



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y AMBIENTAL

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
RECUPERACIÓN POR PARTE DEL GOBIERNO
DEL DISTRITO FEDERAL DE LOCALES
UBICADOS AL INTERIOR DE LOS MERCADOS
PÚBLICOS, QUE EN ELLOS SE DEJE DE
EJERCER ACTIVIDAD COMERCIAL SIN
PREVIA AUTORIZACIÓN EMITIDA POR LA
AUTORIDAD COMPETENTE.

T E S I S

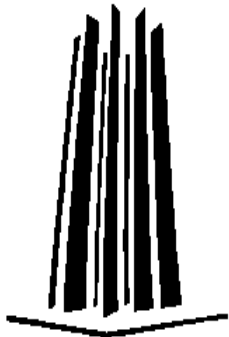
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:

LUIS ALBERTO HERNÁNDEZ ARELLANO

ASESOR:
MTRO. SILVERIO NOCHEBUENA TELLO

MÉXICO, ARAGÓN

NOVIEMBRE 2008





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.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RECUPERACIÓN POR PARTE DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DE LOCALES UBICADOS AL INTERIOR DE LOS MERCADOS PÚBLICOS, QUE EN ELLOS SE DEJE DE EJERCER ACTIVIDAD COMERCIAL SIN PREVIA AUTORIZACIÓN EMITIDA POR LA AUTORIDAD COMPETENTE.

ÍNDICE **Página**

INTRODUCCIÓN

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS MERCADOS PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

1.1 Época Prehispánica.....	1
1.2 Época Colonial.....	13
1.3 Época Actual.....	26

CAPITULO 2

MARCO NORMATIVO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS PÚBLICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

2.1 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	31
2.2 Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal.....	54
2.3 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.....	74
2.4 Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.....	83
2.5 Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.....	100
2.6 Reglamento de Mercados Públicos de 1951.....	105

CAPITULO 3

ARTÍCULO 15 DEL REGLAMENTO DE MERCADOS PÚBLICOS PARA EL DISTRITO FEDERAL.

3.1 La inactividad comercial de los locales ubicados en los mercados públicos.....	116
3.2 Autorización por 90 días para una persona distinta del empadronado pueda ejercer el comercio en puestos permanentes o temporales en mercados públicos, por cuenta del empadronado.....	125

CAPITULO 4

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN DE CEDULA DE EMPADRONAMIENTO POR INACTIVIDAD COMERCIAL.

4.1 Antecedentes.....	131
4.2 Requerimiento.....	133
4.3 Oficio Comisión.....	137
4.4 Audiencia.....	140
4.5 Resolución Administrativa y Ejecución.....	145

CONCLUSIONES

FUENTES CONSULTADAS

INTRODUCCIÓN

Dentro de las atribuciones del Gobierno del Distrito Federal encontramos, que deberá de asegurar, regular y controlar el servicio público que se brinde a los habitantes de la Ciudad de México, teniendo como finalidad la satisfacción de las necesidades de interés general de manera permanente, pudiendo intervenir de manera conjunta en el cumplimiento de ese objetivo los gobernados por medio de las Concesiones Administrativas.

El funcionamiento de los Mercados Públicos, constituye la prestación de un servicio público, toda vez que la finalidad de su existencia es la distribución y comercialización de artículos de primera necesidad, a través de particulares.

Desde sus orígenes, los Mercados Públicos representan una institución no solo comercial sino cultural que ha sido piedra angular en nuestro desarrollo económico, de manera tal que esta actividad ha marcado la pauta como principal medio de distribución y comercialización de productos básicos, cuyos patrones incluso se han extendido a los modernos supermercados.

Si bien es cierto, los mercados de nuestra ciudad han seguido un desarrollo paulatino a lo largo de su historia, éste no necesariamente ha sido ordenado y equitativo en cuanto a los derechos y obligaciones que los comerciantes deberían de tener.

