades y derechos que no son las de sus miembros. La *civitas* constituye una corporación jurídica, una persona de derecho, la cual justamente, representa la comunidad política que la conforma.

“Es importante observar que la doctrina consideraba a la *societas* una institución de *iure gentium*, esto es, una institución

originada en el consentimiento. La *societas* y, por ende, la *civitas* es creada por los hombres. Que la *societas* sea una institución creada por el consentimiento, permite aplicar toda la doctrina que sobre el consentimiento se aplica a las obligaciones y contratos.

En la *civitas* la competencia de los órganos (por ejemplo, *leges condendi*) le es conferida por los miembros de la república. La *civitas* (*regnum* o *respublica*) se encuentra frente a otras *civitates* y dentro del concierto internacional (el imperio). Para los juristas el imperio es, *ab obvo*, una *universitas*, compuesta de otras *universitas*. El imperio denominado aún, imperio romano, no es para los juristas un mero hecho histórico, sino el concepto jurídico que unifica los derechos de las *universitates* (*regna*, *civitates*, *provinciae*) que lo constituyen”.<sup>10</sup>

### **2.3 ELEMENTOS DEL ESTADO.**

Para Miguel Acosta Romero:

“Independientemente de las concepciones teóricas, consideramos que el Estado es una realidad social, y a ella corresponde una realidad jurídica, con características específicas, que son:

“Es la organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinados.

“En efecto, el Estado es consecuencia de una larga evolución de la sociedad humana y se explica y existe en función de la misma y es una organización política que ejerce la soberanía, que es el principio político jurídico que en nuestros días es básico para la

---

<sup>10</sup> VOZ ESTADO. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit Pág. 1322.

existencia del Estado y establece la diferencia específica con otro tipo de organizaciones políticas.

“La realidad del Estado está constituida por los siguientes elementos:

“a) Un conjunto de individuos que forman la sociedad humana que es la que se organiza políticamente y que constituye el elemento poblacional del Estado.

“b) El territorio constituye la realidad físico-geográfica que en nuestros días es compleja y sobre la cual el Estado ejerce su soberanía. En México, el territorio está regulado en los artículos 27 y 42 de la Constitución y está formado por los siguientes elementos:

La superficie terrestre del planeta;

El mar territorial;

La plataforma continental;

Los zócalos submarinos;

El subsuelo;

El espacio exterior, y

El mar patrimonial o zona económica exclusiva con las limitaciones que los artículos 27 y 42 señalan, así como el Derecho Internacional”.<sup>11</sup>

El autor de referencia explica que:

---

<sup>11</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Volumen II. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998. Págs. 140 y 141.

“Es un lugar común sostener que el Estado constituye una unidad. ¿Qué tipo de unidad?, ¿de sus miembros?, ¿de su espacio territorial?

“La unidad del Estado es una unidad artificial constituida por el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los individuos que se encuentran sujetos a dichas normas.

“La afirmación de que los individuos sean miembros de una comunidad política, esto es, de un Estado, es sólo una metáfora que indica que ciertos individuos están sometidos al orden normativo de dicha comunidad.

“Ciertas corrientes sociológicas sostienen que la interacción es el elemento que constituye la unidad política del Estado.

Sin embargo, cuando el Estado es considerado como una unidad, el criterio de unidad es, sin duda, muy diferente al criterio de la interacción social”.<sup>12</sup>

Para el Diccionario Jurídico Mexicano:

“Aunque las creencias comunes así como una ideología común, se encuentran presentes -como, también, un mínimo de interacción- no constituyen empero, condiciones per quam de la estatalidad.

“De hecho, intereses comunes, comunes creencias y tradiciones comunes en la sociedad son generalmente impuestos.

---

<sup>12</sup> Íbidem. Págs. 142 y 143.

“El único elemento que los individuos comparten en común es el sistema normativo al cual se encuentran sometidos, aun si no comparten intereses, creencias, ideologías o credos”.<sup>13</sup>

Seguimos leyendo en la misma obra que:

“Sin embargo el concepto de dominio, de poder, presupone fundamentalmente aspectos normativos. Se puede formular el esquema del dominio social de la manera siguiente: X tiene poder sobre Y si, y sólo si, puede hacer que Y haga o deje de hacer algo.

“Las relaciones de dominio o de poder no son sino la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre el comportamiento de otros.

“Un individuo probablemente dará a su voluntad esta forma cuando se encuentre, o piense que se encuentra, en posición de reclamar obediencia. No todo dominio, sin embargo, es un dominio estatal, esto es, un dominio en virtud de autoridad en el que se den "la facultad de mandar y el deber de obedecer".

¿Cual es, el criterio por el cual las relaciones de dominio estatales se distinguen de las que no lo son? El criterio puede ser establecido de la forma siguiente: un individuo ejerce autoridad si manda en nombre del Estado.

¿Cómo podemos distinguir estos mandatos de los demás? No existe otro criterio que el orden jurídico del Estado. Es este criterio el que nos permite diferenciar quién manda en nombre del Estado y quién no.

“Un individuo está capacitado a emitir mandatos de naturaleza obligatoria sólo si el conjunto de normas (legisladas o

<sup>13</sup> VOZ ESTADO. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit Pág. 1324.

consuetudinarias) que se tienen por obligatorias le confieren tal facultad, esto es, si el es la autoridad legítima de la comunidad estatal.

“La aptitud efectiva de mandar generalmente es un super additum a un orden normativo que pretende existir en virtud del derecho.

“Forzar a otros a comportarse de conformidad con la voluntad de uno equivale a tener poder sobre ellos. Es fácil entender que el concepto de dominio implica el concepto de autoridad y de supraordinación o estratificación.

“Todos los mandatos, incluyendo las disposiciones y reglas jurídicas, se dice, proceden de superiores y se dirigen y obligan a inferiores. El término "superior" en este contexto "significa poder jurídico, toda vez que no se puede olvidar el hecho de que la significación de un mandato es aceptado como una norma válida".

De esta manera el dominio guarda una relación esencial con el sistema normativo. En cierto sentido, el dominio del Estado, como señala Kelsen, depende del hecho de que el orden jurídico estatal sea eficaz y que las normas que lo constituyen efectivamente regulen el comportamiento de los individuos.<sup>14</sup>

En conclusión, es posible determinar fundadamente que el poder estatal no es sino la eficacia del orden jurídico del Estado.

## **POBLACIÓN.**

En relación con este elemento, el Maestro Serra Rojas nos explica:

---

<sup>14</sup> Íbidem. Pág. 1325.

“Una comunidad es un grupo social coherente unido por fuertes lazos de solidaridad, que exige una porción geográfica en la que se desenvuelve la vida de relación”.<sup>15</sup>

Por su parte, el Doctor Miguel Acosta Romero nos dice que:

“La población es un conjunto de individuos que forman la sociedad humana, que es la que se organiza políticamente y que constituye el elemento población del Estado”.<sup>16</sup>

## **TERRITORIO.**

Según el referido Serra Rojas:

“La palabra territorio viene de *terra patrum*, la tierra de los antepasados. Por su parte el profesor Groppali asegura "que no deriva como se cree comúnmente de 'terra', sino de *terro territo*, que significa espanto, atemorización".

“Algunas opiniones afirman que no podemos considerar al territorio como un elemento del Estado, como no podemos considerar el suelo que pisamos o los alimentos que ingerimos, como formando parte de nuestra propia personalidad.

“Hay una connotación política del territorio que es necesario determinar, pues no existe un Estado sin territorio. Una población nómada, puede tener un poder organizado, pero no es un Estado.

“Mas debemos ponernos de acuerdo en nuestra terminología. El territorio es fundamental para la concepción del Estado, mas no como un elemento o ingrediente del mismo. El aire es un factor

---

<sup>15</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 270.

<sup>16</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Op. Cit. Pág. 50.

indispensable de nuestra vida, mas no afirmamos que es un elemento del Estado, nos concretamos a establecer la relación la relación que se mantiene entre el territorio y el orden jurídico relativo.

“Los factores geográficos como el suelo, el clima, la topografía del terreno, las regiones montañosas, la naturaleza de su suelo, las praderas y bosques, los litorales marítimos, las tierras frías y calientes, las llanuras o desiertos ejercen una influencia determinante sobre la vida social, sobre todo, cuando el grupo se hace sedentario, permanece estable y se fija en un lugar determinado. Nos dice Burdeau: "El suelo es para el hombre un verdadero maestro de la vida; le impone leyes y orienta sus deseos."

“Jellinek nos dice que el Estado es aquel que posee una extensión territorial y dotado de un poder de mando originario.

“El territorio o marco territorial es el área geográfica que le sirve de asiento o como ha afirmado Kelsen no es en realidad otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado". Bajo otro punto de vista para Hermann Heller el territorio es la condición geográfica del obrar estatal, es decir, el territorio establece la comunidad de destino en la Tierra".

Esto quiere decir que ese orden jurídico es limitado y que "las medidas coactivas, las sanciones establecidas por ese orden tienen que ser aplicables únicamente en ese territorio y ejecutarse dentro de él".<sup>17</sup>

## **PODER PÚBLICO.**

---

<sup>17</sup> Íbidem. Págs. 271 y 272.

Normalmente se argumenta que el poder del Estado es un poder legítimo. Ahora bien, el poder se reclama legítimo únicamente si reposa en principios, reglas, tradiciones, que se presuponen válidos.

El poder legítimo cambia si el sistema normativo por el cual este poder ha sido establecido es reemplazado por otro. La autoridad legítima es siempre aquella que manda de conformidad a un sistema normativo vigente en una comunidad determinada.

El fenómeno de la sustitución de la autoridad legítima es el que con más claridad muestra la significación normativa de la legitimación. Si el antiguo sistema jurídico, sobre el cual los actos del poder legítimo descansaban, deja de ser eficaz, y un nuevo sistema normativo lo sustituye, las autoridades del antiguo régimen dejan de ser la autoridad legítima. Pero si los revolucionarios fallan y el orden normativo que ellos tratan de establecer nunca es eficaz, entonces sus actos no son interpretados como actos legítimos del poder, sino como actos ilícitos, de conformidad con el sistema normativo aún en vigor.

Una autoridad establecida, es la autoridad legítima, de iure si sus actos se conforman al sistema normativo de la comunidad.

El dominio es legítimo si, y sólo si, se produce de conformidad con el sistema normativo, esto es de conformidad a las normas jurídicas válidas. Ningún concepto de dominio (legítimo) puede ser definido en alguna forma que no sea en referencia a la facultad de mandar.

Las funciones del Estado, constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el

hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución.

Función es la acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio. Función significa cumplimiento de algo, de un deber.

Según Agustín Gordillo:

“El poder estatal, que es uno solo, se estructura en órganos: legislativo, ejecutivo y judicial, a cada uno de ellos se le asigna una función (legislativa, administrativa y jurisdiccional), con modalidades y excepciones.

“De tal modo que las funciones del Estado son el sistema o medio que utiliza el poder público para cumplir con sus atribuciones o realizar sus cometidos, destinados al logro de sus fines.

“Cuando la gran mayoría de los tratadistas de derecho administrativo abandona la idea de servicio público como explicación de todas las tareas que efectúa el poder público mediante los órganos del ejecutivo, surge una variedad de teorías para conceptuar la actividad estatal en el orden administrativo.

“Las diversas teorías emplean distinta terminología, la cual muchas veces se contradice o pretende innovar, y en realidad, solamente está recurriendo a sinónimos para designar a una misma actividad.

“Tradicionalmente, se parte de la idea de la división de poderes, y se indica que a cada uno de ellos le corresponde efectuar una función (legislativa, administrativa o jurisdiccional).

Este planteamiento no resulta tan sencillo si tenemos en cuenta lo siguiente: por qué y para qué realizan esas funciones los poderes del estado, ¿existen diferencias entre los vocablos: fines, atribuciones, cometidos, funciones, competencia y facultades?, además, no todos los actos que realiza cada uno de los poderes corresponden a la función que se supone tienen asignada (por ejemplo, parte de las tareas del congreso de la unión no son de carácter legislativo)".<sup>18</sup>

Para Rafael I. Martínez Morales:

“Las funciones del estado se realizan, básicamente, a través de actos de derecho público emitidos por los órganos legislativo, ejecutivo y judicial; a estos órganos les corresponde la función legislativa, administrativa y jurisdiccional, respectivamente.

“A esas tres funciones clásicas, algunos autores agregan la función constituyente, función gubernamental y función municipal.

Para clasificar los actos del poder público, de acuerdo con las funciones del estado, suelen seguirse tres criterios: el orgánico, el formal y el material”.<sup>19</sup>

Según Roberto Elizondo:

“Cada uno de los tres poderes tiene encomendadas tareas y desarrolla procedimientos que no siempre coinciden con el nombre que identifica al respectivo poder.

“El criterio orgánico resulta insatisfactorio para explicar; por ejemplo, por qué el Congreso realiza actos administrativos, la

---

<sup>18</sup> GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Macchi. Buenos Argentina 1998. Pág. 54.

<sup>19</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. DICCIONARIO JURÍDICO HARLA. Volumen 3. Derecho Administrativo. México Distrito Federal 1996. Pág. 125.

Suprema Corte emite reglamentos y la administración pública dirime conflictos en algunas materias.

“Esto se explica porque la repartición de funciones entre los tres poderes no es tajante; en realidad, difícilmente lo podría ser; lo que existe es una asignación de competencias muy precisa a cada ente estatal.

“En el criterio formal, que atiende a la forma o al procedimiento para emitir al acto, tenemos que será:

“Legislativo, si parte de una iniciativa o proyecto, provoque una discusión y sea finalmente promulgado;

“Administrativo, cuando se trate de emitir actos reglamentarios, condición o materiales, y

Jurisdiccional, en tanto resuelve una controversia”.<sup>20</sup>

Para el autor en cita:

“En cuanto a las funciones del Estado en el criterio material, con este punto de vista se pretende determinar la naturaleza o esencia del acto realizado, para clasificarlo dentro de una de las tres funciones estatales. Conforme a este enfoque, un acto será:

“Legislativo, en el supuesto de que sea una norma abstracta, general, imperativa, con sanción directa o indirecta, e impersonal;

“Administrativo, si nos hallamos ante actos condición o materiales realizados por órganos públicos, y

---

<sup>20</sup> ELIZONDO, Roberto. El acto de Gobierno. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1996. Pág. 78.

“Jurisdiccional, cuando para resolver una controversia, se coloque un caso ante un mandato de ley y se haga a favor de una persona, un pronunciamiento que adquiera fuerza de verdad legal.

“Estos criterios para clasificar actos de derecho público, según la función estatal a la que correspondan, son, como toda opinión en el estudio del orden jurídico, susceptibles de críticas, variantes e innovaciones.

“En cuanto al derecho positivo vigente en México, se pueden citar, entre otros, los siguientes casos en que los poderes de la unión realizan, materialmente, función distinta a la que les corresponde de manera primordial.

Será fácil apreciar la relación que guardan las atribuciones con las funciones legislativa, administrativa y judicial, estudiando el papel que juega cada una de las últimas en la realización de las primeras”.<sup>21</sup>

Por lo que hace a la función jurisdiccional, constituye también otro de los medios de que el Estado se vale para ejercitar sus atribuciones de reglamentación de la actividad privada.

En efecto, en las relaciones entre particulares surgen numerosos conflictos a cuya resolución el Estado debe proveer para hacer respetar la reglamentación que ha hecho de esas relaciones.

El estudio de la teoría de las funciones del Estado requiere como antecedente indispensable el conocimiento, aunque sea en forma sumaria, de la teoría de la división de Poderes que es de donde aquélla deriva.

---

<sup>21</sup> ELIZONDO, Roberto. Op. Cit. Pág. 80.

La división de Poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos.

Desde dos puntos de vista puede examinarse esa teoría:

Respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado, y

Respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos.

Desde el primer punto de vista, la separación de Poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de Poderes.

Cumpliendo con esas exigencias, las Constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, diversos entre sí, y sólo han discrepado de la teoría, por la tendencia a crear entre dichos Poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.

Desde el segundo punto de vista, la separación de Poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los Poderes; de tal manera, que el Poder Legislativo tenga atribuido exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial, y el Poder Ejecutivo, la administrativa.

La legislación positiva no ha sostenido el rigor de esta exigencia, y han sido necesidades de la vida práctica las que han impuesto la atribución a un mismo Poder de funciones de naturaleza diferente.

Esta última afirmación significa la necesidad de clasificar las funciones del Estado en dos categorías:

Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y

Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos.

Normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones, y así vemos cómo las funciones que materialmente tienen naturaleza legislativa, administrativa y judicial, corresponden respectivamente a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Excepcionalmente puede no existir esa coincidencia y encontrarse, funciones que materialmente son administrativas o judiciales atribuidas al Poder Legislativo, de la misma manera que los otros dos Poderes tienen, entre sus funciones, algunas que por naturaleza no debieran corresponderles si se mantuviera la coincidencia del criterio subjetivo con el objetivo.

Esta circunstancia es precisamente la que impone la adopción de dos puntos de vista diferentes para apreciar las funciones del Estado, pues la eficacia de éstas se regula a la vez por el criterio formal, o sea por el carácter del órgano que las realiza, y por el material, o sea por el contenido mismo de la función.

Además, siendo la regla general que coincida el carácter formal con el carácter material, para que un Poder realice funciones cuya naturaleza sea diferente en sustancia de las que normalmente le son atribuidas, debe existir una excepción expresa en el texto constitucional, y esta base de interpretación es, por sí sola, bastante para justificar la necesidad de hacer el estudio de las funciones desde los dos puntos de vista a que nos hemos estado refiriendo.

Las funciones del Estado, consideradas con independencia del órgano que las realiza, se exteriorizan por medio de actos de distinta naturaleza: unos que producen consecuencias jurídicas y otros que sólo producen consecuencias de hecho.

En efecto, el Estado al expedir leyes, dictar sentencias, dar órdenes administrativas, afecta el orden jurídico existente. Cuando construye carreteras, moviliza la fuerza pública, planifica, transporta mercancías y correspondencia, imparte enseñanza o servicios de asistencia, está realizando simples actos materiales.

Por lo mismo, para poder apreciar la naturaleza intrínseca de los diversos actos que el Estado realiza, es indispensable partir del estudio de la teoría que se ha venido elaborando en la doctrina, de los actos jurídicos y de los actos materiales.

El acto jurídico se ha definido como un acto de voluntad cuyo objeto es producir un efecto de derecho, es decir, crear o modificar el orden jurídico.

El acto jurídico se distingue del hecho jurídico y del acto material. El hecho jurídico está constituido, bien por un acontecimiento natural al que la ley vincula ciertos efectos de derecho, como el nacimiento, la muerte, entre otros, o bien por un hecho en el que la voluntad humana interviene y en el que el orden jurídico entra en movimiento, pero con la diferencia respecto del acto jurídico de que ese efecto de derecho no constituye el objeto de la voluntad.

Así, por ejemplo, en el delito hay un hecho voluntario, pero la voluntad no persigue la creación de una situación jurídica, a pesar de lo cual ésta se origina al convertir a su autor en delincuente sujeto a la ley penal. Los hechos jurídicos constituyen solamente la condición para que se apliquen normas jurídicas generales preexistentes.

El acto material, por su parte, está constituido por hechos naturales o voluntarios que no trascienden al orden jurídico.

En ellos no sólo falta como en los hechos jurídicos, la intención de engendrar, modificar o extinguir una situación de derecho, sino que tampoco existe una norma jurídica general cuya aplicación se condicione por ellos.

Así, el profesor de una escuela al dar su lección, el médico de la asistencia pública que cura un enfermo, no están ejecutando ni un acto ni un hecho jurídico: están realizando una manifestación de inteligencia o una habilidad manual que no trasciende al orden jurídico; están, por eso mismo, realizando un acto material. Se ha hecho en la doctrina una doble clasificación de los actos jurídicos: la que se basa sobre el efecto jurídico del acto y la que se funda en las modalidades que reviste la manifestación de la voluntad.

Estudiando en primer término la clasificación de los actos jurídicos en razón del efecto que producen, es necesario antes que todo precisar en qué consiste el orden jurídico que se afecta por virtud de dichos actos.

El orden jurídico está constituido por el conjunto de situaciones también de carácter jurídico, que existen en un momento dado en un medio social determinado.

Las situaciones jurídicas, a su vez, están constituidas por un conjunto de derechos y obligaciones. Pueden estar constituidas por facultades y deberes que se aplican indistintamente a todos los individuos que se encuentran en igualdad de condiciones, o bien por derechos y obligaciones, que sólo se aplican a un individuo determinado.

Así, por ejemplo, la situación jurídica de propietario es la misma, independientemente de quien sea el dueño de una cosa. Los derechos y obligaciones que tiene un propietario no varían de persona a persona. La situación jurídica del empleado público no se altera variando la persona encargada del empleo.

Por el contrario, la situación jurídica en que se encuentra el sentenciado por violación a una ley penal, es diversa para cada individuo.

Las obligaciones y derechos que nacen de un contrato, se concretan en cada caso, en cuanto a extensión y contenido, a determinadas personas.

De esta manera, las situaciones jurídicas se pueden separar en dos grupos: situaciones jurídicas generales y situaciones jurídicas individuales.

Los caracteres de las situaciones jurídicas generales, son los siguientes:

En primer término, la situación jurídica general es, por su naturaleza misma, abstracta e impersonal; es decir, que al ser creada se refiere a un número indeterminado e indeterminable de casos. Su carácter abstracto impide que se le confunda con la situación que crea un acto en el que, aunque dirigido a una pluralidad de personas, pueden ser determinadas todas éstas.

La situación jurídica general es permanente. Esto quiere decir que el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones en que dicha situación consiste, no la hacen desaparecer, no la extinguen. Así la situación Jurídica del ciudadano con su derecho de voto, no se agota por la circunstancia de que éste se ejercite en una elección determinada. Por razón del mismo acto que crea esa situación jurídica, el ciudadano puede volver a votar en elecciones posteriores.

En tercer lugar, la situación jurídica general es esencialmente modificable por la ley o reglamentos. Ningún individuo puede alegar el conjunto de facultades derivadas de la norma que crea la situación jurídica general constituya un derecho Irrevocable.

En la situación jurídica individual encontramos los caracteres contrarios a los que acaban de ser expuestos.

Así, en primer término, la situación jurídica individual es personal y concreta; los derechos y obligaciones que la constituyen,

sólo existen para una persona determinada, con una extensión y contenido que varían de caso a caso.

El acto típico creador de situaciones jurídicas individuales, es el contrato. Los derechos y obligaciones que engendra no son aplicables a un número indeterminado e indeterminable de personas, sino exclusivamente a las contratantes.

El contenido y la extensión de los derechos y obligaciones se determina concretamente por la voluntad de las partes.

En segundo lugar, y en oposición al carácter de permanencia que tiene la situación jurídica general, la individual es temporal, es decir, que se extingue por el ejercicio de los derechos que otorga o por el cumplimiento de las obligaciones que impone.

Así, la situación jurídica que se origina a consecuencia de un contrato concluye cuando ambas partes han cumplido con las obligaciones que por virtud de él hubieren contraído.

De la misma manera que la situación jurídica general es modificable en cualquier tiempo por un acto de la misma naturaleza del que la ha creado, la situación jurídica individual no puede ser alterada o extinguida por un acto creador de situaciones jurídicas generales.

Por esta razón, los derechos y obligaciones de carácter individual nacidos a consecuencia de un contrato, no pueden ser modificados por una ley.

Pero es preciso tener en consideración que hay actos creadores de esas situaciones jurídicas individuales que, al mismo

tiempo, son condición para que se apliquen, en un caso determinado, normas que crean si relaciones jurídicas generales.

Por ejemplo, el contrato de trabajo, en el que la situación individual se fija por las partes sólo respecto de algunos puntos, como son: objeto del trabajo, lugar en que ha de prestarse el mismo; pero en el que los demás, como son la duración diaria del trabajo, los descansos, responsabilidades, entre otras, se fijan imperativamente por la ley, siendo nulas las renunciaciones o modificaciones que las partes convengan.

Como otro ejemplo puede citarse un contrato ordinario de préstamo, en el que el derecho de exigir la devolución del préstamo, el pago de los intereses estipulados, constituyen facultades para el acreedor, cada una de las cuales se analiza en una situación jurídica individual; pero además de ellas hay ciertas facultades para el mismo acreedor, como son: el derecho de demandar al deudor, en caso de incumplimiento, en una vía procesal determinada, y el de retener bienes del deudor: derechos éstos que no nacen del contrato, sino que provienen de la ley y que, por lo mismo, constituyen situaciones jurídicas generales.

Pues bien, esto demuestra que en cada caso hay necesidad de examinar la naturaleza de las diversas situaciones que se originan a consecuencia de un acto jurídico para poder determinar la clase del acto que puede variarlas o extinguirlas.

En los casos que antes dejamos citados, la ley no podrá variar el objeto del trabajo, el lugar en que se ha de prestar; el derecho del mutuante de exigir la devolución del capital prestado o el derecho al cobro de los intereses; pero sí podrán modificarse por disposiciones legales posteriores los derechos de los contratantes respecto a la duración de la jornada de trabajo, a los descansos, a las

responsabilidades, a la vía o forma de juicio que haya de seguirse, porque en todos estos casos no hay ataque a los derechos que puedan considerarse como formando parte del patrimonio de los integrantes.

Determinados los caracteres del orden jurídico y de las situaciones que lo integran, es ya posible pasar al estudio de la clasificación de los actos jurídicos por razón del efecto que producen.

Gabino Fraga explica:

“Desde este punto de vista, la doctrina ha agrupado a los actos jurídicos en las siguientes categorías:

A.- En primer lugar, y siendo las situaciones jurídicas generales una parte del ordenamiento jurídico existente, se encuentran los actos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica general. Estos actos constituyen, dentro de la terminología jurídica tradicional, el llamado derecho objetivo o simplemente el derecho, pues el tipo de esta categoría de actos es la ley. Duguit llama a estos actos "actos-regla", dando a entender con esta designación que ellos constituyen normas de carácter general y abstracto. Jeze los designa simplemente "actos creadores de situación jurídica general, legislativos o reglamentarios".

B.- En segundo lugar, y en relación con la otra situación que integra el orden jurídico, aparece el acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica individual. Como ejemplo de esta segunda categoría de actos jurídicos, se señala en primer lugar el contrato, ya que en él la determinación de las personas que se obligan, el objeto de la obligación, la extensión de ésta, etc., se fijan por mutuo acuerdo de las partes y siempre de una manera

concreta. El principio de que la voluntad de las partes es la suprema ley en los contratos significa precisamente que todos los elementos que en ellos concurren se determinan por las intervinientes. El acto del Poder público que fija la responsabilidad fiscal de un contribuyente o que aplica una sanción por infracción de la ley, constituyen actos creadores de situaciones jurídicas individuales. Duguit y Bonnard dan a esta categoría de actos jurídicos la denominación de "actos subjetivos", haciendo así referencia a la situación de derecho subjetivo que engendran en oposición a la de derecho objetivo producida por el "acto-regla". Jeze por su parte, los denomina simplemente "actos creadores de situación jurídica individual: actos unilaterales o contractuales".

C.- Existe un tercer grupo de actos, cuyo efecto es el de condicionar la aplicación de una situación jurídica general a un caso particular.<sup>22</sup>

Resulta que en muchas ocasiones la norma jurídica no es aplicable de pleno derecho a un caso individual; para que lo sea es necesaria la verificación de un acto jurídico intermediario. Este acto produce una modificación en el orden jurídico, puesto que por su realización el individuo se ve colocado dentro de la regla general.

Así, por ejemplo, la situación de hijo adoptivo o de casado no se aplica de pleno derecho a todos los individuos; se requiere, para el primer caso, el acto de adopción, y para el segundo, el acto del matrimonio.

De igual manera, la situación jurídica de Presidente de la República, no se aplica indistintamente a todos los individuos, sino

---

<sup>22</sup> FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. 39ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998. Págs. 33 y 34..

que es necesario el acto de elección para que pueda tener lugar esa aplicación.

Esos actos necesarios para que una situación jurídica general se aplique a un caso individual, se designan con el nombre de "actos-condición", significándose con esta expresión que el acto condiciona la aplicación de la norma general.

Continuando con Gabino Fraga, el autor explica que:

“De los autores que hemos venido citando, Jeze y Bonnard admiten una cuarta categoría de actos jurídicos: los actos jurisdiccionales. Para Jeze, el acto jurisdiccional "es la manifestación de voluntad, en ejercicio de un poder legal, que tiene por objeto comprobar (constatar) una situación jurídica (general o individual), o hechos, con fuerza de verdad legal".

Para Bonnard, el mundo del derecho nos es conocido por sus fenómenos. Estos fenómenos aparecen constituidos por hechos de estructura, de formación, de realización y de contención (contestación) del derecho. Las reglas de derecho, las situaciones jurídicas y los derechos subjetivos constituyen la estructura del derecho, son los fenómenos jurídicos del derecho bajo su aspecto estático”.<sup>23</sup>

Los actos jurídicos y los actos materiales constituyen los fenómenos de formación y de realización del derecho: forman el aspecto dinámico de éste. Finalmente, el fenómeno contencioso, la situación contenciosa resulta de un incidente que puede producirse en el curso de la formación y de la realización del orden jurídico. El fenómeno contencioso es un fenómeno anormal.

---

<sup>23</sup> Idem. Págs. 34 y 35.

Pero al presentarse exige una operación jurídica destinada a hacerlo desaparecer y a restablecer en la vida jurídica la paz que ha sido comprometida por su manifestación.

Esa operación jurídica especial, distinta de las de formación y realización del derecho, constituye el acto jurisdiccional.

Aparte de la clasificación que acabamos de exponer de los actos jurídicos en razón del efecto que producen, existe, según antes se dijo, la que los divide de acuerdo con las modalidades que en ellos puede adoptar la manifestación de la voluntad.

Puede un acto jurídico constituirse por la manifestación de una sola voluntad o requerir para ello el concurso de varias. En el primer caso, se tiene el acto jurídico unilateral; en el segundo, el acto jurídico plurilateral.

Ahora bien, contra lo que se sostuvo mucho tiempo por la doctrina del derecho civil, la doctrina del derecho público, que ha concluido por influir a aquélla, sostiene que no siempre que hay concurso de voluntades produciendo efectos jurídicos, existe el contrato.

Se ha observado que el concurso de voluntades de las dos Cámaras que forman el Congreso y la del Ejecutivo, en sus funciones constitucionales, no da lugar a un contrato, sino a otro acto jurídico: la ley; que el voto acorde de los magistrados de un tribunal colegiado en un asunto de su competencia, es un acuerdo de voluntades que no forma un contrato, sino un acto jurídico diferente: la resolución judicial; que el nombramiento de un empleado público no constituye tampoco un contrato, sino un acto administrativo de naturaleza especial.

Ha sido, por lo mismo, indispensable admitir varias categorías de actos plurilaterales y fijar los elementos que los caracterizan, distinguiéndolos del acto contractual, que sólo forma una especie dentro del género de estos actos plurilaterales:

a) Puede suceder que las diversas voluntades que concurren tengan una situación igual una enfrente de la otra; pero que el objeto y finalidad de cada una de ellas sea diferente. En este caso las manifestaciones de voluntad se encuentran en una recíproca interdependencia y sus autores tienen, uno enfrente de otro, una situación personal que les da a cada uno de ellos el carácter de parte. El acto a que nos venimos refiriendo es el acto contractual.

Así tomando por ejemplo el contrato de venta, encontramos que la manifestación de voluntad del vendedor tiene por objeto crear la obligación de transmitir la propiedad, y por finalidad la obtención del precio que el comprador se obliga a pagarle y, recíprocamente, la manifestación de voluntad de dicho comprador tiene por objeto obligarse a pagar el precio y por fin adquirir la propiedad de la cosa.

Se ve en este ejemplo, que puede repetirse para los demás contratos, cómo las voluntades que concurren se ligan indisolublemente, condicionándose en forma recíproca, y cómo sus autores tienen situación contraria, pero en estrecha y mutua dependencia.

b) Puede presentarse otro caso en el que las voluntades que concurren a la formación del acto tengan el mismo objeto y la misma finalidad. Entonces, en vez de voluntades contrarias que recíprocamente se condicionen, se encuentran varias voluntades paralelas persiguiendo un mismo resultado.

Sus autores no tienen una situación de partes, como en el acto contractual, unos enfrente de otros; entre ellos existe un vínculo de colaboración.

El acto que en ese caso se produce es claramente diverso del acto contractual. La doctrina le ha llamado acto colectivo o acto complejo.

La eficacia de cada una de las voluntades concurrentes respecto a la producción del efecto del acto, puede ser igualo desigual.

Así, por ejemplo, la aprobación por cada una de las dos Cámaras del texto de una disposición general, es igualmente necesaria e igualmente eficaz para dar a esa disposición el carácter de ley.

**CAPÍTULO TERCERO.  
EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

**3.1 GENERALIDADES.**

En principio, consideramos oportuno citar lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 122:

“Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son Autoridades Locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

“El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en la Entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

“El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la Función Judicial del Fuero común en el Distrito Federal.

“La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las Autoridades Locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

“A. Corresponde al Congreso de la Unión:

Legislar en lo relativo al Distrito Federal; con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

Legislar en materia de Deuda Pública del Distrito Federal;

Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión;

Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

“B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

Iniciar Leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley.

Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las Leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y

Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las Leyes.

... BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

“I. Ejercerá su encargo que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la Legislación Electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos por los nacidos en otra Entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la república, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el Servidor Público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

“II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes :

a) Cumplir y ejecutar las Leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de Reglamentos, Decretos y Acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito federal;

c) Presentar iniciativas de Leyes o Decretos ante la Asamblea Legislativa;

d) Nombrar y remover libremente a los Servidores Públicos dependientes del Órgano Ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

El Distrito Federal, en virtud de un proceso de reformas que inició en el año de 1987 y que se considera que ha concluido en 1996, ha modificado su estructura Jurídica y Política”.

Se ha configurado un nuevo orden, sobre todo jurídico, en el Distrito Federal. Se inicia este devenir con la conformación de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal; le siguen la llamada reforma política del Distrito Federal con la integración, regulación y administración de nuevas figuras institucionales en el orden de gobierno, influido por órganos federales y los llamados locales, y concluyen con la ratificación de un nuevo marco, sobre todo de mayor participación democrática, en el año de 1996.

La reforma ocurrida en 1987 se refirió, de manera primordial, a la conformación de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF).

Veamos particularmente los cambios estructurales en los Órganos de Gobierno del Distrito Federal:

Al Jefe de Gobierno se le reconoce como el único facultado para iniciar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno puede vetar las leyes que emanen de la Asamblea Legislativa (la Constitución en este artículo no habla de decretos), pero dicho veto (que ya no se extiende expresamente al presidente de la República) puede ser superado si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes; por otro lado, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa no podrá ser vetada. Otra de las funciones que de manera muy particular podemos encontrar de la Asamblea Legislativa es que recibe la propuesta del Jefe de Gobierno para nombrar a aquellos Magistrados del Tribunal Superior de Justicia que deban cubrir vacantes; por otro

lado, la Asamblea ratificará o no a aquellos Magistrados del propio Tribunal que ya hubiesen ejercido el cargo durante seis años.

Por último, tiene la facultad de formular anualmente su proyecto de presupuesto, el cual debe ser enviado al jefe de gobierno para su incorporación en la iniciativa de Presupuesto de Egresos.

Para Rafael I. Martínez Morales, las facultades de decisión y de ejecución fueron encomendadas a un Jefe del Departamento del Distrito Federal, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas. El funcionario sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.<sup>1</sup>

La fracción VI, del artículo de referencia determina que: “El Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables...”. El inciso (a) de la fracción manifiesta que:

“El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes.

El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera

---

<sup>1</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Pág. 206.

ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal.”

El reciente reclamo ciudadano para alcanzar una mayor participación en la toma de decisiones y para establecer un mejor sistema político y de gobierno local, motivó en el Distrito Federal un conjunto de reformas que constituyen un complejo proceso legislativo.

A la figura actual del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se llegó después de una importante reforma política, iniciada desde el final del Régimen del Presidente Lic. José López Portillo, hasta ser culminada materialmente en 1997, cuando inició sus funciones como Jefe de Gobierno de nuestra Ciudad de México, el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

### **3.2 EVOLUCIÓN.**

Es importante señalar dentro de la Reforma del Estado, el que desde 1994 con las modificaciones a los artículos 76 fracción VI; 122 y Posteriormente en agosto de 1996 en que por primera vez en 68 años el Distrito Federal, Entidad Federativa, tiene por fin Gobierno Local propio.

Por fin ya tienen los habitantes de la Ciudad de México, Gobernador Local electo directamente el 6 de julio de 1997, por ello ya el Gobierno Local del Distrito Federal no es una Dependencia Centralizada del Presidente de la República y en función de esta situación, la sistemática y orden de exposición de este libro debe cambiar; ya que la estructura del Gobierno Local del Distrito Federal debe estudiarse conjuntamente con la de los Gobiernos de las 31 Entidades Federativas.

Julio Pérez Benítez nos dice:

“Los Distritos Federales, como Estructura Política y Administrativa, son establecidos en los Estados que tienen Régimen Federal.

“El Primer Distrito Federal que aparece en la historia, es el Distrito de Columbia en los Estados Unidos de Norteamérica, cuyos orígenes político- geográficos, fueron muy diferentes a los del Distrito Federal en México, pues durante el período de los Estados Unidos de América, como confederación en sus primeros 15 años de existencia (1774-1789).

“El Distrito Federal en México no tuvo los problemas de ubicación de los Estados Unidos, puesto que desde el inicio del país independiente, los poderes se asentaron en la ciudad de México, que a tenía una gran tradición como sede de gobierno, del comercio principal, de la cultura y de otras manifestaciones sociales. Su superficie se segregó del entonces Estado de México.

“Las Leyes Constitucionales del 29 de noviembre de 1836, desaparecieron el Distrito Federal, y su territorio se incorporó al departamento de México (Artículo 3º. de la Sexta Ley), conforme a este criterio, la República se dividió en departamentos, éstos en Distritos y a su vez los distritos en partidos, pero se mantuvieron los Ayuntamientos, la incorporación de la ciudad de México al Departamento del mismo nombre se llevó a cabo en febrero de 1837.

“Las bases orgánicas del 12 de junio de 1843 conservaron el Departamento y el Distrito de México, pero este último se dividió en los partidos de la Ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla.

“Al triunfo federalista de 1846 y por decreto del Jefe del Ejército Republicano, se restauró la vigencia de la Constitución de 1824 y esto trajo como consecuencia que se restituyera la calidad de Estados de la Federación, a los Departamentos previstos en las Constituciones centralistas.

“Esto fue ratificado por el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847, cuyo artículo 6º. previó, que mientras la ciudad de México fuera Distrito Federal, tendría voto en la elección del Presidente y nombraría senadores.