Actualmente la legislación en materia de Mercados Públicos corresponde principalmente a un Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de junio de 1951, mismo que hasta a la fecha no ha tenido modificaciones a pesar de ser la principal normatividad respecto a este tema, lo cual es considerado un problema para las autoridades encargadas de velar por el buen funcionamiento de los centros de abasto.

Un ejemplo claro, es el hecho de que en los 312 Mercados Públicos que existen en el Distrito Federal tenemos un porcentaje amplio de locales cerrados y que por una u otra razón, dejan de ser explotados por los concesionarios, contraponiéndose a lo dispuesto en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, así como al propio Reglamento de Mercados Públicos, no obstante siguen concesionados a favor del interesado, en algunos casos por meses incluso hasta varios años.

Ahora bien, el problema que se presenta, no es el de que se dejen sin actividad comercial los locales, eso será responsabilidad del concesionario quien tendrá que asumir las sanciones a las que se haga acreedor. Lo fundamental de este asunto es, que no existe un procedimiento homogéneo, claro y jurídicamente eficaz, que pueda ser aplicado de manera general por la autoridad competente. En este problema y como veremos durante el desarrollo de esta investigación, los entes facultados para ese propósito, de acuerdo con la normatividad vigente son los Órganos Político-Administrativos, también llamados Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal.

Pero, ¿Porque es necesario tomar en cuenta este asunto en concreto?. Por que si bien es cierto, dentro de la normatividad existe ambigüedad en algunos términos, conceptos, derechos y obligaciones de los concesionarios, por otro lado encontramos que existen procedimientos debidamente fundados y motivados que son aplicados de manera regular por parte de las autoridades Delegacionales, y que contribuyen a dar certeza jurídica tanto a los concesionarios como a las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la norma. Un ejemplo de lo anterior es:

- Refrendo de la Cédula de Empadronamiento para ejercer actividades comerciales en Mercados Públicos.
- Cambio de nombre de la cédula de empadronamiento por traslados de dominio de los puestos en mercados por fallecimiento de titular de la cédula de empadronamiento.

- Autorización por 90 días para una persona distinta del empadronado pueda ejercer el comercio en puestos permanentes o temporales en Mercados Públicos, por cuenta del empadronado.

No obstante, el problema real es la falta de uniformidad en los procedimientos empleados por los Órganos Político Administrativos, aun cuando existen Cédulas y formatos de solicitud en el Manual de Trámites y Servicios al Público del Distrito Federal, como los señalados líneas arriba, en éste sólo se determinan los requisitos que deben ser cubiertos por los particulares así como los tiempos de respuesta, sin embargo no existe homogeneidad respecto a los criterios para la emisión de las Resoluciones correspondientes.

Lo anterior generó diversas irregularidades administrativas en materia de trámites, que van desde la no realización de éstos, hasta el desarrollo de procedimientos cuyo fundamento legal es inexistente o inadecuado.

Es por consiguiente, que surge la necesidad de la estricta aplicación y revisión del marco normativo que regula el funcionamiento de los Mercados Públicos que existen en la Ciudad de México, en el rubro de la recuperación por parte del Gobierno del Distrito Federal de los locales que quedan sin que en ellos se ejerza actividad comercial alguna, ya sea por la falta de interés de los concesionarios u otras circunstancias.

Finalmente, el objetivo principal es el proponer la aplicación de manera general un Procedimiento Administrativo de recuperación por parte del Gobierno del Distrito Federal de locales ubicados al interior de los Mercados Públicos, que en ellos se deje de ejercer actividad comercial sin previa autorización emitida por la autoridad competente, el cual se explica y desarrolla en cada una de sus etapas a lo largo del presente trabajo. Además de tener como resultado el que se asegure que los locales ubicados en el interior de los Mercados Públicos, se mantengan con actividad comercial, y de esa manera cumplan con la finalidad de su creación, es decir el que se brinde el servicio público de manera permanente.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS MERCADOS PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

1.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA

Dentro de la historia del pueblo azteca, la actividad comercial alcanzó un desarrollo tal, que es ejemplo en el mundo en donde ningún otro pueblo obtuvo a este respecto los logros que distinguieron a esta civilización.