“Curiosamente, fue el Presidente Antonio López de Santa Anna, quien el 16 de febrero de 1854, fijó la superficie territorial del Distrito Federal.

“El Distrito quedó dividido en ocho prefecturas centrales, que corresponde México, y tres exteriores (Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpan).

“Correspondían a los otros tantos cuarteles mayores que formaban la municipalidad. En las discusiones del Congreso Constituyente de 1856, hubo serios debates sobre el lugar donde debía establecerse la Residencia de los Supremos Poderes y sobre los Derechos Políticos de los habitantes de la Ciudad de México.

El constituyente, sin embargo, aprobó el artículo 6 de la Constitución de 1857, que dejaba subsistente el Distrito Federal en la ciudad de México y el artículo 72, fracción V, respecto a la superficie territorial que en esa época tenía el Distrito Federal”.<sup>2</sup>

Fernando Floresgomez González, nos dice:

---

<sup>2</sup> PÉREZ BENÍTEZ, Julio. El nuevo Distrito Federal. Edición del Autor. México 2002. Pág. 34.

“La Constitución Federal de 1857, en la Sección II del Título II, relativa a las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional, previó la erección del Estado del Valle de México, con el mismo territorio del Distrito Federal, sólo en el caso de que los Supremos Poderes Federales se trasladaran a otro lugar.

“El 6 de mayo de 1861, el Distrito Federal se dividió en la municipalidad de México y los partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya.

“El 10 de abril de 1865, el archiduque Maximiliano, expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, conforme al cual, el Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de México.

“Esta disposición cesó el triunfo de la República. El 26 de marzo de 1903, se expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en la cual, el propio Distrito fue dividido en 13 municipalidades que fueron: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlapan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.

“En diciembre de 1916 en su Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, Venustiano Carranza propuso anexar al Distrito Federal los distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y parte del de Tlalnepantla, pero esta iniciativa no fue aceptada.

“Conforme lo previó el artículo 1º. transitorio de la Constitución de 1917, El Ejecutivo expidió el 13 de abril del mismo año, la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, la cual mantuvo las disposiciones del decreto del 16 de diciembre de 1899 en lo relativo a la división de la entidad.

“En el mes de agosto de 1928 y a propuesta del General Álvaro Obregón, reformó la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, para suprimir el Régimen Municipal en el Distrito Federal, y encomendó el Gobierno (el Poder Ejecutivo en mi opinión) de su territorio al Presidente de la República, creando en esa misma fecha, con jurisdicción en las antiguas municipalidades 13 Delegaciones. En la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941, ya sólo aparecen como parte de la Entidad, la ciudad de México y once delegaciones: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac”.<sup>3</sup>

Según el autor de mérito:

“La Ley Orgánica de 29 de diciembre de 1978 desapareció la ciudad de México como concepto y estableció 16 Delegaciones.

“El artículo 13 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (D. O. de 29 de diciembre de 1978), determina que los límites del Distrito Federal son los fijados por los Decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión, ratificando los convenios celebrados con los Estados de Morelos y México.

“La Constitución de 5 de febrero de 1917, otorgó al Congreso de la Unión, en el artículo 73, fracción VI, la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y fijó las bases de su organización, dividiéndolo originalmente en Municipios a cargo de Ayuntamientos de elección popular directa, a la vez, dispuso que el gobierno del Distrito estuviese como los territorios, (que en la actualidad ya no

---

<sup>3</sup> FLORESGOMEZ GONZÁLEZ, Fernando y otro. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. 37ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2002. Pág. 99.

existen), a cargo de un Gobernador, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

“La Constitución de 1917, menciona al Distrito Federal en los artículos 1, 42, 43, 44, 45 y 73, fracción VI, que originalmente estableció que el Distrito Federal se dividiera en trece municipalidades.

“Es de comentar que en el gobierno del Distrito Federal desde 1824, hasta 1928, coexistieron autoridades Federales y Municipales (salvo el periodo en que rigieron las Constituciones Centralistas, de 1836 y 1843).

El 31 de diciembre de 1928 se expidió la primera Ley Orgánica del Distrito Federal que fue abrogada por la del 31 de diciembre de 1941, ya que a su vez fue abrogada por la que se denomina Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (Reglamentaria de la Base 1ª. fracción VI, del artículo 73, de la Constitución, Diario Oficial de 29 de diciembre de 1970, con reformas de 31 de diciembre de 1971, 30 de diciembre de 1972 y 26 de diciembre de 1976, y a su vez esta última fue abrogada por otra de igual nombre publicada en el Diario Oficial de 29 de diciembre de 1978)”.<sup>4</sup>

Al respecto, Olivera Toro opina que:

“Técnicamente debería denominarse Ley Orgánica del Distrito Federal y no del Departamento, porque de su contenido se desprende que se refiere a los tres poderes que integran el Gobierno de dicha Entidad y a todas las ramas de la Administración Pública en la misma.

---

<sup>4</sup> FLORESGOMEZ GONZÁLEZ, Fernando y otro. Op. Cit. Págs. 100 y 101.

“El territorio del Distrito Federal es asiento o sede de dos Gobiernos: el propio del Distrito, que es un Gobierno Local, y el Gobierno Federal; cada Gobierno cuenta con sus tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

“El hecho de prestar su territorio, por mandato Constitucional, artículo 44, para que en él esté el domicilio o sede del Gobierno Federal, no cambia la naturaleza local del territorio ni de su Gobierno.

“Se aplican en el territorio del Distrito dos Legislaciones: la Local y la Federal, como acontece en cada Estado de la República. Es que la Legislación Federal se aplica a todo el Territorio Nacional pero sin desconocer la coexistencia de Legislaciones Locales del Distrito Federal y de los Estados.

“Desde su origen en el texto primero del artículo 44 de la Constitución, el Territorio del Distrito Federal se tomó como Residencia de los Poderes de la Unión o Gobierno Federal, pero sin ignorar la identidad propia del Distrito como una parte de la Federación, como lo previene el artículo 43 constitucional.

“Escrupulosa, la reforma de 1993 al citado artículo 44 aclara el asiento federal: “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos” el texto anterior del 44 sólo lo intuía.

Si no se conocen los grandes cambios que ha experimentado el Gobierno del Distrito desde 1917, año de vigencia de la Constitución Federal, no se podrá entender su actual situación al inicio del siglo XXI”.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 31ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2003. Págs. 65 y 66.

En la trayectoria de su vida Constitucional siempre hubo confusión acerca de su verdadera Naturaleza Jurídica, considerando que sus Autoridades eran Federales e Incluso lo eran sus Leyes, confusión estimulada por la regulación que ha hecho de él la Constitución Federal, la que aún contiene textos que siembran dudas no fáciles de disipar.

Empezó el Gobierno del Distrito como Gobierno Municipal, así lo estableció el artículo 73, fracción VI, que prevenía la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las siguientes bases:

1ª. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipales que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2ª. Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

Pero la Administración Municipal no fue completa; no se habló de la elección popular del Gobernador del Distrito; por el contrario, en la base 3ª. se dispuso que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo de un Gobernador que dependerá directamente del Presidente de la República, quien libremente nombrará y removerá al Gobernador; además éste acordará con el Presidente los asuntos a su responsabilidad”.

¿Quién era el verdadero Gobernador del Distrito Federal? Bien se supo en la época, el Presidente, Autoridad Federal. Es posible que se llegara a pensar que el Presidente era Autoridad

Administrativa Local en las decisiones que tomara para el Distrito a través del Gobernador.

A la Administración del Distrito en manos del Presidente, sumó la Constitución el Poder Legislativo del Distrito en otra Autoridad Federal, el Congreso de la Unión; así lo expresó la fracción VI del artículo 73 citado.

Se puede asegurar que en esta posición el Congreso cumplía el doble papel de ser Legislador Local para el Distrito y Legislador para el Gobierno Federal, dictaba Leyes Locales y Leyes Federales.

Suerte semejante corrió la justicia del Distrito: la misma fracción VI, en su base 4ª, resolvió que los Magistrados y Jueces de Primera instancia del Distrito Federal fueran nombrados por el Congreso de la Unión, y el Ministerio Público, que desempeña una función principal en la Seguridad Pública, se dejó en manos de un Procurador General, que dependía directamente del Presidente de la República, quien lo nombraba y removía libremente.

Este Funcionario, así como los Magistrados, Jueces, eran designados con criterio político más que técnico. Sólo en apariencia el Distrito Federal tenía Autoridades Locales propias; eran las Federales las que verdaderamente gobernaban el Distrito.

Se explica por esto que no hubiera manera de separar las Autoridades Locales del Distrito, de las Federales. Asumían éstas todo el Poder Público del Distrito, pues en sus poderes estaban los tres Poderes Locales.

Por muchas décadas el Presidente y el Congreso no se preocuparon por formar una Legislación propia y exclusiva para el Distrito Federal.

Pocas Leyes se dictaron; por ejemplo: Ley Orgánica del Departamento, Ley de Hacienda del Departamento, Ley de Ingresos del Departamento, Ley de Impuesto Predial del Departamento, Ley de Planificación y Zonificación (más tarde Ley de Asentamientos Humanos), Ley de la Institución Descentralizada de Servicio Público Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Ley de Expropiación, Ley para la Organización de Espectáculos Taurinos de Lucro en el D. F Código Civil, Código Penal, Código de Procedimientos Civiles. Se legisló mucho más a través de Reglamentos y Acuerdos del Jefe del Departamento.

En ese lapso, después de 1928, se gestó una grave confusión que suscitó y propaló por décadas la ley relativa a las Secretarías y Departamentos de Estado e inclusive la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

Todas esas leyes consideraron al Departamento del Distrito Federal como parte de la Administración Pública Federal; la última expresó: "El Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias" (artículo 26) y después de la cita de las 17 Secretarías menciona al Departamento del Distrito Federal.

Nada más erróneo que tener al Órgano Administrativo a través del cual el presidente lleva la Administración Local del Distrito Federal como una dependencia de él como titular de la Administración Pública Federal.

Contribuyeron a esa equivocación no sólo el texto disparatado de las Leyes referidas sino también la divulgada opinión de autores y tribunales en el sentido de estimar que el Departamento del Distrito Federal era un Departamento de Estado, como otros que existieron en calidad de Órganos Administrativos Federales, éstos sí

parte indiscutible de la Administración Federal (los hubo desde la Ley de Secretarías de 1917 de Venustiano Carranza).

Mera circunstancia o coincidencia era que los dos Órganos se llamaran igual, Departamento, pero no ocurría así respecto a su naturaleza Jurídica desigual, uno órgano Local y el otro Federal.

Los Departamentos de Estado o Departamentos Administrativos, como los llama la Constitución (artículos 90 y 93), han sido siempre órganos de la Administración Federal; los últimos, el de Pesca y el de Turismo, se convirtieron en Secretarías de Estado. Aquella costumbre seguida e impuesta por las Leyes referidas nunca pudo transformarse en certidumbre. Ahora, con la reciente reforma de 2000 a la ley orgánica de la administración federal, se suprimió por fin de la lista de Dependencias Federales, el Departamento del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación, del 30 de noviembre de 2000); no lo registra ya el artículo 26.

Con la ayuda de varias Reformas Constitucionales, desapareció la antigua denominación de Departamento; ahora se habla de Gobierno del Distrito Federal.

Enterrado para siempre el confuso concepto de Departamento del Distrito Federal a un órgano que era eminentemente local.

El Estado del Valle de México, es parte de su historia, inseparable, lo previsto en el artículo 44 de la Constitución. Si la sede de los poderes federales cambia, sale del Distrito Federal y éste se convierte en un Estado más de la Federación, con el nombre antes señalado.

Los mexicanos nacidos en el Distrito Federal y los habitantes consuetudinarios de él, en distintos momentos y por medios

diferentes expresaron su deseo de poder elegir a sus propios Gobernantes como lo hacían en los Estados y los Municipios, y para el mismo Gobierno Federal encontraron como puerta accesible el citado artículo 44: transformar el Distrito Federal en Estado.

Ocupó las tres décadas, pasadas la idea de transformación. Renacieron los pros y contras que desde el siglo XIX se plantearon sobre el cambio de la sede, se sumaron los del siglo XX latentes aún, pero ninguno de los Poderes Políticos del pro convencieron al poder político supremo del Gobierno Federal, y el Distrito Federal siguió y sigue siendo el lugar de asiento de los Poderes Federales, pero con reconocimiento pleno de que son dos Gobiernos los que lo habitan, el Local y el Federal.

Escogieron otro camino los habitantes del Distrito Federal, distinto al del citado 44, para conquistar la autonomía de su gobierno fundido por largos años en el Gobierno Federal.

Aunque con matices, el Presidente de la República ha sido de 1917 a 1996 el Gobernador del Distrito Federal; es decir el Poder Ejecutivo del Distrito Federal.

Ha desempeñado en este lapso el doble papel de Autoridad Federal y de Autoridad Local, situación última que no fue siempre advertida y aceptada por la doctrina y la jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

Era tal la concentración de poder en el Presidente, relativo al Gobierno del Distrito Federal, que resultaba imposible captar la dualidad de Autoridades, Federal y Local depositadas en su persona.

Prueba irrefutable de la confusión es la inclusión en la lista de órganos auxiliares del Presidente, Titular de la Administración

Pública Federal, en las Leyes de Secretarías de Estado y aun en la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del Departamento del Distrito Federal.

Registró esta larga etapa la fracción VI, del artículo 73 de la Constitución. En su inicio en 1917 previó:

El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los Territorios por el conducto que determine la Ley.

Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

Por reforma de 1928 el texto de la fracción VI cambió en la forma siguiente: “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”. Fue trascendental la Reforma, el Distrito Federal perdió su división en Municipalidades, como se disponía en la base 1ª. de la citada fracción original.

El órgano al que alude el texto transcrito fue el Departamento del Distrito Federal y la Ley Orgánica de éste. Es en esta Ley que se previno que el nombramiento y remoción del Jefe del Departamento correspondía al Presidente.

Mantuvo su texto de 1928 la fracción VI, base 1ª. preinserta, hasta 1993, que se Reformó para sólo decir que el Congreso de la Unión tiene facultad “para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en

las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes” (DO, 25 de octubre de 1993). Más tarde, por otra Reforma, en 1996 se suprime la fracción VI, que permanece derogada (22 de agosto de 1996).

Simultánea a la Reforma de 1993, fue la que se hizo al artículo 122 de la Constitución publicada en la misma fecha. Desaparece el texto original del 122 y se plantea otro relativo al Gobierno del Distrito Federal.

Sin duda que cambia la fisonomía del Gobierno, distinta a la que guardó por mucho tiempo la fracción VI, del 73 Constitucional, pero aun así el Presidente de la República conserva fuerte dominio e influencia en el Gobierno local. Además sorprende el contenido del primer párrafo del artículo 122, a saber:

“El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los Órganos de Gobierno del Distrito Federal, Representativos y Democráticos, que establece esta Constitución “.

Contundente fue el texto del párrafo transcrito: el Gobierno del Distrito Federal, no tiene Gobierno Local, Gobierno Propio, sus Titulares son los Poderes de la Unión.

Confuso es el precepto e incongruente con los siguientes párrafos que componen el Gobierno local. En lo Legislativo, la Asamblea de Representantes adquiere casi todo el Poder Legislativo; poco queda al Congreso de la Unión, se consolida el Poder Legislativo del Distrito Federal, autónomo del Gobierno Federal.

En la Función Jurisdiccional los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia son nombrados por el jefe de Gobierno del Distrito Federal con la aprobación de la Asamblea, procedimiento independiente de toda intervención federal.

Cierto, en el Poder Administrativo, como se dijo, el Presidente mantiene relevante señorío.

Surge la figura de Jefe de Gobierno del Distrito Federal; ya no será Jefe del Departamento del Distrito Federal, nombrado por el Presidente, pero su remoción se encarga al Senado (artículo 122 fracción II inciso a) y fracción V inciso i)).

El nombramiento y remoción del Procurador General de Justicia corresponden al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero se requiere de la aprobación del Presidente.

El mando de la fuerza Pública en el Distrito Federal pertenece al Presidente, así como el nombramiento del Funcionario que se encargue de ella.

Vital, es la intervención del Presidente para dar su aprobación a la propuesta que le haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre endeudamiento para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; propuesta que una vez aprobada es enviada por el Presidente al Congreso de la Unión para que dé su autorización.

Corresponden al Presidente la publicación de la Ley Orgánica de la Asamblea aprobada por ésta y la Promulgación de Leyes y Decretos que expida la Asamblea, y el decreto que lo haga será refrendado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Produjo la Reforma Constitucional de 1996 (DO, 22 de agosto de 1996) la autonomía del Gobierno del Distrito Federal: el Jefe de Gobierno del Distrito Federal será, fue ya y es electo por los habitantes del Distrito Federal; la Asamblea y sus miembros cambian a un nombre más propio, a un Poder Legislativo: ahora es Asamblea Legislativa y sus miembros son Diputados Electos por el Pueblo.

Establece la división del Territorio del Distrito Federal en demarcaciones territoriales (ya no Delegaciones políticas como lo fueron por décadas) y los titulares de los Órganos Político-Administrativos a cargo de ellas serán electos por los habitantes de cada demarcación, ya no por el nombramiento que el Jefe del Distrito Federal hacía de los Delegados.

Fija autonomía completa para el Tribunal Superior de Justicia: los Magistrados son nombrados por la Asamblea Legislativa a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y su remoción sólo podrá hacerse por el Juicio Político que previene el artículo 110 de la Constitución.

No obstante esta autonomía hoy vigente, se previene, como ya se ha dicho en el primer párrafo del artículo 122, que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los Poderes de la Unión y de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter Local.

Cuando el Congreso de la Unión sólo legisla para el Distrito Federal en dos Casos: Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y Legislación de Deuda Pública del Distrito Federal.

Igualmente, cuando el Presidente de la República tiene intervención muy limitada: iniciar leyes ante el Congreso de la Unión (en lo que éste es competente) en lo relativo al Distrito Federal; en caso de remoción del Jefe de Gobierno proponer al Senado

Sustituto; enviar anualmente ante el Congreso de la Unión, después de haberla “considerado”, la propuesta de endeudamiento que para financiar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, le haga el Jefe de Gobierno y expedir los Reglamentos de las Leyes formuladas por el Congreso para el Distrito Federal.

La Constitución en el artículo 122, luego dos Leyes, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal expedido por el Congreso de la Unión pero como Ley Local, y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal expedida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dan la Organización Administrativa del Poder Ejecutivo o Gobierno del Distrito Federal.

Por principio, el Distrito Federal es la Ciudad de México, o a la inversa, es lo mismo, la Ciudad de México es el Distrito Federal; además por mandato Constitucional, la Ciudad de México es la Capital de los Estados Unidos Mexicanos y la sede de los Poderes de la Unión (artículo 44). Sólo si cambia de lugar esa Sede, el Distrito Federal se erigirá en el Estado del Valle de México.

En dos siglos, el XIX y el XX, se discutió con profunda pasión el posible cambio de la susodicha Sede, pero ha dominado la situación actual debido a la idea de dar autonomía y vida propia y exclusiva al Distrito Federal, a pesar de los grandes y graves inconvenientes que se han advertido en el cambio.

Es parte de la Federación junto a los 31 Estados de la República y por eso bien se le llama Entidad Federativa.

Reconocen el Estatuto y la Ley Orgánica, expresamente, Personalidad Jurídica y Patrimonio Propio al Distrito Federal; no lo hace la Constitución y lo juzgamos innecesario, porque la sola creación por la Norma Constitucional del Distrito Federal y de su

Gobierno es suficiente para otorgarle Personalidad Jurídica, es una Persona de Derecho Público.

Omite la Constitución hablar de patrimonio propio; no hace falta, toda Entidad Federativa tiene patrimonio propio; así el artículo 122 lo da por existente, al facultar a la Asamblea Legislativa a Legislar sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del Patrimonio del Distrito Federal”. (Base primera, Fracción V, inciso j).

Esa frase, Personalidad Jurídica y Patrimonio Propio, es utilizada para las veces en que el Congreso de la Unión o el presidente crean Organismos Descentralizados y así lo impone como requisito esencial la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 45), que evita las confusiones o dudas a que dieron origen en su historia a tales Organismos.

Vale aclarar por otra parte que los autores de la Constitución previeron algo al respecto en el artículo 27:

“Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los Bienes Raíces necesarios para los Servicios Públicos” (fracción VII) y aún se conserva ese texto original en el mismo precepto, en la fracción VII y con la supresión de territorios, texto que reproduce el Estatuto.

A semejanza de la Administración Pública Federal, la del Distrito Federal es centralizada, desconcentrada y descentralizada. Además puede crear Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Públicos.

O sea, es centralizada y paraestatal. Las formas de organización más importantes son las tres primeras. La Administración Centralizada a componen los siguientes órganos:

Jefatura de Gobierno del Distrito Federal,

Secretarías,

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal,

Oficialía Mayor, Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales

(artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal).

Citados así por la ley, no siguen un orden jerárquico; éste será:

Jefatura,

Secretarías,

Oficialía,

Contraloría y Consejería;

La Procuraduría depende directamente del Jefe, a salvo de las otras Dependencias.

Prosigue en la jerarquización de órganos el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Dentro de cada Secretaría habitan Subsecretarías, Direcciones Generales, Procuradurías y Tesorería; en la Oficialía, Contraloría y Consejería residen buen número de Direcciones Generales.

Existen además numerosas Subdirecciones y Jefaturas de Departamento.

Dice la Constitución que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública y que recaerá en una sola persona elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

Por vez primera, a partir de 1997 y gracias a una Reforma Constitucional, el Jefe del Distrito Federal, es electo por los habitantes de éste, y ya no como desde 1917 por el Presidente de la República.

La elección se hace cada seis años y debe coincidir con la fecha en que se elige al Presidente. Será por bando que expida la Asamblea Legislativa que se dará a conocer la declaratoria de elección hecha por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

En cambio la remoción del Jefe de Gobierno la podrá hacer el Senado y se requerirá que lo solicite la mitad de sus miembros o de la Comisión Permanente.

Corresponde al Presidente proponer al Senado a quien deba sustituir al Jefe. En caso de renuncia o falta absoluta es la Asamblea Legislativa la que nombra al sustituto que terminará el periodo del cargo.

Si es falta temporal, lo sustituye el Secretario de Gobierno, que es el funcionario inmediato a él.

Invoca el Estatuto cuatro causas graves por las cuales se puede remover al Jefe de Gobierno, todas relacionadas con el trato adecuado que debe tener con los Poderes de la Unión: invadir su competencia, contravenir sus decisiones o evitar su ejecución y no auxiliarlos (artículo 66).

Para ser jefe de Gobierno electo se deben reunir ciertos requisitos que fija el artículo 122 Constitucional base segunda con mala redacción, pues le da prioridad al Estatuto frente a su propio mandato:

Ciudadano mexicano por nacimiento;

En pleno goce de sus derechos;

Con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, si es originario del Distrito Federal, o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad;

Tener cuando menos 30 años cumplidos al día de la elección; y No haber desempeñado anteriormente el cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal. Aclara que la residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial,

Se observa que el precepto Constitucional abre las puertas a los originarios de todos los Estados de la República, donde ha nacido la mayoría de los Presidentes de la República y los Gobernadores del Distrito Federal; no se plasma menosprecio por personas de provincia, como sí se palpa en muchas provincias respecto a los nacidos en el Distrito Federal.

Derivada de esta norma Constitucional, el Estatuto agrega otros requisitos que establecen la prohibición si el candidato o futuro Gobernador ocupa ciertos Puestos Públicos Federales o del Distrito Federal, a menos que se retire de ellos 90 días antes de la elección.

No ser ministro de algún culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo.

Pero luego el Estatuto, sin que se lo autorice la Constitución, en su mismo artículo 53, al terminar de señalar tales requisitos, concluye en su fracción XI: “Las demás que establezcan las leyes y este Estatuto”, es decir, el Congreso de la Unión, autor del Estatuto, se autoriza en éste para que en otras leyes suyas adicione requisitos.

Desde 1997, hasta 2006, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, ha provenido del Partido de la Revolución Democrática (P.R.D.) Instituto Político, al cual el tristemente célebre Lic. Carlos Salinas de Gortari en su período 1988-2004 “no los veía, ni los oía”.

### **3.3 FUNCIONES.**

Compete al Jefe de Gobierno la Titularidad de la Administración Pública del Distrito Federal, aunque la distribución de las atribuciones que le pertenecen se haga por Ley, el Estatuto y la Orgánica citados, a favor de sus distintas Dependencias y Entidades.

A él como a todo Jefe de una Administración Pública, toca el encargo de dos grandes responsabilidades: la prestación de Servicios Públicos y la realización de Obras Públicas.

Ambas las lleva en forma directa, con su Personal Técnico y Profesional y Recursos Económicos propios, pero las puede delegar en los Jefes Delegacionales o Titulares de cada Delegación o en su caso, por insuficiencia de capacidad económica o técnica, entregar a particulares su realización: a través de concesión de los Servicios Públicos, o de Contratos las Obras Públicas.

Específicas y trascendentales son también las Facultades de Administrar la Hacienda Pública del Distrito Federal: formular las Iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos del Distrito Federal y presentarlas ante la Asamblea Legislativa para su aprobación; ejercer actos de dominio sobre el Patrimonio del Distrito Federal; cuidar de la Seguridad Pública (terreno en el que proliferan promesas y discursos de las autoridades responsables en el sentido de disminuir la crecida inseguridad que priva en la realidad que contrasta con las medidas de seguridad que cada vez más los habitantes toman para sus personas y sus bienes); la Administración de las cárceles locales y la ejecución de las sentencias por delitos del orden común; la planeación y ordenación del Desarrollo Urbano (campo en que a pesar de contar con buenas Leyes y Reglamentos, el desorden urbano es patente, las Autoridades no cumplen con tales Ordenamientos); iniciar leyes o decretos para el Distrito Federal ante la Asamblea Legislativa, expedir los reglamentos de las Leyes Locales y otras Disposiciones Reglamentarias, como los Bandos (que puso de moda el Jefe de Gobierno del Distrito Federal que empezó su mandato en el 2000), los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal sujetos a la ratificación de la Asamblea, el nombramiento y remoción del presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje que propone al Presidente de la República, el nombramiento y remoción del Procurador General de Justicia del Distrito Federal con la aprobación del Presidente, informar anualmente a la Asamblea en su primer periodo ordinario de

sesiones, mediante documento escrito, del estado que guarda la Administración Pública.

Durante décadas, detrás del jefe del Departamento estaba una Secretaría General con igual estructura que los Departamentos de Estado, cuando existieron, empero ahora, como Dependencias auxiliares del Jefe de Gobierno, hay 11 Secretarías, a saber: Gobierno, Desarrollo Urbano y Vivienda, Desarrollo Económico, Medio Ambiente, Obras y Servicios, Desarrollo Social, Salud, Finanzas, Transportes y Vialidad, Seguridad Pública y Turismo, Todas a semejanza de la Administración Pública Federal.

Algunas de las áreas Administrativas citadas son de concurrencia Legislativa con el Gobierno Federal. Así lo establece en Urbanismo y Asentamientos Humanos, la fracción XXIX-C, del artículo 73 de la Constitución y por ello la Ley General de Asentamientos Humanos, Federal, y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal Local, de 1996 (Diario Oficial, 7 de febrero de 1996) que abrogó a la primera de 1976; también en Medio Ambiente, en otra fracción, la XXIX-G y por tal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la de Protección al Ambiente Federal, y la Ley Ambiental del Distrito Federal, de 2000 (Gaceta Oficial, 13 de enero de 2000) que abrogó a la primera en la materia de 1996; igual sucede en Salud, en la fracción XVI, del mismo precepto, y por lo mismo la Ley General de Salud, federal, y la Ley de Salud para el Distrito Federal de 1987 (DO, 15 de enero de 1987), profundamente Reformada en 1999 (Gaceta Oficial, 30 de marzo de 1999); igual fenómeno de concurrencia en Seguridad Pública, previene el artículo 21 Constitucional párrafo 5° (por reforma de 1994, DO, 31 de diciembre de 1994). Sorprende en cambio la presencia del área de Turismo, que tiene su Ley de Turismo del Distrito Federal (DO, 22 de mayo de 1999) por ser campo reservado a la Federación, como se analizó y reconoció al discutir en el Congreso de la Unión la Ley Federal de

Turismo en 1960, que sostuvo como base Constitucional el artículo 73, fracción X, como materia de Comercio y con aplicación del diverso 124.

Después de aquella Ley, han venido otras Leyes Federales de Turismo expedidas por el Congreso de la Unión y sin que norma Constitucional alguna autorice concurrencia Legislativa entre Federación y Entidades Locales, como lo es el Distrito Federal.

Aparte de la Secretaría de Turismo, existe el Organismo Desconcentrado, el Instituto de Promoción Turística del Distrito Federal.

Algunas Secretarías tienen Subsecretarías, pero todas cuentan en mayor o menor número con Direcciones Generales, Tesorería, Procuradurías: Procuraduría Fiscal y Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

Las Delegaciones, antes Delegaciones Políticas, ahora Delegaciones simplemente, y sus titulares Jefes delegacionales, que corresponden a cada una de las Demarcaciones Territoriales en que se divide el Distrito Federal.

Son 16 la Delegaciones en el Distrito Federal:

- ❖ Álvaro Obregón,
- ❖ Azcapotzalco,
- ❖ Benito Juárez,
- ❖ Coyoacán,
- ❖ Cuajimalpa de Morelos,
- ❖ Cuahutémoc,
- ❖ Gustavo A. Madero,

- ❖ Iztacalco,
- ❖ Iztapalapa,
- ❖ Magdalena Contreras,
- ❖ Miguel Hidalgo,
- ❖ Milpa Alta,
- ❖ Tláhuac,
- ❖ Tlalpan,
- ❖ Venustiano Carranza y
- ❖ Xochimilco.

Son organismos desconcentrados y por esta naturaleza Jurídica son dependientes jerárquicamente del Jefe de Gobierno, muy a pesar de que por mandato Constitucional ahora los Jefes delegacionales son electos por los habitantes de cada demarcación: “Los titulares de los Órganos Político-Administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la Ley” (artículo 122, C, base tercera, fracción II, párrafo tercero).

Gozan de autonomía de gestión, pero no son autónomos o independientes de la autoridad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Haber sido elegidos por un partido político distinto al del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no es garantía legal de autonomía administrativa. Son sin embargo pequeños Gobiernos Regionales con amplísimas funciones y facultades: prestar Servicios Públicos, realizar Obras Públicas, administrar bienes muebles e inmuebles, otorgar licencias, permisos, autorizaciones, servicios de inspección y vigilancia, imponer sanciones administrativas, ejecutar políticas de seguridad pública, auxiliar y coordinarse con las direcciones generales, crear y mantener Escuelas, Bibliotecas, Museos, Centros Culturales y Deportivos, Parques Públicos, mercados públicos,

conservar y restaurar el medio ambiente. Son electos cada tres años.

Aparte de las Delegaciones, desconcentrados regionales, existen desconcentrados funcionales, es decir, casos en que se responsabiliza a un organismo, creado expresamente, de la atención de cierta actividad o servicio administrativo, sin salirse de la jerarquía dependiente del Jefe de Gobierno. Pueden ser creados por éste mediante Reglamento, Decreto o Acuerdo.

Aún quedan facultades en el Presidente de la República y en el Congreso de la Unión sobre el Gobierno del Distrito Federal; su rescate local dará plena autonomía a la Entidad Federativa que es actualmente el Distrito Federal.

La aplastante realidad, nos demuestra que el régimen perredista en el Distrito Federal, ha cumplido con creces su encomienda, lo cual nos demuestra que un Partido Político que en 2004 cumplió 15 años, vino a refrescar el enmohecido ambiente Político mexicano, que sufrió una sacudida importante, cuando el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano venció en la contienda presidencial con el candidato del Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.) Lic. Carlos Salinas de Gortari, quien ascendió a la Presidencia de la República gracias a una triquiñuela política denominada la “caída del sistema” atribuida al entonces operador político del PRI, Lic. Manuel Bartlett Díaz.

### **3.4 EXAMEN ANALÍTICO DEL PRESENTE RÉGIMEN.**

El gobierno del Distrito Federal, ha tenido aciertos y como muestra de los grandes acierto del Gobierno del Distrito Federal cito lo siguiente:

El 30 de diciembre de 1999, la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aprobó la Ley de los Derechos de las Personas Mayores Adultas en el Distrito Federal; ordenamiento jurídico que dividido en siete títulos, contiene 50 artículos y 4 transitorios, y podemos destacar que es una ley importante por ser de orden público y de interés social, por hacer participar a la familia en el cuidado del Adulto Mayor, por designar a una dependencia en especial para cubrir las necesidades alimentarias de las personas Adultas Mayores y porque considera vital que las Instituciones Públicas, Privadas y Sociales, que presten asistencia a las personas Adultas Mayores, cuenten con personal que posea vocación, capacidad y conocimientos orientados a la atención de éstas.

Los mayores de 70 años sufren además con mucha frecuencia padecimientos crónicos: presión alta, diabetes, dolencias de las articulaciones, enfermedades del corazón, molestias estomacales y depresión o melancolía.

El incremento en la expectativa de vida no se ha traducido para muchos, de esta manera, en años de plenitud sino en una existencia llena de dolor, carencias, soledad e, Incluso, abandono. Se viven más años pero en malas condiciones.

Hasta ahora el Gobierno y la Sociedad no les ha ofrecido a los adultos mayores ningún apoyo amplio y sistemático a pesar de un sentimiento extendido de que es injusto que nuestros mayores tengan que vivir una vejez insegura y con privaciones

La jubilación de Seguridad Social no resuelve el problema, porque se limita a proteger a la población con un empleo fijo, durante la mayor parte de su vida que hoy es una minoría.

Es por ello que del Gobierno del Distrito Federal ha fijado como un objetivo importante avanzar en la construcción de los derechos e instituciones de un Estado de Bienestar que garantice a todos los ciudadanos una vida digna y segura.

El grupo elegible para el programa son los adultos con 70 años o más con residencia permanente en el Distrito Federal desde hace al menos tres años y que viven en condiciones precarias o de pobreza.

La Dependencia responsable del programa es la Secretaría de Salud del Distrito Federal a través de sus Direcciones Generales de Salud Pública, de Medicamentos Insumos y de Administración.

Para la operación del Programa se cuenta con el personal del Programa de Salud para la familia y de los 211 Centros de Salud.

Los beneficiarios del Programa, recibirán gratuitamente los medicamentos del cuadro geriátrico en los Centros de Salud del Gobierno del Distrito Federal.

Con esta finalidad se instrumentará en éstos un Programa de Atención Integral para los adultos mayores que les garantice la consulta cerca de su domicilio, en un horario especial, con un tiempo de espera corto y trato cálido así como la prescripción adecuada de los medicamentos e información sobre su uso seguro.

A través de este componente del programa se trabajará activamente con los adultos mayores para incorporarlos a actividades grupales de promoción de la salud y de control de los padecimientos crónicos.

Sin lugar a dudas, el Programa iniciado desde 1999, junto con EL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO Y MEDICAMENTOS

GRATUITOS EN BENEFICIO DE ADULTOS DE SETENTA AÑOS O MÁS QUE VIVEN EN CONDICIONES DE POBREZA Y ABANDONO, es perfectible, empero debemos reconocer que se trata de un esfuerzo muy importante para sembrar ideas en beneficio de la población denominada de la tercera edad, grupo humano, abandonado POR SUS FAMILIARES GENERALMENTE y en la época actual, es tomado en cuenta por el gobierno del Distrito Federal.

**CAPÍTULO CUARTO.**  
**LA NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN INTEGRAL DE LA**  
**ACTIVIDAD COMERCIAL EN LA VÍA PÚBLICA DEL DISTRITO**  
**FEDERAL.**

**4.1 CONCEPTO DE COMERCIO.**

Comercio, proviene del latín *commercium*, de *cum*, con y *merx cis*, mercancía.) Constituye una actividad lucrativa que consiste en la intermediación directa o indirecta entre productores y consumidores de bienes y servicios a fin de facilitar y promover la circulación de la riqueza.

Comercio, es el transporte de bienes desde un lugar a otro con el fin de intercambiarlos. El economista británico Adam Smith decía en *La riqueza de las naciones* (1776) que “la propensión al trueque y al intercambio de una cosa por otra” es una característica intrínseca a la naturaleza humana. Smith también señalaba que el aumento de la actividad comercial es un elemento esencial del proceso de modernización.

En Derecho Económico. Esta actividad de intermediación también ubicada en la etapa de circulación o distribución dentro del sistema económico de libre empresa para ser tal debe tener los siguientes caracteres:

Ser de intermediación entre productores y consumidores;

Ser de intermediación a través del cambio (operación sinalagmática);

El cambio debe ser habitual para que asuma la función de profesionalidad, y

Debe haber un fin de lucro.

La actividad comercial en México en líneas generales está entregada a los particulares, reservándose el gobierno federal algunos sectores como energéticos, electricidad, fertilizantes, granos diversos (café, maíz, trigo, etc.).

Dicha actividad se encuentra legitimada además por el artículo 5° de la Constitución, y pudiendo además el Congreso legislar a nivel federal sobre el comercio interno (artículo 73 fracción X).

El libre comercio en el contexto de un mercado administrado como el establecido en México está formalmente protegido además por el artículo 28 constitucional (precepto tomado de la Constitución liberal de 1857), que tiene una ley reglamentaria llamada Ley de Monopolios promulgada el 31 de agosto de 1934, misma que carece de reglamento volviendo letra muerta tanto el precepto constitucional como la propia ley orgánica.

Esa circunstancia determina que la realidad comercial tienda a la monopolización de dicha actividad subsistiendo prácticas restrictivas y desleales que perjudican a los consumidores.

En Derecho mercantil, es un concepto que pertenece al mundo de la economía, ya que ésta se ocupa de la circulación de la riqueza, pero guardando un estrecho vínculo con el derecho, pues hay una relación social que lo pone en movimiento.

Económicamente es la actividad de intermediación entre productores y consumidores que se efectúa con la finalidad de obtener un lucro.

En términos jurídicos el comercio no es sólo una intermediación lucrativa, sino también la actividad de las empresas, de la industria, de los títulos de crédito, etc.

El concepto jurídico es variable, porque se refiere a lo que el legislador haya querido reputar como tal y este concepto lo plasma a lo largo del derecho positivo y de una manera implícita.

Al incrementarse los grupos humanos, el hombre tiene la necesidad de la obtención de satisfactores que no produce la organización donde se encuentra y surge el trueque, pero es notorio que al efectuar trueques casi nunca es con el fin de consumir los productos adquiridos, sino más bien para realizar nuevos intercambios con el objeto de hacerlos llegar a un consumidor; por lo tanto, en sentido amplio se puede decir que el trueque lleva como consecuencia al comercio.