Los aztecas al principio realizaban un comercio precario con sus vecinos, trocando peces, piedras y sal por productos de la agricultura; después ampliaron sus actividades comerciales, tanto en espacios dedicados a las actividades comerciales, como en la cantidad y variedad de productos a comerciar; transformando la formas de realizar sus transacciones económicas, del trueque a la compra-venta de objetos, productos y servicios.

Hernán Cortes expresa en su segunda carta de relación "...tiene esta Ciudad muchas Plazas, donde hay continuos Mercados, y trato de comprar, y de vender(...) donde hay cotidianamente arriba de sesenta mil Animas, comprando, y vendiendo, donde hay todos los géneros de Mercaderías que en todas las Tierras se hallan."¹

Estabilizados y consolidados como sociedad (1318) van estableciéndose mercados, con progresiva organización, para surtir a la población en su demanda, principalmente en el aspecto alimenticio, el comercio interno se llevaba a cabo en los mercados: "tianquiztli" (tianguis), que se ubicaban en todo centro urbano de cierta importancia, atendidos por comerciantes no profesionales. En este tiempo las expectativas que guían el ejercicio de las actividades comerciales son amplias; esto es, para proveer de productos a la capital azteca; expandir el imperio azteca;

¹ CORTES, Fernando Segunda Relación[En línea]. Disponible:
<http://www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/literaturaespanola/HernanCortes/SegundaRelacion.asp>. 30 de mayo de 2007.
13:50

y como elemento de avanzada y control de los territorios a ocuparse o ya conquistados. Esto se muestra visible en la manera de operar y administrar la actividad comercial; y su concepción en la sociedad azteca.

El lugar en el cual se establecieron los aztecas, pertenecía al Señorío de Azcapotzalco, esto implicó el pago de tributo. Con el transcurso del tiempo se aliaron con los habitantes de los pueblos de Texcoco y Tacuba, y le declararon la guerra al pueblo de Azcapotzalco, vencéndolo para año 1428 y a partir de ahí Tenochtitlan fue libre y soberana de su espacio vital.

Esta independencia le permitió ir conformando y desarrollando su sociedad de acuerdo a sus necesidades y expectativas económicas, políticas, sociales y religiosas.

El fomento y surgimiento de diversas actividades productivas trajeron aparejada una paulatina división del trabajo; apareciendo la especialización de determinados grupos de personas en el proceso productivo social, como es el caso de los pochteca o mercaderes, que realizaban actividades comerciales, muchas veces en regiones lejanas, vendiendo o intercambiando productos de la tierra u objetos manufacturados y los "tlanamac" que eran vendedores no profesionales, sin preparación comercial alguna que llevaban al recinto lo que obtenían, cosechaban, cazaban, pescaban o manufacturaban.

Los "tlanamac" no sólo tenían una posición social inferior a la de los vendedores del comercio exterior, sino también un Dios diferente llamado "Paynal" o "Paynalton", con adoratorio en todo mercado, en un lugar llamado "momoztli".

El "pochteca" fue un vendedor preparado y especializado, cuya actividad era la venta y esta se realizaba fuera del territorio de Tenochtitlan. Así como el comercio interior de los mercados estaba en manos de los "tlanamacaques o tlanamac", el comercio exterior se regía por vendedores profesionales o "pochtecatl".

El papel de los Pochtecatl en el desarrollo de la cultura azteca fue de gran importancia, desempeñando diversas y destacadas actividades: expediciones comerciales, importación-exportación de mercancías. espionaje político-militar, fundación de ciudades, etc.