#### **4.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL COMERCIO.**

En Roma no tuvo trascendencia el comercio a pesar de su expansión territorial que trajo como fruto el trato con países industriales o comerciantes, incluso se ha afirmado por la doctrina, que esta actividad era observada despectivamente por los romanos, perteneciendo al área de la población esclava.

Las raquílicas relaciones jurídicas que emanaban del comercio ataban encuadradas en el ius civilis, que, aun con su rigorismo, daban seguridad y libertad para el ejercido de esta actividad.

En el medioevo se encuentra como nota importante la caída del Imperio Romano, trayendo aparejada la disgregación política y social; en medio de esta situación se presenta un florecimiento en Italia del comercio, al tener sus puertos una posición geográfica muy

apropiada, jugando un gran papel el inicio de las Cruzadas, las que abrieron las vías de comunicación y fomentaron el intercambio de los productos entre Oriente y Europa.

Desde el punto de vista jurídico, el auge en Italia consiste en que, al no ser posible regular las hipótesis nacientes del comercio en el *corpus iuris civilis*, ya que el derecho ahí contenido no respondía a las exigencias de la época, surgen las prácticas uniformes en las operaciones comerciales que en la mayoría de los casos se imponían obligatoriamente en las corporaciones o asociaciones de comerciantes, cimentadas en una serie de usos y costumbres comerciales que paulatinamente van recopilándose como ordenanzas y estatutos, entre las que sobresalen: las Ordenanzas de Bilbao, de Colbert en lo relativo a comercio terrestre y marítimo; los Roles de Olerón, respecto al comercio marítimo.

Las corporaciones se integraban por tribunales que tenían una función jurisdiccional realizada por los cónsules, que primeramente se ejercía frente a comerciantes agremiados y matriculados, sistema mercantil denominado subjetivo, en virtud de ser lo más importante el sujeto, la figura del comerciante.

Posteriormente se amplió a comerciantes miembros de diversas corporaciones y a particulares que trataban con comerciantes.

Con el descubrimiento de América, Italia dejó de ser eje del comercio universal, pasando a serlo España, Francia y Holanda principalmente.

Paulatinamente el Estado va restando jurisdicción a los tribunales consulares, con la creación de tribunales judiciales y legislando sobre la propia materia.

En la sociedad moderna, la producción se organiza de forma que se puedan aprovechar las ventajas derivadas de la especialización y de la división del trabajo. Sin el comercio, la producción no podría estar organizada de esta forma.

En la antigüedad, el transporte de mercancías a larga distancia era caro y arriesgado. Por lo tanto, el comercio se realizaba, fundamentalmente, en mercados locales, siendo los bienes comercializados alimentos y vestidos fundamentalmente.

Casi todo el mundo gastaba la mayor parte de sus recursos en alimentos, y lo que no producían ellos mismos lo obtenían comerciando.

Lo mismo ocurría con los vestidos: la ropa se hacía en casa o se compraba. Además de alimentos, ropa y cobijo, los grupos más ricos empleaban sus ingresos en atuendos vistosos, joyas y obras de arte, lo que provocó un importante comercio de bienes de lujo.

Uno de los primeros y más destacados ejemplos de comercio a larga distancia es el de la Ruta de la Seda entre China y la Roma imperial, que surgió alrededor del año 100 a.C., cuando la dinastía

Han logró que gran parte de Asia central fuera una zona segura para el tránsito de caravanas. Los seis mil kilómetros de ruta permitían el transporte de seda china, lana romana, metales preciosos y muchos otros bienes de gran valor provenientes de puntos intermedios de la India y Arabia.

También destacaba el comercio marítimo costero, tanto en el golfo Pérsico, como en el océano Índico y en el océano Pacífico norte.

Los bienes que se enviaban a tan larga distancia solían ser bienes de lujo que se comercializaban mediante intermediarios, ya que rara vez permanecían durante todo el trayecto en las manos del mismo comerciante.

La inestabilidad política que invadió toda la zona por la que transcurría la ruta a partir del siglo V d.C. interrumpió este comercio, que reaparecería durante los periodos de paz.

Tras la recesión que siguió a la caída del Imperio romano, el comercio en Europa empezó a crecer paulatinamente durante la edad media, especialmente a partir de los siglos XII y XIII.

El comercio a larga distancia fue menos peligroso a medida que los comerciantes creaban asociaciones para protegerse durante los largos viajes.

Las principales rutas comerciales de larga distancia ponían en contacto el Báltico y el Mediterráneo oriental con el centro y el norte de Europa. De los bosques del Báltico provenían materias primas: madera, alquitrán y pieles. Del Este provenían bienes de lujo: especias, joyas y productos textiles. A cambio de estos bienes, Europa occidental exportaba materias primas y bienes manufacturados.

Los ingleses vendían prendas de lana, los holandeses arenques salados, en España se producía lana, Francia exportaba sal; el sur de Europa también destacaba por sus vinos, sus frutas y su aceite.

Las ciudades italianas y alemanas que cubrían estas rutas promovían y financiaban el comercio. No obstante, durante la edad media, el comercio entre Europa y Asia era escaso, porque el

transporte terrestre era caro y los bienes de Europa no tenían valor suficiente para exportarlos al Este.

El desarrollo de veleros y de transportes eficientes durante los siglos XV y XVI ayudaron a una rápida expansión del comercio.

A medida que descendía el costo de transportar grandes cargamentos a larga distancia, el grano empezó a importarse a gran escala desde el Báltico hasta los Países Bajos y otros países de Europa.

Las nuevas rutas oceánicas entre Europa y el Este permitieron importar desde Asia, con menores costos, un mayor volumen de mercancías del que se podía transportar por tierra.

El descubrimiento de América creó un comercio de nuevos bienes como tabaco y madera.

La explotación española de las grandes minas mexicanas y peruanas de oro y plata transformó por completo el comercio internacional.

Por fin, Europa poseía un bien —los metales preciosos— que tenían una gran demanda en el lejano Oriente. A cambio de los bienes asiáticos, Europa ofrecía monedas de plata acuñadas en México, España, Italia y Holanda. Utilizando la tecnología y las técnicas desarrolladas gracias a la navegación transoceánica, los europeos acapararon el mercado naval asiático.

Los veleros europeos transportaban el cobre japonés a China y a la India, los productos textiles de algodón indio al sur asiático y las alfombras persas a la India.

El comercio de bienes de primera necesidad creció a una velocidad asombrosa. La importación de tabaco desde los estados de Virginia y Maryland a Inglaterra, por ejemplo, se multiplicó por más de cien durante el siglo XVII.

A medida que crecía el comercio a larga distancia aparecían nuevas formas de organizaciones comerciales.

Al principio, las asociaciones informales dieron lugar a asociaciones legales.

Por ejemplo, en Holanda, a partir del año 1500 era normal que los propietarios de los barcos fueran los accionistas, y no los capitanes de los barcos.

La aparición de las acciones rompió las barreras sociales existentes entre las distintas clases de comerciantes, permitiendo que los individuos dividieran sus bienes entre barcos que tenían distintos destinos.

El comercio internacional dejó de estar limitado a aquellos que podían pagarse el viaje. A partir del siglo XVI, los monopolios nacionales sustituyeron a las asociaciones temporales como forma de organización primordial entre comerciantes.

Estas grandes empresas, creadas por el Estado, pero gestionadas y pertenecientes a individuos privados, mantuvieron monopolios sobre el comercio con ciertas regiones.

Ya en 1750 el comercio de bienes de primera necesidad era mucho más importante que el comercio de especias. En los años siguientes, el comercio sufrió una nueva transformación, esta vez debido a la Revolución Industrial. Como la primera Revolución

Industrial se produjo en Europa, ésta se convirtió en el centro de una red comercial global durante todo el siglo XIX.

Las economías europeas dependían de los mercados extranjeros para conseguir las materias primas que necesitaban, y vender en ellos los bienes manufacturados que producían.

Por lo tanto, el crecimiento de la producción industrial fue seguido de una rápida expansión del comercio.

Entre 1750 y 1914, el comercio mundial se multiplicó por cinco. Solamente en el siglo XIX, el número de toneladas transportadas vía marítima, a escala mundial, pasó de 4 millones a 30 millones de toneladas.

Los comerciantes europeos controlaban la mayor parte de este comercio. El crecimiento de la industria afectó al comercio de muchas formas. Al principio, el aumento de la producción estimuló el comercio de materias primas.

La mecanización de la producción textil europea provocó un enorme aumento de las exportaciones americanas de algodón en bruto.

A partir de 1850, también aumentó el comercio de grano, carne y lana. Europa se convirtió en un importador permanente de trigo de Estados Unidos, Australia, Argentina y la India, pagando estas importaciones con sus productos industriales.

Otro aspecto relevante del crecimiento industrial fue la revolución en el transporte terrestre.

El desarrollo de la máquina de vapor y la construcción de líneas férreas favoreció el comercio entre la costa y el interior de todos los continentes.

Los trenes y ferrocarriles tuvieron una importancia esencial en Estados Unidos, el Este asiático y Latinoamérica. A finales del siglo XIX, las principales regiones productivas dejaron de ser los principales mercados de los productos europeos y norteamericanos.

Cada vez más, las naciones industriales empezaron a ser las consumidoras de los productos de las demás, y el comercio entre América y Europa se hizo multilateral.

Lo contrario ocurrió con las principales regiones productivas de África, Asia y Latinoamérica: muchas pasaron a formar parte de los imperios coloniales europeos, y casi todas estas regiones empezaron a depender de unos pocos mercados exteriores.

Tanto el comercio nacional como el comercio exterior sufrieron importantes recortes durante la Primera Guerra Mundial. Se generalizó la imposición de aranceles a productos de importación, teniendo que desmantelarlos durante la siguiente década a través de conferencias internacionales.

Sin embargo, este desmantelamiento de los controles aduaneros no siempre implicaba la reducción de las barreras al comercio. Estados Unidos, y muchos otros países, adoptaron nuevos derechos de aduanas (también denominados derechos arancelarios) durante la década de 1920.

Con la Gran Depresión de 1929, el comercio volvió a perder relevancia. Las políticas comerciales nacionales no variaron durante

1929, pero en 1930 y los años siguientes se impusieron numerosos controles a las importaciones.

A partir de entonces aparecieron zonas de influencia comercial: el área de la libra esterlina, que comerciaba fundamentalmente con el Reino Unido, el bloque del oro, cuyo centro era Francia, y las zonas bajo las influencias alemana y estadounidense.

En este contexto, el comercio nacional e internacional empezó a recuperarse, lenta pero constantemente, y sólo se volvió a interrumpir durante la Segunda Guerra Mundial.

La reducción de las barreras comerciales y la continuada expansión del comercio internacional son dos logros importantes del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Las reducciones de los aranceles comerciales se han logrado gracias al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y a la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como mediante la creación de uniones aduaneras.

Aunque las exportaciones mundiales se han duplicado, en volumen, y han aumentado ocho veces su valor entre 1954 y 1974, este crecimiento no ha sido igual para todos los países. Durante la década de 1950, las exportaciones de los países de Norteamérica y Europa occidental aumentaron rápidamente, mientras que las exportaciones de los países menos desarrollados decayeron.

Por el contrario, a partir de 1965 las exportaciones de los países en vías de desarrollo crecieron más rápidamente, en parte debido al aumento del valor de las exportaciones de los países productores de petróleo.

La participación de Japón y de la Comunidad Económica Europea sobre el comercio mundial aumentó, decayendo la de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y la de Europa del Este.

En el plano mundial, el valor del comercio internacional (exportaciones e importaciones) creció drásticamente.

No obstante, durante las décadas de 1970 y 1980, reaparecieron las presiones para eliminar las barreras al comercio exterior.

Muchos países establecieron cuotas a la importación y negociaron restricciones voluntarias a sus exportaciones —fenómeno conocido como ‘nuevo proteccionismo’— pero no está claro si esto representa una seria amenaza al comercio entre países, y su efecto está disminuyendo desde 1990, al finalizar las conversaciones de la Ronda Uruguay del GATT, crearse la OMC y firmarse nuevos acuerdos bilaterales sobre libre comercio entre varios países.

Entre 1945 y 1973 las economías de los países industrializados de Europa occidental, Japón y Estados Unidos crecieron lo suficiente para aumentar el nivel de vida de sus ciudadanos.

En algunos lugares menos industrializados también se produjo un crecimiento similar, sobre todo en los del Sureste asiático.

Este crecimiento se debió a una serie de circunstancias. Tras la destrucción del tejido económico ocurrida durante la Segunda Guerra Mundial, se produjo una expansión económica sin precedentes, gracias, entre otras, a la ayuda financiera que Estados Unidos concedió a los países de Europa occidental y a Japón. Las multinacionales estadounidenses realizaron fuertes inversiones en todo el mundo.

Es probable que los factores que más contribuyeron a su desarrollo fueran los bajos precios y la abundancia de los productos energéticos (sobre todo petróleo).

En 1973 la creciente demanda internacional de petróleo hizo que los precios se dispararan. Ese año, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que controlaba la producción mundial, aprovechó su poder para elevar los precios.

Las políticas llevadas a cabo por la OPEP redujeron las posibilidades de crecimiento económico tanto de los países industrializados como de los países en vías de desarrollo que no tenían reservas petrolíferas.

El barril de petróleo bruto costaba en el otoño de 1973 dos dólares; a mediados de 1981 su precio se había multiplicado por 20. Para los países ricos, las importaciones de petróleo suponían una transferencia de rentas y riqueza a los países de la OPEP.

Los países en vías de desarrollo importadores de petróleo tuvieron que acudir a la financiación de los grandes bancos de Europa occidental y de Estados Unidos. Asfixiados por el pago de intereses, los países menos industrializados se vieron obligados a frenar sus planes de desarrollo.

Aunque la gran caída de los precios energéticos durante la segunda mitad de la década de 1980 benefició a los consumidores de los países importadores, supuso un grave quebranto para los ingresos de los países exportadores menos desarrollados, como México, Nigeria, Venezuela e Indonesia.

Algunos de los países más desarrollados, como Japón y la República Federal de Alemania, lograron superar la crisis de las décadas de 1970 y 1980 mejor que el resto de los países. Sin embargo, todos los países desarrollados han tenido que enfrentarse al problema de una alta inflación acompañada de altas tasas de desempleo y escaso crecimiento económico.

La transformación que impuso la OPEP en el mercado energético mundial agravó los problemas de inflación al elevar los precios del petróleo y, por lo tanto, aumentar el costo de la calefacción y de la producción de importantes bienes que utilizan petróleo en sus procesos de producción, entre los que hay que destacar los fertilizantes químicos, los productos plásticos, las fibras sintéticas y los productos farmacéuticos.

Estos precios elevados reducían el poder adquisitivo de la misma manera que lo hubiese hecho un elevado impuesto sobre la renta.

La pérdida de poder adquisitivo hizo que el volumen de ventas de bienes de consumo disminuyera, lo que provocó el despido de numerosos trabajadores y la ruina de otros tantos comerciantes, lo que produjo un efecto en cadena perjudicial para toda la economía.

Estos problemas han fomentado el debate sobre el papel que deben desempeñar los gobiernos. Los partidos de izquierdas de Europa abogan por un mayor control y planificación. Durante la década de 1980, el Partido Conservador de la primera ministra británica, Margaret Thatcher, y el presidente estadounidense Ronald Reagan, ofrecieron una solución bien distinta.

Redujeron los impuestos y la regulación por parte del gobierno, y permitieron que las empresas obtuvieran mayores beneficios para

que pudiesen emprender nuevas inversiones que aumentaran la productividad y así reanimar la actividad económica.

Estas políticas son ejemplo de medidas desde el lado de la oferta, eje de la doctrina que inspiró a ambos políticos.

El razonamiento implícito de esta política es que, al aumentar los estímulos a la inversión, la toma de riesgos y el aumento del trabajo, la tecnología reducirá los costos de las fuentes de energía usadas como alternativa al petróleo y los sectores no relacionados con la energía, como la informática o la agricultura moderna, lo que permitiría aumentar la tasa de crecimiento, gracias a una dinámica innovadora.

Los países menos industrializados necesitan la ayuda de los países ricos para poder generar el capital, la tecnología y la organización necesarias para desarrollarse.

Asimismo, es necesario que puedan acceder con facilidad a los mercados de los países industrializados para vender sus productos manufacturados y las materias primas que poseen.

Sin embargo, la capacidad política de los países ricos para atender estas necesidades depende de que puedan solucionar sus propios problemas, como la inflación, el desempleo y el estancamiento del crecimiento.

En los países democráticos, es muy difícil lograr el apoyo de la población para conceder ayuda financiera a otros países cuando el salario medio de los ciudadanos es reducido.

Tampoco resulta fácil permitir la entrada de productos del exterior más baratos cuando se considera que son la causa del

desempleo nacional. La economía del desarrollo está muy limitada por consideraciones de tipo político.

A principios de la década de 1990, la desaparición del bloque soviético, unida a la caída de los regímenes de la Europa del Este, subrayaron la tendencia hacia las economías de libre mercado y el alejamiento de la doctrina de planificación centralizada. En un intento por evitar el legado de ineficacia y mala gestión, los países ex comunistas tuvieron que competir con los países en vías de desarrollo para acceder a la ayuda financiera y tecnológica de Occidente.

No hay acuerdo sobre la posibilidad de sostener un crecimiento económico ininterrumpido. Los más optimistas confían en la capacidad para incrementar las cosechas agrícolas y aumentar la productividad en la industria gracias a las innovaciones tecnológicas.

Los más pesimistas recuerdan la ley de los rendimientos decrecientes, la falta de control sobre el crecimiento de la población mundial, los enormes gastos en la industria militar y las reticencias de las naciones posindustrializadas para compartir su riqueza y su tecnología con los países más desfavorecidos.

Aunque algunos países en vías de desarrollo han logrado elevar sus tasas de crecimiento, la inestabilidad política, la corrupción endémica y los grandes cambios de política económica hacen que las previsiones para el futuro no sean tan optimistas.

En México, las instituciones y legislaciones más preponderantes en nuestro derecho positivo son:

La libertad de comercio, por supuesto, no es ilimitada, según se desprende de la lectura del propio Artículo 5º. constitucional: "... el ejercicio del comercio sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen los derechos de terceros, maniobras desleales dirigidas a su competidor- o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. -La base de esta restricción es evitar el daño al público consumidor-. Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio".

En el artículo 28 de la ley fundamental -que tiene un lazo indisoluble con el anterior dispositivo- nos habla sobre la prohibición de monopolios o estancos, a excepción de los controlados por el Estado y de "concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario, que tenga por objeto obtener el alza de los precios...".

Por lo que hace al artículo 73 fracción X de la Carta Magna, encontramos la facultad del Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de comercio y el artículo 131, párrafo último, nos señala que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional... debiendo el ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someter a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida.

Por último, hemos de mencionar que diversas secretarías de Estado tienen igualmente atribuciones sobre esta materia de comercio, siendo la más importante: la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (hoy de Economía).

Respecto al comercio ambulante, cabe decir que en Paraguay, en las ciudades, los vendedores ambulantes venden comida, y es habitual comer y beber en la calle. Debido a la costumbre de compartir la comida o la bebida, es normal ofrecerle comida a alguien cuando se está tomando un refrigerio o tentempié; no se considera descortés rechazar el ofrecimiento

Dili, la ciudad en la costa septentrional de la isla de Timor, situada entre Australia y Célebes. Fue la capital y el principal puerto del Timor portugués hasta 1975, cuando finalizó el largo control de los portugueses sobre la parte oriental de Timor. Dili es la capital de Timor Oriental, un territorio recientemente independizado de Indonesia, escenario de numerosas protestas políticas. La economía de la ciudad se basa en la producción de café, fabricación de jabones y perfumes y exportación de productos como algodón, café o madera de sándalo.

Está construida sobre una serie de colinas rocosas. El paseo marítimo está lleno de vendedores ambulantes de alimentos.

La playa de arena blanca de Pasir Putih se encuentra a un kilómetro al este. La catedral de la Inmaculada es la mayor iglesia católica del Sureste asiático. Población (1990), 58.000 habitantes.

En la Europa medieval eran frecuentes los vendedores de libros ambulantes, aunque durante la alta edad media la producción de libros era, en esencia, monopolio de los scriptoria, o habitaciones de escritura de los monasterios.

Durante algunos siglos los libros escritos en los monasterios se producían para uso exclusivo de los monjes o de sus discípulos seculares. Por lo tanto, durante siglos, el conocimiento de la lectura y la escritura quedó confinado a los clérigos. Más tarde, debido a que algunos príncipes habían sido educados en monasterios, las bibliotecas de los reyes y los nobles se llenaron con manuscritos de literatura.

San Juan de Dios (1495-1550), religioso portugués, fundador de la Orden de los Hospitalarios de San Juan de Dios, más conocida como Orden de San Juan de Dios, y patrono de la ciudad española de Granada junto a Nuestra Señora de las Angustias.

En 1521 comenzó una vida llena de aventuras en la que desempeñó los más diversos oficios (soldado en los tercios del rey de España Carlos I, pastor, peón, vendedor ambulante), que sólo tuvo fin cuando fijó su residencia en Granada, donde estableció un pequeño comercio en el que vendía estampas y libros religiosos.

El viajante de comercio surgió a finales del siglo XIX en Europa y Estados Unidos. El vendedor ambulante transportaba los productos a pie o a caballo, desde las ciudades portuarias hasta el interior.

Con la aparición del ferrocarril y la seguridad que obtenían los vendedores gracias a los nuevos sistemas de créditos, los vendedores llevaban más fácilmente sus muestrarios de un sitio a otro. En aquellos tiempos, la capacidad de persuasión no era tan importante, debido a la escasez de oferta, por lo que era fácil vender.

Sin embargo, a partir de 1900, el crecimiento de la oferta de bienes manufacturados hizo que los consumidores fueran más exigentes.

Hubo que empezar a entrenar a los vendedores y a crear incentivos para los compradores. El crecimiento de la industrialización y de las zonas urbanas provocó el desarrollo de las técnicas comerciales.

Alexander Wilson (1766-1813), fundador de la ornitología nació en Paisley, Renfrew (hoy parte de Strathclyde), Escocia, y trabajó como vendedor ambulante de muselina.

Su poema narrativo Watty and Meg fue publicado de forma anónima en 1792, logrando gran popularidad, pero fue atribuido al poeta escocés Robert Burns. Más tarde, en el transcurso de un conflicto laboral en Paisley, Wilson escribió versos satíricos burlándose de los empresarios, siendo encarcelado por libelo. Tras su puesta en libertad en 1794, emigró a Estados Unidos.

En el caso Sacco y Vanzetti, polémico proceso por asesinato celebrado en Massachusetts, que duró desde 1920 hasta 1927. Nicola Sacco y Bartolomeo Vanzetti, dos emigrantes italianos que llegaron a Estados Unidos en 1908, fueron acusados del asesinato de un cajero y de un vigilante y del robo de más de 15.000 dólares en una fábrica de zapatos de South Braintree (Massachusetts) el 15 de abril de 1920.

La ejecución de Sacco, zapatero de profesión, y de Vanzetti, vendedor ambulante de pescado, en 1927, suscitó una unánime repulsa internacional.

En nuestro país, en los relatos de Bernal Díaz del Castillo sobre la historia de la Nueva España alcanzan relevancia los orientados a describir las matemáticas del comercio en las calles de la gran Tenochitlán.

El tianguis principal del centro de la ciudad era el mercado de Santiago de Tlatelolco, al norte de la ciudad, y destacaba por la variedad de animales, plantas y frutos, la clasificación de los productos por andadores, la limpieza de la vía pública y de los comerciantes, el trato directo entre el comprador y el vendedor y la determinación de lugares específicos para desarrollar el comercio en vía pública sin detrimento de otras actividades comerciales y de servicios.

La eficiencia del funcionamiento de los primeros tianguis públicos se debía fundamentalmente por el orden y la disciplina de los cuadros operativos y ejecutivos que administraban los puntos de venta.

Tianguis (del náhuatl *tianquiztli*), feria o mercado entre los nahuas, establecido en días determinados, en donde se reunían los vendedores de los pueblos de los alrededores para ofrecer sus productos en la plaza.

El tianguis se efectuaba en todas las ciudades de cierta importancia cada cinco días. Eran afamados los mercados de Tenochtitlán, Texcoco, Tlaxcala, Xochimilco y Huejotzingo, entre otros.

Cada tianguis tenía señalada una comarca, constituida por pueblos vecinos, desde la que debían acudir los vendedores. Consumada la conquista de Tlatelolco por el tlatoani azteca Axayácatl, el mercado principal de México-Tenochtitlán se instaló en esa zona, en la plaza conocida hoy como de Santiago.

Según el relato de los conquistadores españoles que lo vieron, “era tan grande como dos veces la ciudad de Salamanca”. Para comprar o vender concurrían a él de veinte a veinticinco mil

personas, número que se duplicaba en los días de tianguis determinados.

Los diversos productos estaban agrupados por calles: se vendían verduras, hierbas medicinales, semillas, mantos de algodón, navajas de obsidiana, loza labrada y bruñida, hachas, todo tipo de aves, peces y, en general, de animales, plantas y minerales. Había doce jueces para impartir justicia en los tratos comerciales y empleados públicos que vigilaban las medidas y los productos.

Las transacciones se efectuaban principalmente mediante el trueque o con granos de cacao, la moneda de cambio. En la actualidad, los tianguis presentan características muy similares en las grandes ciudades y pueblos de la República Mexicana.

Con la conquista, el comercio experimentó la introducción de una gran variedad de productos y servicios y en la medida en que la población se extendía a las afueras del centro histórico de la ciudad, el comercio lo seguía y se acondicionaba según las circunstancias, y ocupaba calles y avenidas y/o plazuelas adonde trasladaban sus productos.

En las partes más alejadas, el comercio atendía a los pobladores de las regiones aledañas a la ciudad, lo que impulsó la apertura de caminos y brechas y la ampliación del intercambio.

En la época independiente solo unos pocos comerciantes estaban establecidos y la mayoría se trasladaba de un lugar a otro.

En la ciudad de México, se tenía un incipiente comercio ambulante dirigido a la prestación de servicios como fontanería, zapatería, dulcería y venta de antigüedades.

Con la consumación de la independencia surgieron en la capital y en la provincia vendedores de leña, pulque, torillas y pelucas.

Durante la época Revolucionaria el comercio se extendió a algunos puertos, como Veracruz y Acapulco, en las principales estaciones ferroviarias y camioneras. Los productos tradicionales fueron sustituidos por cigarrillos, ropa y adornos.

En las ciudades se estableció el comercio urbano y los libaneses empezaron a fundar industrias textiles y de bordados.

Durante la etapa posrevolucionaria el comercio de bienes y servicios continuó incrementándose, sin que hubiera un plan regulador o planes de gobierno que lo consideraran como una de las acciones públicas.

En los primeros gobiernos pristas, sólo se puso énfasis en la construcción de mercados públicos a fin de tener el comercio al menudeo establecido en locales exprofesos para este tipo de actividad y sin realizar estudios de demanda comercial, impacto ambiental y de dotación de servicios.

Los mercados públicos fueron más una bandera política que una verdadera respuesta a las necesidades de los habitantes de pueblos, colonias y barrios, en especial por la falta de mantenimiento de los mercados y al auspicio que el gobierno al mercado sobre ruedas.

El mercado sobre ruedas se convirtió en el azote de los locatarios y de los habitantes de las zonas donde de manera arbitraria se establecen pues el comercio dirigido a ofrecer productos a bajos precios a la población de escasos recursos se

asentó en colonias donde no se necesitaba ese servicio, como Polanco, Del Valle.

En las zonas populares se asentaron comerciantes que ofrecen productos de mala calidad y con un precio muy elevado y el comercio en vía pública representó para miles de mexicanos una tabla de apoyo frente al desempleo y la marginación social.

Por otro lado, gran parte de la actividad fue controlada por grupos cuyos intereses se oponen a su ordenamiento. Líderes corruptos, la ineficiencia de las autoridades de la ciudad y de las delegaciones hacen que la actividad sea considerada como la papa caliente que nadie quiere enfrentar .

En la actualidad, el comercio en vía pública se ejerce por el exceso de mano de obra no calificada, la ineficiencia de los programas de empleo del gobierno y del sector privado, la explosión demográfica.

Otras de las razones son el auspicio del gobierno del comercio en la vía pública con programas de mercado sobre ruedas, los grupos de traficantes ilegales promueven esta actividad por medio del suministro de productos y bienes de dudosa procedencia y de ínfima calidad.

En algunos sectores de la población, el comercio ambulante se ejerce para completar los ingresos familiares, pero también el comercio ambulante es una forma de evadir el pago de impuestos, además de que el comercio en vía pública se ejerce sin emitir factura, por lo que el comprador carece de garantía de la calidad del producto que recibe.

El nivel de inseguridad es muy alto en los lugares donde se ha asentado el comercio prevalece en la mayoría, la actividad registra una tendencia hacia el crecimiento, de manera anárquica y sin planeación alguna, y las autoridades, a nivel federal, estatal o municipal, han carecido de voluntad políticas para controlar la actividad.

### **4.3 CARACTERÍSTICAS DEL COMERCIO AMBULANTE.**

Como se explicado durante este Capítulo, el comercio ambulante tiene como principal característica, el dedicarse al intercambio de bienes, sin tener una ubicación fija.

#### **4.3.1 SUS DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS CON EL COMERCIO ESTABLECIDO.**

El comercio ambulante es idéntico al establecido, con la diferencia de que generalmente se venden los mismos productos, empero comúnmente, son más baratos.

### **4.4 ANÁLISIS ECONÓMICO SOCIAL DEL COMERCIO AMBULANTE EN MÉXICO.**

La competencia económica es el medio que utilizan los compradores y vendedores para satisfacer las necesidades de la comunidad y de los individuos.

La sociedad estará satisfecha cuando se produzca el máximo número de bienes a los menores precios posibles.

En los sitios donde se ejerce el comercio ambulante, las fuerzas públicas no están presentes para proteger a vendedores y compradores en esta sui generis actividad comercial, además existe inseguridad porque los compradores en el comercio ambulante no se saben a ciencia cierta si lo que se compra cumple con las condiciones mínimas que espera el cliente, entre otras cosas precisar que lo que adquiere le servirá efectivamente.

Corrupción significa la acción de alterar y trastocar la forma de alguna cosa. En el caso del comercio ambulante es evidente que quienes se autodenominan líderes son sujetos proclives a vivir fuera de la legalidad, aprovechándose de la buena fe de quienes se dedican al comercio ambulante como su modus vivendi.

Según el Diccionario Enciclopédico Ilustrado Cosmos, cultura es el resultado o efecto de cultivar los conocimientos humanos y de ejercitar las facultades intelectuales.<sup>1</sup>

El término cultura engloba además modos de vida, ceremonias, arte, invenciones, tecnología, sistemas de valores, derechos fundamentales del ser humano, tradiciones y creencias.

A través de la cultura se expresa el hombre, toma conciencia de sí mismo, cuestiona sus realizaciones, busca nuevos significados y crea obras que le trascienden.

La subcultura en consecuencia, será todo aquello que está por debajo del citado resultado o efecto.

---

<sup>1</sup> DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO COSMOS. Editorial Libsa. Madrid España 1994. Págs. 321 y 322.

La subcultura del comercio ambulante se presenta por el grave conflicto del desempleo, entendido como paro forzoso o desocupación de los asalariados que pueden y quieren trabajar pero no encuentran un puesto de trabajo.

En las sociedades en las que la mayoría de la población vive de trabajar para los demás, el no poder encontrar un trabajo es un grave problema. Debido a los costos humanos derivados de la privación y del sentimiento de rechazo y de fracaso personal, la cuantía del desempleo se utiliza habitualmente como una medida del bienestar de los trabajadores.

La proporción de trabajadores desempleados también muestra si se están aprovechando adecuadamente los recursos humanos del país y sirve como índice de la actividad económica.

Para Mario Rosales Betancourt, el período posterior a la Segunda Guerra Mundial se caracterizó en Europa por importantes aumentos del desempleo debidos a la destrucción, durante la contienda, de muchas industrias, al regreso de los veteranos de guerra que se reintegraban a la masa laboral y a una variedad de desajustes económicos derivados del conflicto.

La ayuda estadounidense del Programa de Reconstrucción Europea (o Plan Marshall) según el citado autor, contribuyó a los esfuerzos de los países de Europa occidental para reconstruir sus industrias y proporcionar trabajo a sus trabajadores.

La mayor parte de los países industrializados no socialistas tenían bajas tasas de desempleo en los años cincuenta.

A decir de Rosales Betancourt, en los años sesenta, cuando la tasa media de desempleo de Estados Unidos era del 5 o del 6%, sólo

Canadá tenía una tasa superior (7%); Italia tenía una tasa del 4%, y todas las demás naciones industriales de Europa occidental, así como Japón, tenían tasas en torno al 2% o inferiores.

Los intentos de explicar estas disparidades se centraron en las diferencias económicas y sociales entre las naciones, incluyendo las siguientes: las medidas tomadas en los países europeos para reducir el empleo temporal al repartir el trabajo a lo largo del año, la práctica europea de la colocación de los jóvenes como aprendices o con acuerdos para aprender trabajos que promovían la estabilidad laboral, restricciones legales en algunos países para despedir a los trabajadores, programas de reciclaje generalizados para los trabajadores desempleados con el fin de actualizar sus cualificaciones y la vinculación de los trabajadores con su trabajo, tanto en Europa como en Japón.<sup>2</sup>

Sin embargo, esta situación se ha revertido, y en la década de los noventa la tasa de desempleo estadounidense es mucho menor que la de la mayoría de los países europeos.

Nos sigue diciendo el autor que en los países en desarrollo de Asia, África y América Latina existe un problema mucho más serio y generalizado, que es el del subempleo, es decir, gente empleada a tiempo parcial o gente que trabaja en empleos ineficientes o improductivos y que por tanto reciben bajos ingresos que son insuficientes para cubrir sus necesidades.

Gran parte del desempleo o del subempleo de los países en desarrollo suele ir acompañado de migraciones desde los poblamientos rurales hasta los grandes centros urbanos.

---

<sup>2</sup> Cfr. ROSALES BETANCOURT, Mario. El desempleo. Conferencia sustentada en la escuela de Derecho, de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México. Acatlán, Estado de México 25 de septiembre de 2003.

En los países industrializados, con seguros de desempleo y otros mecanismos que aseguran los ingresos, el desempleo no provoca tantos problemas como lo hacía antaño.

No obstante, existen signos de que el desempleo se está convirtiendo en algunos países desarrollados en un problema mucho más difícil de solucionar de lo que en un principio se pensaba, especialmente tras la sustitución del keynesianismo por el monetarismo como credo económico predominante. Francia, España y Gran Bretaña, en concreto, se enfrentan a la amenaza de lo que parece ser un alto desempleo estructural irradicable, mientras que en otros países, como Japón, parece que es posible mantener bajas tasas de desempleo durante las recesiones mediante prácticas que muchos países calificarían de suicidas.

El problema de los gobiernos modernos radica en saber aprovechar los beneficios de la flexibilidad económica y de la creciente productividad y al mismo tiempo reducir el número de trabajadores desempleados, disminuyendo su tiempo de desocupación, manteniendo sus ingresos y ayudándoles a recuperar un trabajo con cualificaciones válidas.<sup>3</sup>

#### **4.5 EL COMERCIO AMBULANTE EN EL DISTRITO FEDERAL.**

A lo largo de toda una vida nos hemos enterado de la maraña de complicidades que en el comercio ambulante se viven, mismas que no alcanzaría esta ni otras tesis para abarcar completamente la problemática del mismo.

A nivel indicativo, no exhaustivo señalamos los aspectos fundamentales del comercio ambulante.

---

<sup>3</sup>Cfr. ROSALES BETANCOURT, Mario. Op. Cit.

**NECESIDAD.**

**SATISFACTORES.**

**DESEMPLEO.**

**IGNORANCIA.**

**ABUSO.**

**DESORDEN.**

**IRRESPECTO.**

**IRRESPONSABILIDAD.**

**INESTABILIDAD.**

**INFRACCIÓN CONTINUA.**

**ENGAÑO.**

**CONDUCTAS DELICTIVAS.**

Respecto a la necesidad, quienes se dedican al comercio ambulante, requieren de los satisfactores mínimos para subsistir, en virtud de que al igual que los demás, también tiene la urgencia de cubrir sus carencias con los bienes que sean necesarios para tal efecto.

En cuanto se refiere a los satisfactores, los hace llegar a los compradores a menor precio, a efecto de que con sus ganancias, a su vez adquirirá los satisfactores necesarios par él y su familia.

El desempleo, es el paro forzoso o desocupación de los asalariados que pueden y quieren trabajar pero no encuentran un puesto de trabajo.

Un alto porcentaje de comerciantes ambulantes, carecen de preparación académica, por ello no cuentan con un trabajo remunerado e ignoran diversas situaciones legales y gracias a ello, los explotan los líderes.

El abuso en el comercio ambulante, excepcionalmente se observa en los comerciantes ambulantes, por la seria competencia dentro de dicha actividad, el abuso entonces, se observa en los líderes y las autoridades coludidas con estos.

El comercio ambulante, forma parte del caos en una ciudad como el Distrito Federal, en virtud de que las autoridades encargadas de combatirlo, indirectamente lo fomentan, en virtud de sus desatinadas decisiones, dentro de las cuales destaca la creación de veinticinco plazas comerciales en el centro histórico de nuestra capital de la República mexicana, con un costo de \$ 100.000.00 (cien mil pesos) por tres metros cuadrados, conforme a la información del Diario Metro del martes 11 de noviembre de 2003,<sup>4</sup> lo cual como podemos ver, resulta absurdo, debido a que el comerciante ambulante, carece del dinero que le solicitan para realizar el citado pago, por ello la solución propuesta, resulta carente de viabilidad.

Los ordenamientos jurídicos para regular el comercio ambulante en la Ciudad de México Distrito Federal, no son

---

<sup>4</sup> DIARIO METRO. Martes 11 de noviembre de 2003. México Distrito Federal Pág. 67.

cumplidos, razón por la cual se convierten en letra muerta por su inaplicabilidad e inobservancia por autoridades y gobernados.

Por cuanto hace a la irresponsabilidad, consideramos que se observa en los líderes de los comerciantes ambulantes, quienes no se conducen con responsabilidad y se enriquecen a sus espaldas, sin hacer nada para regularizar su situación, dedicándose a engañarlos.

El diario Universal Gráfico<sup>5</sup>, informa CUESTA MUY CARO A AMBULANTES SALIR DE LA INFORMALIDAD y se explica que los altos precios y la inseguridad sobre el éxito que tendrán, ha ocasionado que miles de vendedores ambulantes rechacen locales en modernas plazas comerciales, al estilo de los *mall* estadounidenses, que el gobierno de la ciudad construye *ex profeso*.

Esta situación, genera inestabilidad entre los comerciantes establecidos, porque no saben a ciencia cierta si los comerciantes ambulantes dejarán de obstruir el desarrollo del comercio formal, en virtud del alto costo de las referidas plazas comerciales.