Nadie podía ser pochteca, si no era hijo de pochteca u ocasionalmente gozar del privilegio especial otorgado por el jefe supremo (Tlatoani). Para entrar al gremio era necesario que el aspirante probara ante sus autoridades (Pochtecatl Tlatoque) que conocía de memoria los preceptos contenidos en el "pochteyotl" , que eran cuatro libros (amoxli) con preceptos sobre la venta, el mercado, los viajes, la vida del pochteca, etc; y que un pochteca experimentado enviado por el gremio le instruyera y orientara.

A la llegada de los españoles, los lugares en donde se realizaban las actividades comerciales se incrementaron, se expandió la gama de lo negociable; indicando que el efecto multiplicador de la actividad comercial permeó sus beneficios a la sociedad azteca en su conjunto.

Es así, como las actividades comerciales fueron adquiriendo un papel primordial en la vida económica del imperio. Desde abastecer de productos al reino hasta comerciar parte de los tributos recibidos por el rey. Como elementos transformadores de la sociedad azteca fueron introduciendo paulatinamente la concepción de la propiedad privada, nuevas técnicas y procesos productivos.

Al ejercicio del trueque y de la compra-venta de objetos, productos y servicios se denominaba en el mundo azteca, pochteyolt, o el arte de traficar. Este se realizaba en un lugar señalado *ex profeso* llamado tianquiztli, o mercado; donde concurrían diversos vendedores, especializados y no especializados, a comerciar una amplia gama de mercaderías, colocadas y ordenadas de acuerdo al producto ofrecido.

Los diferentes consumidores acudían a satisfacer una amplia variedad de necesidades, desde materiales hasta espirituales, pasando por las estéticas, mediante el trueque o la compra en el mercado. También, se contaba con personal especializado que lo administraba e impartía justicia comercial.

El mercado o plaza principal, ubicada en Tlatelolco, se localizaba delante del templo o teocali, y era tal su extensión que en dos días no podía terminarse de ver toda la existencia de mercaderías.

Su distribución espacial, debido a su amplitud, estaba trazada por el giro de los productos ofrecidos, donde cada uno tenía un lugar señalado y fijo para comerciarse: Así se establecía, por ejemplo, en algunos puestos la venta de productos relacionados con el oro, la plata y las piedras preciosas, en otros las obras de pluma. Un punto a destacar, es que no estaba permitido cambiar el lugar que se tenía asignado en el mercado para la venta de algún producto.

Existían mercados especializados, donde se trataba o comerciaba productos o mercaderías muy particulares. Por ejemplo, joyas, piedras finas y plumas en el mercado de Cholula; el mercado de Texcoco, ropa, jícaras y loza; En Acolman tenía su asiento el mercado de los perros llamados iztcuintles utilizados con fines alimenticios y religiosos. Y Azcapotzalco, asentamiento del mayor mercado de esclavos de todo el imperio azteca.

Los centros comerciales se encontraban establecidos en las principales ciudades del México prehispánico, como Texcoco, Huexotla, Cuautlinchán, Xochimilco, Huitzilopochco (Churubusco), Mixcoac, Azcapotzalco, Cuautitlán, Otumba, Cholula, Tehuantepec y, de manera muy especial, Tlatelolco.

Para las poblaciones que no se encontraban cerca de un centro comercial grande, se establecían mercados en cada población durante períodos de cinco en cinco días, denominados macuiltianquiztli; en estos casos cada pueblo tenía señalado el lugar a

donde debían de concurrir los mercaderes de la región. El período de mercado representaba para el pueblo no sólo la ocasión de adquirir los productos necesarios y suntuarios, sino la oportunidad para su esparcimiento; era un día festivo en el que no se debía hacer otra cosa. El ir al "tianguis" era un rito al que iban no tanto por necesidad como por verdadera alegría y devoción, dispuestos a pasar un momento agradable, además de surtirse de todo lo necesario.