En cuanto a la infracción continua, cabe decir que la infracción administrativa, proviene del latín *infractio*, que significa quebrantamiento de ley o pacto.

Es la contravención a normas de carácter administrativo derivada de una acción u omisión. Las leyes administrativas, constituyen un conjunto de normas jurídicas que tienden a asegurar el orden público, otorgando derechos y obligaciones a los gobernados limitando así la actuación de los individuos.

---

<sup>5</sup> DIARIO UNIVERSAL GRÁFICO. Lunes 20 de octubre de 2003. México Distrito Federal Pág. 4.

Sin embargo, hay ocasiones en que los ciudadanos no respetan esas normas de carácter general, impersonal y abstracto, ya porque las cuestionan, o porque son objeto de controversia o violación, es entonces cuando el Estado interviene para hacer respetar el derecho violado, a través de la potestad sancionadora de la administración pública.

El Estado inicia un procedimiento de investigación de carácter administrativo, para que de conformidad con las formalidades de ley y respetando las garantías constitucionales, se determine la existencia o no de una infracción administrativa que deba ser sancionada.

Existen infracciones administrativas que a su vez se consideran delitos, entre ellos tenemos el contrabando, la tenencia ilegal, la defraudación fiscal, etc.; por ello es importante distinguir entre infracción y delito.

a) La infracción es sancionada generalmente por una autoridad administrativa subordinada, mientras que el delito lo sanciona el poder judicial a través de tribunales independientes.

b) El acto u omisión que da lugar a la infracción viola disposiciones de carácter administrativo, por ejemplo, leyes, reglamentos, circulares, etc. El delito vulnera normas de derecho penal que protegen la vida, la salud, el patrimonio.

c) La infracción puede ser atribuida a personas físicas y a personas morales; el delito únicamente puede ser llevado a cabo por individuos.

ch) Los elementos de culpabilidad, como el dolo y la culpa, no son esenciales para que la infracción administrativa exista, por el contrario, el delito requiere el elemento de culpabilidad para existir.

d) La sanción aplicable en el caso de la infracción se traduce en multas, mientras que el delito priva de la libertad.

Se puede concluir que existen diferencias de carácter esencial que distinguen a ambos conceptos.

La existencia de este sistema dual que se ha ido generalizando en nuestro derecho positivo, se opone a la garantía consagrada por el artículo 23 de la Constitución, que dispone que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

De conformidad con el artículo 21 constitucional la autoridad administrativa únicamente puede sancionar las infracciones mediante multa o arresto hasta por treinta y seis horas.

Al respecto, Carlos Slim Helú, propone INCORPORAR EL COMERCIO INFORMAL A LA LEGALIDAD, de acuerdo a lo publicado el miércoles 5 de noviembre de 2003, al Diario la Prensa <sup>6</sup>

La razón de ser de lo afirmado por Carlos Slim, se deriva de la continua infracción que cometen a diversas disposiciones administrativas a aplicarse en el Distrito Federal, destacando la obstrucción del libre tránsito peatonal en el Centro Histórico.

En cuanto al engaño y conductas delictivas desarrolladas por el comerciante ambulante, cabe decir que el delito Con el triunfo del positivismo, se pretendió demostrar que el Delito es un fenómeno o

---

<sup>6</sup> DIARIO LA PRENSA. Miércoles 5 de noviembre de 2003. México Distrito Federal Pág. 12.

hecho natural, resultado necesario de factores hereditarios, de causas físicas y de fenómenos sociológicos.

Afirmar que se cometen delitos en el desarrollo del Comercio Ambulante, resulta muy sencillo, en virtud de que dentro de dicha rama de la actividad mercantil, la venta de discos piratas se ha convertido EN UN MILLONARIO NEGOCIO ILÍCITO, como lo refiere el Diario La Prensa, el día 11 de noviembre de 2003,<sup>7</sup> y aun cuando no se puede generalizar, un alto porcentaje de comerciantes ambulantes, EFECTIVAMENTE VENDEN DISCOS Y OTRAS MERCANCÍAS PIRATAS IMPUNEMENTE.

Como antes señalamos las causas y efectos del comercio ambulante son verdaderamente amplias y en esta investigación lo que se pretende plasmar, es el espíritu de alguien como el que realizó esta investigación, por haberse desarrollado plenamente en esta difícil empero muy interesante actividad, la cual permite a muchos mexicanos dedicarse al trabajo y no al ocio que tanto daña al hombre. A continuación hacemos una propuesta de proyecto de ley, que coadyuve a la eficaz observancia de los reglamentos y manuales operativo-administrativos en relación al comercio y mercados en vía pública.

## **LEY DE MERCADOS Y VÍA**

### **PÚBLICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

...GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL,-México-“Jefe de Gobierno del Distrito Federal a los habitantes del Distrito Federal, hago saber”:

---

<sup>7</sup> DIARIO LA PRENSA. Martes 11 de noviembre de 2003. México Distrito Federal Pág. 28.

Que en uso de la facultad que me confiere el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, he tenido a bien expedir el siguiente:

## **LEY DE MERCADOS Y VÍA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

### **CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1.- El funcionamiento de los mercados y de la regulación y reordenamiento del comercio ambulante en la Vía Pública en el Distrito Federal, constituye un servicio público cuya prestación será realizada por la Dirección Jurídica y de Gobierno, a cargo del Gobierno del Distrito Federal por conducto de la Dirección de Mercados y Vía pública del Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 2.- Todo lo referente a las concesiones a que se refiere este Reglamento, se regularán por las disposiciones relativas de la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley se considera:

I.- Mercado público, el lugar o local, sea o no propiedad del Gobierno del Distrito Federal, donde ocurra una diversidad de

comerciantes y consumidores en libre competencia, cuya oferta y demanda se refieran principalmente a artículos de primera necesidad.

II.- Comerciantes permanentes, quienes hubiesen obtenido de la Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno 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 de la Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal, el empadronamiento necesario para ejercer el comercio por tiempo determinado que no exceda de un mes, en un sitio fijo y adecuado al tiempo autorizados.

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

También se consideran dentro de esta categoría a los comerciantes que por sistema utilicen vehículo.

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.

VI.- Zonas de Mercados, las adyacentes a los mercados públicos y cuyos límites sean señalados por la Dirección de Mercados y Vía Pública del Distrito Federal.

VII.- Puestos permanentes o fijos, donde los comerciantes permanentes deban ejercer sus actividades de comercio.

También se consideran puestos permanentes o fijos las accesorias que existan en el exterior o en el interior de los edificios de los mercados públicos.

VIII.- Puestos temporales o semifijos, donde los comerciantes temporales deban ejercitar sus actividades de comercio, entiéndase también dentro de éste rubro a los Tianguis sobre ruedas que darán abasto a la ciudadanía en sus productos pero a bajo costo en colonias populares o lugares donde no causen problemas a terceros.

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 Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 4.- Las mercancías que tengan señalado un precio oficial, deberán ser vendidas por los comerciantes a que se refiere el artículo anterior, precisamente de acuerdo con tales precios oficiales, no incluyendo mercancías de dudosa procedencia o de un origen ilegal.

Artículo 5.- La Dirección de Mercados y Vía Pública del Distrito Federal tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Las que señala la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

II.- El empadronamiento y registro de los comerciantes a que se refiere el artículo 3° de esta Ley.

III.- Aplicar las sanciones que establece esta misma Ley.

IV.- Dividir cada Zona de Mercado en líneas de recaudación.

VI.- Ordenar la instalación, y reordenamiento así como el alineamiento, reparación, pintura, modificación y el retiro de los puestos permanentes y temporales a que se refiere este Reglamento.

VII.- Administrar el funcionamiento de los mercados públicos propiedad del Gobierno del Distrito Federal.

VIII.- Fijar los lugares, horas y días en que deban celebrarse los "tianguis", "ferias", "romerías" en cada mercado y áreas destinadas al comercio en la Vía Pública.

IX.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en los mercados públicos, sean o no propiedad del Gobierno del Distrito Federal.

X.- Las demás que fije la presente Ley.

Artículo 6.- El Gobierno del Distrito Federal, sólo tramitará las promociones que se hagan cuando el interesado tenga capacidad jurídica.

Artículo 7.- El horario de funcionamiento de los puestos, permanentes o temporales, será el siguiente:

I.- Tratándose de puestos instalados en la vía pública, habrá tres

jornadas:

Diurna, de las 6 a las 22 horas.

Nocturna, de las 20 a las 6 horas del siguiente día.

Mixta, de las 15 a las 24 horas.

II.- Tratándose de puestos instalados frente a los edificios en que se efectúen espectáculos o diversiones públicas desde una hora antes de que se inicie la función, hasta una hora después de que hubiera terminado.

III.- Tratándose de mercados públicos, instalados en edificios, el horario será fijado en cada caso por el Jefe de la Dirección de Mercados y Vía Pública del Distrito Federal, atendiendo siempre a las exigencias de la demanda.

Tanto el horario como sus modificaciones serán publicados en las puertas de los mercados públicos.

Se prohíbe al público permanecer en el interior de los mercados después de la hora de cierre. Los comerciantes que realicen sus actividades dentro de los edificios de los mercados públicos, podrán entrar una hora antes de la señalada y permanecer en su interior o volver a entrar al mercado, hasta dos horas después de la hora de cierre.

IV.- Tratándose de comerciantes ambulantes A, que utilizando vehículos para el ejercicio de sus actividades hagan funcionar como medio de propaganda magnavoces u otros aparatos fonoelectromecánicos, el horario será de las 9 a las 20 horas.

V.- También quedan sujetos a horario los ambulantes B.

VI.- Las accesorias que existan en el exterior de los edificios de los mercados públicos, así como el comercio no previsto en las fracciones anteriores, se sujetarán al horario establecido por la Ley correspondiente.

Artículo 8.- Se prohíbe colocar marquesinas, toldos, rótulos, cajones, canastos, huacales, jaulas, etc., que en cualquier forma obstaculicen el tránsito de los peatones, sean dentro o fuera de los mercados públicos, así mismo en áreas reservadas al tránsito de vehículos y peatones y en los edificios públicos, entiéndase como; escuelas, hospitales, Parques y jardines y edificios de gobierno ya sean de índole local o federal, así como iglesias y de orden privado, ejemplo, los bancos, y centros comerciales .

Artículo 9.- Se prohíbe el comercio de alcohol y bebidas alcohólicas, de artículos de dudosa procedencia, cohetes o fuegos pirotécnicos y/o artículos que atenten contra el orden social y el bien común en puestos permanentes o temporales, que funcionen en el interior o en el exterior de los mercados públicos. Quedan incluidos dentro de esta prohibición, los vendedores ambulantes A, que utilicen por sistema vehículos en el ejercicio de sus actividades comerciales.

Artículo 10.- La Dirección de Mercados y Vía Pública del Distrito Federal, retirará de los puestos las mercancías que se encuentren en estado de descomposición, de origen dudoso, pornografía en sus distintas presentaciones, cohetes, explosivos, armas, aun cuando el propietario de ellas manifieste no tenerlas para su venta.

Lo mismo se hará tratándose de mercancía abandonada, sea cual fuere su estado y naturaleza.

Artículo 11.- Se prohíbe la posesión o venta en los puestos a que este Reglamento se refiere, de materias inflamables o explosivas.

Las mercancías como cohetes, juegos pirotécnicos y demás similares, podrán expendirse en puestos temporales, pero solamente en las zonas que señale la Dirección de Mercados y Vía Pública, quien en todo caso, lo comunicará al Cuerpo de Bomberos y a las autoridades correspondientes, ejemplo Protección Civil o Seguridad Pública.

Artículo 12.- El comercio en la Vía pública quedará restringido en los accesos de las Escuelas de cualquier nivel de educación, solamente que se instalen a cincuenta metros de las entradas y accesos principales a los planteles educativos. Así mismo los comerciantes tendrán obligación de mantener aseados los puestos en que efectúen sus actividades comerciales. Esta obligación comprende también, en su caso, el exterior de los puestos dentro de un espacio de tres metros contados a partir de su límite frontal.

Artículo 13.- Los puestos deberán tener la forma, color y dimensiones que determine la Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 14.- Únicamente con autorización expresa de la Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal, podrán realizarse trabajos de reparación; ejemplo; como soldar, pintar y de electricidad en los puestos, cuando la naturaleza de esos trabajos pueda causar algún daño.

Artículo 15.- Los comerciantes que obtengan el empadronamiento necesario para ejercer el comercio en puestos permanentes o temporales, en Mercados y áreas de la Vía Pública, están

obligados a realizar dicho comercio en forma personal o por conducto de sus familiares, y solamente en casos justificados se les podrá autorizar para que, durante un período hasta de noventa días, tal actividad mercantil la realice otra persona, quien deberá actuar por cuenta del empadronado.

Artículo 16.- Corresponde a la Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal, hacer los estudios sobre la necesidad de construcción o reconstrucción de mercados públicos, así como la reubicación de comerciantes, instalación de ferias públicas patronales y la colocación de tianguis en el mismo Distrito.

Cuando se trate de obras de planificación, en que incluya la construcción de mercados públicos, se estará a lo dispuesto en la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal.

Artículo 17.- La Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal, tendrá intervención en los proyectos de construcción y reconstrucción de nuevos mercados. En consecuencia, la dirección General de Obras Públicas del Gobierno del Distrito Federal, deberá someter a su consideración tales proyectos, a efecto de que la propia Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal emita opinión al respecto.

Artículo 18.- La administración de los servicios sociales que se presten en los mercados públicos, como guarderías infantiles, secciones médicas, etc., corresponderá al Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 19.- Los convenios que celebre la Dirección de Mercados

y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal con Asociaciones de comerciantes, organismos representantes de locatarios de los mercados, ferias y exposiciones, así como de Cámaras de Comercio, etc. deberán ajustarse a las disposiciones de la presente Ley.

Las disposiciones contenidas en tales convenios que en alguna forma se opongan a las de los citados ordenamientos legales, se tendrán como no puestas y no surtirán ningún efecto jurídico.

Previamente a la celebración de los citados convenios, la Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal los someterá al Departamento Legal del Gobierno del Distrito Federal, a efecto de que dictamine sobre su procedencia.

Artículo 20.- La denominación de los giros y la propaganda comercial que hagan los comerciantes a que se refiere esta Ley, deberá hacerse exclusivamente en idioma castellano y con apego a la moral y a las buenas costumbres.

Artículo 21.- Los comerciantes en animales vivos que se expendan en los mercados o en la vía pública, están obligados a procurar el menor sufrimiento posible a los animales, evitando todo acto que se traduzca en maltrato. En consecuencia, queda prohibido que las aves y los animales vivos sean transportados o colocados en los puestos con la cabeza hacia abajo, con las patas amarradas o las alas cruzadas, así como extraerles pluma, pelo y cerda, en cualquier forma que sea.

Mientras no sean vendidos los animales vivos, deberán permanecer en condiciones apropiadas e higiénicas y en todo caso se les tendrá en un lugar con sombra cuidándose de su debida alimentación y necesidad de agua. Queda prohibido acudir a

sistemas crueles para obtener un mayor precio en la venta de las aves, como el de "embucharlos", etc.

El sacrificio, tanto de las aves como de otros animales que sean vendidos en los mercados o en la vía pública, deberá hacerse mediante un procedimiento que les evite sufrimientos prolongados.

Artículo 22.- Referente al pago de impuestos serán recaudadas en Tesorerías del Gobierno del Distrito Federal. O depositados en Bancos designados por la autoridad a fin de evitar corrupción en sus pagos o depósitos En ningún caso el cobro de los impuestos y productos de mercados legitimará la realización de actos que constituyan infracciones a las disposiciones de esta Ley o a las de los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno en vigor.

En consecuencia, aun cuando se esté al corriente en el pago de los impuestos y productos de que se trata, la Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal y de la Tesorería del Distrito Federal, podrá cancelar el empadronamiento que hubiese concedido, o trasladar o retirar un puesto, cuando así proceda por la naturaleza de la infracción cometida.

Artículo 23.- Los términos que establece la presente Ley se computarán por días hábiles.

Artículo 24.- A falta de disposición expresa en este Reglamento, se aplicarán supletoriamente los siguientes ordenamientos:

- I.- El Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal;
- II.- El Reglamento de Tránsito en el Distrito Federal.
- III.- El Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.

IV.- El Reglamento de las Construcciones y de los Servicios Urbanos en el Distrito Federal.

V.- El Derecho Civil y Mercantil, cuando exista analogía, identidad o mayoría de razón.

Artículo 25.- Para el debido cumplimiento de la presente Ley la Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal, será auxiliada por las policías Fiscal, Preventiva y de Tránsito del Distrito Federal.

## CAPÍTULO II EMPADRONAMIENTOS Y CANCELACIONES

Artículo 26.- Los comerciantes permanentes y temporales, así como los ambulantes A, deberán empadronarse para el ejercicio de sus actividades, en la Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Tratándose de los ambulantes B, éstos deberán registrarse en la misma Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal, a efecto de que pueda tenerse un control de estos comerciantes.

Artículo 27.- Para obtener el empadronamiento a que se refiere el artículo anterior, se requiere:

I.- Presentar en la Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal, una solicitud en las formas aprobadas por la misma Tesorería, debiéndose asentar en ellas, de manera verídica y exacta, todos los datos que en dichas formas se exijan.

II.- Comprobar ser mexicano por nacimiento.

III.- Tener capacidad jurídica.

IV. No tener dos o más puestos o locales en el interior del Distrito Federal.

Artículo 28.- A la solicitud mencionada en el artículo anterior, se acompañará:

I.- Licencia de funcionamiento expedida por la Oficina de Licencias del Gobierno del Distrito Federal, tratándose de giros reglamentados.

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

Artículo 29.- La Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal, dentro de los quince días siguientes a la fecha de recibo de la solicitud, negará el empadronamiento:

I.- Cuando no se cumpla con los requisitos que establecen los artículos 27 y 28.

II.- Cuando de la constancia de antecedentes que hubiese expedido la Jefatura de Policía del Distrito Federal, se llegue al conocimiento de que el solicitante ha cometido algún delito en contra de las personas en su patrimonio.

Artículo 30.- Dentro del mismo término a que se refiere el artículo anterior, Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal concederá el empadronamiento solicitado, cuando no se den ninguna de las causas de negativa que establece el mismo artículo anterior y expedirá la cédula respectiva. Así mismo

se dará preferencia a la expedición de permisos para el aprovechamiento de la Vía Pública a ;

- a) Madres solteras, previa Acta Especial o declaración ante un Juzgado Cívico o del DIF.;
- b) Personas con capacidades especiales, ya sea al cuidado de un familiar o de alguna otra persona que responda por ella.;
- c) Personas de la Tercera Edad o en Edad en Plenitud que exceda los 60 años;
- d) Personas que pertenezcan visiblemente por su ideología o creencias religiosas o étnias siempre y cuando no atenten a la moral o al orden social. Entiéndase a los Indígenas.;
- e) Personas débiles visuales o con alguna enfermedad terminal o discapacidad física evidente.;
- f) Personas en extrema pobreza.

Artículo 31.- El empadronamiento de los comerciantes permanentes deberá ser refrendado gratuitamente durante el mes de enero de cada año, siempre y cuando subsistan las circunstancias que fundaron ese empadronamiento.

Artículo 32.- La Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal, en ningún caso concederá al mismo comerciante más de una cédula de empadronamiento.

Artículo 33.- Los puestos permanentes o temporales, deberán destinarse totalmente al fin que se exprese en la cédula de empadronamiento respectiva y en ningún caso podrán ser utilizados como viviendas.

Artículo 34.- En igualdad de circunstancias, Dirección de Mercados

y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal dará preferencia a las solicitudes de empadronamiento para expender periódicos, revistas o libros, cuando el puesto de que se trate deba instalarse en la vía pública.

También se preferirán en igualdad de circunstancias las solicitudes de empadronamiento hechas por personas afectadas con incapacidad parcial permanente de trabajar en los términos del artículo 289 de la Ley Federal del Trabajo.

### CAPÍTULO III

#### TRASPASOS Y CAMBIOS DE GIRO

Artículo 35.- Los comerciantes a que se refiere este Reglamento, deberán solicitar por escrito a la Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal, autorización para transportar sus derechos sobre las cédulas de empadronamiento que se les hubiese expedido, así como para cambiar el giro de las actividades mercantiles a que se hubieran venido dedicando.

Artículo 36.- Para obtener autorización de transporte, se requiere:

I.- Presentar el cedente en la Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal, cuando menos quince días antes a la fecha en que deba realizarse en traspaso, una solicitud en las formas aprobadas por la propia Tesorería, debiéndose asentar en ellas, de manera verídica y exacta, todos los datos que en dicha forma se exijan.

II.- Comprobar que el cesionario tiene capacidad jurídica y que es mexicano por nacimiento.

La solicitud a que se refiere la fracción I de este artículo, deberá

ser firmada por el cedente y por el cesionario.

Artículo 37.- A la solicitud de traspaso se acompañará:

I.- La cédula de empadronamiento expedida al cedente por la Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal.

II.- Si se trata de giros reglamentados, licencia de funcionamiento expedida por la Oficina de Licencias del Gobierno del Distrito Federal, en que conste que esta dependencia previamente aceptó el traspaso solicitado.

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

IV.- Constancia de no adeudo del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, tratándose de causantes de este tributo.

V.- Constancia de no adeudo de pagos por el derecho de uso y aprovechamiento de la Vía Pública y de los mercados Distrito Federal.

VI.- Tres retratos de cesionario, tamaño credencial.

Artículo 38.- Tratándose de cambios de giro, se deberán cumplir los requisitos establecidos en los artículo 36 fracción I y 37 del presente Reglamento.

Artículo 39.- La Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal, autorizará el traspaso o cambio de giro solicitado, cuando se cumplan los requisitos que establecen los artículos 36 y 37, en cuyo caso expedirá la cédula de

empadronamiento correspondiente, si se trata de traspaso, o modificará la ya expedida, si se trata de cambio de giro.

En caso contrario, negará la autorización solicitada.

Artículo 40.- Para los efectos de esta Ley serán nulos los trasposos o cambios de giro realizados sin que previamente se hubiese obtenido la autorización correspondiente.

Artículo 41.- Tratándose del traslado de dominio de los puestos por fallecimiento del propietario, la solicitud de cambio de nombre de la cédula de empadronamiento, deberá hacerse al Departamento Legal del Gobierno del Distrito Federal. Esta solicitud se hará por escrito y a ella se acompañará:

I.- Copia certificada del acta de defunción del autor de la sucesión.

II.- Comprobación de los derechos sucesorios cuyo reconocimiento se pida.

III.- De ser posible, la cédula de empadronamiento que hubiese expedido a favor del fallecido la Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal.

IV.- Tratándose de incapaces, quien promueva por ellos deberá presentar los documentos que acrediten su legal representación.

Artículo 42.- Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal dentro de los quince días siguientes a la fecha de recibo de la solicitud, o dentro del mismo término notificará al interesado o a su representante, la negativa de la autorización y las razones en que la funde.

En cualquier caso, la resolución será notificada desde luego a la

Jefatura de la Unidad Departamental de Mercados y a la de Vía pública en su caso.

Artículo 43.- Contra de las resoluciones de la Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal que autorice el cambio de nombre en los términos del artículo anterior, no procederá ningún recurso administrativo.

Artículo 44.- Si al hacerse la solicitud de cambio de nombre de la cédula de empadronamiento por causa de fallecimiento del empadronado, se suscitara alguna controversia entre el solicitante y otra persona que también alegue derechos sucesorios, la tramitación se suspenderá de plano y los interesados deberán ajustarse a lo dispuesto en el capítulo VII de esta Ley.

Artículo 45.- Se prohíbe el arriendo y subarriendo de los puestos permanentes o temporales, ya sean en instalaciones dentro de los mercados o en la Vía Pública.

Así mismo la Delegación o el Gobierno del Distrito Federal así como la Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal, tendrán la facultad de reordenar y/o de reubicar a los comerciantes en mercados y/o en la Vía Pública

#### CAPÍTULO IV

##### PUESTOS UBICADOS EN MERCADOS PÚBLICOS

Artículo 46.- En el interior de los mercados públicos queda prohibido:

I.- El establecimiento de puestos en que se realice el comercio de alcohol, bebidas alcohólicas, cerveza, pulque, etcétera, así como

fierro viejo, jarcia, medicinas de patente, materias inflamables o explosivos y, en general, todo comercio que no se refiera a los artículos de primera necesidad.

II.- La prestación de servicios, cualesquiera que éstos sean.

No quedan comprendidas dentro de esta prohibición las fondas en que sirvan comidas.

III.- Usar veladoras, velas y utensilios similares que puedan constituir un peligro para la seguridad del mercado.

IV.- Hacer funcionar cualquier aparato de radio o fonoelectromecánico, como sinfonolas, rockolas, magnavoces, etc., a un volumen que origine molestias al público.

V.- Alterar el orden público.

Artículo 47.- Cuando los comerciantes se retiren de sus puestos, deberán suspender el funcionamiento de radios, planchas eléctricas, tostadores eléctricos, radiadores, el servicio de alumbrado y, en general, de todos los utensilios que funcionen a base de combustibles y de fuerza eléctrica.

Solamente en el exterior de los puestos podrá dejarse conectada la instalación del servicio de alumbrado, que sea necesario para la seguridad de los mismos puestos.

Artículo 48.- La Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal agrupará a los puestos dentro de cada mercado público, de acuerdo con las diferentes actividades mercantiles que se desarrollen en ellos.

Artículo 49.- Los comerciantes deberán proteger debidamente sus

mercancías.

Cuando los vigilantes de los mercados del Distrito Federal descubran que la mercancía en algún puesto no ha sido protegida, tomarán las medidas adecuadas para su aseguramiento, y dicha mercancía quedará a disposición de su propietario a primera hora hábil del siguiente día, en cuyo acto intervendrá el jefe de zona respectivo.

Artículo 50.- La prestación dentro de los mercados públicos del servicio de refrigeración en cámaras especiales, y la prestación, dentro o fuera de los propios mercados del servicio de sanitarios, corresponderá a la Dirección de Mercados y Vía Pública del Gobierno del Distrito Federal.

## CAPÍTULO V

### PUESTOS UBICADOS FUERA DE LOS MERCADOS PÚBLICOS

Artículo 51.- Solamente en las Zonas de Mercados a que se refiere este Reglamento, podrán instalarse puestos permanentes o temporales, siempre y cuando no constituyan un estorbo:

I.- Para el tránsito de los peatones en las banquetas.

II.- Para el tránsito de los vehículos en los arroyos.

III.- Para la prestación y uso de los servicios públicos como

bomberos, drenaje, aguas potables, transporte, electricidad, teléfonos, etc.

Artículo 52.- Se declara de interés público la distribución y venta en la vía pública, de periódicos, revistas y libros que no constituyan un ataque a la moral.

Los puestos en que se realice esa distribución y venta, podrán instalarse en las vías públicas que estén fuera de las Zonas de Mercados, pero en ningún caso podrán constituir un estorbo de los mencionados en el artículo anterior, debiendo instalarse de manera que la distancia más próxima al vértice de las esquinas sea de tres metros, como mínimo

Artículo 53.- Se prohíbe la instalación de puestos, permanentes o temporales:

I.- Frente a los cuarteles.

II.- Frente a los edificios de bomberos.

III.- Frente a los edificios de los planteles educativos, sean oficiales o particulares.

IV.- Frente a los edificios que constituyan centros de trabajo, sean oficiales o particulares.

V.- Frente a los templos religiosos.

VI.- Frente a las puertas que den acceso a los mercados públicos.

VII.- A una distancia menor de diez metros de las puertas de pulquerías, piqueras y demás centros de vicio, tratándose de puestos en que se expendan fritangas y demás comestibles similares.

VIII.- En los camellones de las vías públicas.

IX.- En los prados de vías y parques públicos.

Artículo 54.- Se prohíbe hacer trabajos de instalación o reparación, cualesquiera que éstos sean, en vehículos, refrigeradores, estufas, etc., así como trabajos de carpintería, hojalatería, herrería, pintura, mecánica, lavado de vehículos etc., en la vía pública, aun cuando no constituyan un estorbo para el tránsito de peatones y de vehículos.

Asimismo, se prohíbe la prestación del servicio de bolería, cuando estorbe el tránsito de peatones en la vía pública.

Artículo 55.-. Se declara de interés público el retiro de puestos cuya instalación viole lo dispuesto en este Reglamento.

Artículo 56.- Cuando un puesto sea retirado del lugar en que se encuentre por violar las disposiciones de la presente Ley y sean remitidos, tanto el material de su construcción, como las mercancías que en él hubiese, al local correspondiente de la Dirección de Mercados y Vía Pública del Distrito Federal, su propietario tendrá un plazo de diez días para recoger dicho material y mercancías. Si transcurrido este plazo no se recogieran tales bienes, éstos se considerarán abandonados, procediéndose a su remate inmediato de acuerdo con lo dispuesto en el título XXVII de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, aplicándose el producto a favor de la misma hacienda pública del Gobierno del Distrito Federal. Cuando se trate de mercancías de fácil descomposición o de animales vivos, dentro de los veinticuatro horas siguientes al retiro del puesto, la Dirección de Mercados y Vía Pública procederá a su inmediato remate y, en caso de que no hubiera postores en la única almoneda que se efectúe, se ordenará que se remitan desde luego a las

instituciones benéficas dependientes de dicho Gobierno del Distrito Federal.

En ningún caso, la aplicación de multas impedirá la devolución de los bienes recogidos, siempre y cuando no hubiesen sido embargados conforme a lo dispuesto en el citado Título XXVII de la Ley de Hacienda Local.

Artículo 57.- Cuando los comerciantes a que se refiere el artículo anterior utilicen como medio de propaganda magnavoces y otros aparatos fonoelectromecánicos, deberán hacer funcionar estos aparatos de modo que el volumen del sonido no constituya una molestia para el público.

Artículo 58.- El volumen de sonido de los aparatos fonoelectromecánicos que se hagan funcionar en las carpas, circos, juegos recreativos y juegos permitidos, será regulado de manera que no constituya una molestia para el público.

Artículo 59.- Cuando hubiera necesidad de efectuar obras de construcción, reconstrucción o de conservación, relativas a servicios públicos, serán removidos los puestos que en cualquier forma obstaculicen la ejecución de esas obras.

La Dirección de Mercados y Vía Pública del Distrito Federal, fijará los lugares a que esos puestos deban ser trasladados de manera transitoria, y si una vez terminadas las obras públicas fuera posible la reinstalación de los puestos en el mismo lugar que ocupan, esto se hará desde luego. Si la reinstalación no fuera posible por constituir un estorbo al tránsito de peatones o de vehículos, La Dirección de Mercados y Vía Pública del Distrito Federal deberá señalar un nuevo sitio en que deban ser trasladados en definitiva los puestos.

## CAPÍTULO VI RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Artículo 60.- La Dirección de Mercados y Vía Pública turnará las distintas quejas o controversias que se presenten ante la autoridad a la Dirección General de Jurídico y Gobierno del Gobierno del Distrito Federal a fin de que sean resueltas.

Artículo 61.- Las quejas por el mal servicio o irregularidades en que incurran los servidores públicos serán turnadas a la Autoridad correspondiente.

Artículo 62.- Las resoluciones que dicte la Dirección General de Jurídico y de Gobierno serán impugnadas ante el Tribunal de Justicia fiscal y Administrativa del Distrito Federal

## CAPÍTULO VII SANCIONES

Artículo 63.- Las infracciones a la presente Ley serán sancionadas como sigue:

I.- Multa de cinco a doscientos cincuenta pesos.

II.- Retiro de los puestos, marquesinas, toldos, rótulos, cajones, canastos, huacales, jaulas, etc.

III.- Cancelación definitiva de la cédula de empadronamiento y, por tanto, clausura del negocio, en su caso.

IV.- Si la falta es grave, la Dirección de Mercados y Vía Pública ordenará el arresto administrativo hasta por quince días, en el Juzgado Cívico correspondiente que se refiere el artículo anterior,

se aplicarán tomando en consideración las circunstancias siguientes:

I.- Gravedad de la infracción.

II.- Reincidencia en la infracción.

III.- Condiciones personales y económicas del infractor.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El comercio ambulante no debe ser satanizado por nadie, en virtud de que es producto de las circunstancias económicas, políticas y sociales que vive nuestro país desde hace muchos años, por ello en torno al mismo se han agrupado vívales que se dedican a explotar la necesidad del comerciante ambulante, quien únicamente piensa dedicarse a vender sus satisfactores sin más problemas que los que trae implícito el dedicarse al comercio.

SEGUNDA.- A adquirir satisfactores acuden los clientes a los mercados ambulantes porque el contacto comprador vendedor se da más directamente y al cliente le agrada ser tratado de esa manera, por ello regresa con el comerciante ambulante.

TERCERA.- Los comerciantes ambulantes se deben organizar entre sí, sin necesidad de sus líderes, a efecto de que los productos que en dicha actividad se intercambian, cumplan con los requisitos mínimos de calidad y transparencia que siempre espera el cliente.

CUARTA.- En el comercio ambulante se presentan situaciones alejadas de la legalidad por parte de los líderes, quienes se aprovechan generalmente de la buena fe del comerciante ambulante, generando altos beneficios económicos a los denominados delegados, gracias a su facilidad para manejar a otros y explotarlos de manera continua.

QUINTA.- El comercio ambulante es una actividad digna dentro de la cual se han desarrollado personas de manera integral, por ello

consideramos que el comercio dentro de los parámetros ya establecidos, este especial ramo trae consigo la posibilidad real de que nuestra ciudad y el país en general exista una competencia entre el comercio ambulante y el comercio establecido, porque indiscutiblemente en la época actual se presenta; por ello el comercio formal termina por también salir a la calle, donde curiosamente compiten con los ambulantes.

SEXTA.- Como ya lo apuntamos, el comercio ambulante no debe ser mal visto sistemáticamente por la población, en virtud de que el mismo se ha convertido en una manera sencilla para dedicarse a la actividad de intercambio de bienes, sin tantos trámites que en cambio realizan los establecidos, porque se instalan donde las circunstancias lo permiten, por ello han proliferado, satisfaciendo sin duda necesidades de la población de quien acude en cantidades muy importantes a adquirir sus bienes a menor precio de los que ofrecen los establecidos formalmente.

SÉPTIMA.- El estudio socio jurídico del comercio ambulante, nos permite establecer que gracias a este quehacer económico, en un importante número de familias mexicanas han visto lo que se denomina movilidad social, pasando de ser desempleados a empleados con un negocio propio, que les ha permitido integrarse a la productividad y no a formar parte del proletariado y desocupados, quienes únicamente esperan que el gobierno, local o federal, acabe con su problemática económico social.

OCTAVA.- Al vivir los efectos económicos y sociales del comercio ambulante, quienes se dedican al mismo, sin lugar a dudas, tiene una visión muy diferente de la vida, porque los comerciantes ambulantes piensan la mejor manera de hacer cada vez más productivo su negocio y satisfacer las necesidades de la población en un mayor número y con mejor calidad.

NOVENA.- Sin que se trate de concurrencia de culpas, para que haya vendedores, debe haber compradores y esto no es solamente una perogrullada, sino una realidad, en virtud de que la población acude ante el vendedor ambulante de manera voluntaria y porque le agrada acudir a los tianguis, haciendo en más de una ocasión un motivo para salir juntos en familia de compras, por la diversidad de satisfactores que ahí se venden y por la relación cercana que se establece entre vendedores y compradores del comercio ambulante.

DÉCIMA.- En el conflicto social del comercio ambulante, concurren gobierno y gobernados, en virtud de que es evidente que el desorden y caos generado por esa sui generis actividad económica, beneficia sin lugar a dudas a la autoridad, quien se encarga de tratar con los líderes de los comerciantes ambulantes y entre ambos enriqueciéndose, en virtud de que se aprovechan del trabajo diario de las personas que viven de la compra venta de diversos satisfactores y le dedican su tiempo y afanes para acrecentarlos; a efecto de cada día ser mejores en su ámbito, sin vislumbrar que la dupla autoridades - líderes, serán los realmente beneficiados con su esfuerzo.

## BIBLIOGRAFÍA.

AZUARA PÉREZ, Leandro. Sociología. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1998. 7ª. Edición.

BRENTON, Michael. Paleontología y Evolución. Editorial Perfiles. Madrid España 1994.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1995. 27ª. Edición.

CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial U.N.A.M. México Distrito Federal 1980.

CARRARA, Francisco. Programa de Derecho Penal. Editorial De Palma. Buenos Aires Argentina 1976.

CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho penal Editorial Porrúa. Mexico Distrito Federal 2002. 39ª. Edición.

DARWIN, Charles. Origen de las especies. Editorial Akal. Madrid España 1995.

DÍAZ, Elías. Sociología y Filosofía del Derecho. Editorial Taurus. Madrid, España. 1960.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. El juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1964.

GHISELIN, Michael. El triunfo de Darwin. Ediciones Cátedra. Madrid España 1993.

GÓMEZ ROBLEDO, Antonio. Meditación sobre la Justicia. Fondo de Cultura Económica. México Distrito Federal 1973.

KELSEN, Hans. Teoría pura del Derecho. Traducción de Roberto Vernengo. Editorial U.N.A.M. México Distrito Federal 1979.

MADRID HURTADO, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional. Editorial U.N.A.M. México Distrito Federal 1977.

MÁRQUEZ PIÑERO, Rafael. Sociología Jurídica. Editorial Trillas. México Distrito Federal 1999. 2ª. Reimpresión.

MORENO COLLADO, Jorge. Cátedra de Sociología. Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. México Distrito Federal 1971.

OROZCO ENRIQUEZ, Jesús. Teoría del Estado. Edición del Autor. México Distrito Federal 1970.

PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. Editorial Jus. México Distrito Federal 1967.

REYES HEROLES, Jesús. Apuntes sobre la idea del Estado de Derecho. Revista del trabajo. México Distrito Federal 1947.

ROSALES BETANCOURT, Mario. El desempleo. Conferencia sustentada en la escuela de Derecho, de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, Universidad Nacional Autónoma

de México. Acatlán, Estado de México 25 de septiembre de 2003.

SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises. El sistema de la Constitución mexicana. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1997. 2ª. Edición.

TAMAYO SALMORÁN, Rolando. Introducción al Estudio de la Constitución. Editorial U.N.A.M. México Distrito Federal 1979.

WEBER, Max. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. México Distrito Federal 1988.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CÓDIGO DE COMERCIO.

OTRAS FUENTES.

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO COSMOS. Editorial Libsa. Madrid España 1994.

## HEMEROGRAFÍA.

DIARIO LA PRENSA. Miércoles 5 de noviembre de 2003. México Distrito Federal.

DIARIO LA PRENSA. Martes 11 de noviembre de 2003. México Distrito Federal.

DIARIO METRO. Martes 11 de noviembre de 2003. México Distrito Federal.

DIARIO UNIVERSAL GRÁFICO. Lunes 20 de octubre de 2003. México Distrito Federal.