El mercado tenía tanta importancia y tal influencia política que una forma de protesta para el pueblo, consistía en el cierre del mercado y la consiguiente paralización de la vida socio-comercial.

En cuanto a los productos agrícolas, los mercaderes traían maíz y frijol, chíca, huatli, chile de diferentes clases, utilizadas de diferentes modos y maneras en sus guisados. De las costas, los mercaderes ofrecían en la ciudad capital azteca: veneras, caracoles, grandes y chicos; huesos curiosos de pescados, conchas de galápagos, tortugas, chicas y grandes, piedras de la mar.

De algunas provincias traían venados y conejos, codornices, frescos y cocinados. Llevaban comadreja, ratones grandes, criados en los montes. Los mercaderes, también, trataban langostas tostadas y hormigas; animales y plantas que contenía la laguna, como los ajolotes y las algas.

Todo género de animales, como leones, tigres y gatos monteses que eran llevados al tianquiztli en jaulas. De los reptiles, se trataban culebras, grandes y chicas, ponzoñosas y no ponzoñosas, bravas y mansas. Una amplia variedad de sabandijas se llevaba en ollas: ciempiés, alacranes, arañas; de todo ello había en el mercado.

Como productos textiles manufacturados, se tenían las mantas con diferentes trabajos y diseños, bordadas de colores y plumería; algunas conteniendo figuras de cabezas de serpientes, leones, otras de sol; había pintadas de calaveras y cerbatanas.

Subproductos de los textiles, se podían encontrar ropa para mujeres, llenas de anchas cenefas; bordadas con diversos colores y pinturas con plumerías en el pecho, de anchas armas pintadas con hilo de colores a las espaldas. En otras se ponían flores, águilas imperiales, y rosas bordadas. También se encontraban naguas tejidas con excelentes artificios.

La calidad de la ropa muestra la estratificación del consumo, por ejemplo, la ropa blanca, la consumían las mujeres, mozas y viejas, que servían en los templos. La de henequén era para las que servían en las casas. De algodón con adornos para las esposas de los principales.

Se vendía todo género de combustibles, por que de varias partes los mercaderes traían leña para comerciar; desde las cortezas de árboles hasta una gran cantidad de carbón procedente de los pueblos con bosques. Los comerciantes, también, traían piedras, cal, madera, en tablas y vigas, para edificar casas y templos.

Se traficaban bienes de consumo duradero para el hogar, como la "...loza en gran manera muy buena: venden muchas vasijas de tinajas grandes, y pequeñas, jarros, ollas, ladrillos, y otras infinitas maneras de vasijas, todas de singular barro: todas, ó las mas vedriadas, y pintadas."²

Los comerciantes no descuidaban los productos dirigidos a recuperar la salud, así se tenía las:"casas como de Boticarios, donde se venden las medicinas hechas así potables, con ungüentos, y emplastos."³

Productos para la satisfacción de las necesidades estéticas, como los colores de amalgra, amarillos, verdes, azules, morados; algunos se hacían de las plantas llamadas nacazcolotl y zacatlaxcalli. Así se"...Venden colores para Pintores, cuantas se pueden hallar en España, y de tan excelentes matizes, quanto puede fer."⁴

2 Ibidem, p. 103

3 Ibidem, p. 104

4 Idem

Objetos y productos para satisfacer la vanidad, como el oro, en polvo y en joyas, piedras verdes, de cristal y ámbar. Había en el mercado un amplio género de plumas, de todos colores, verdes, azules, coloradas, amarillas, moradas, blancas y “Joyas de oro, y de plata, de plomo, de cobre, de estaño, de piedras, de huesos, de conchas, de caracoles, y de plumas”⁵, “esteras de muchas maneras para camas, y otras mas delgadas para asiento, y para, Salas, y cámaras y el regalo “cueros de Venado con pelo, y sin él: teñidos, blancos, y de diversos colores.”⁶

Pero no sólo se ofrecían productos u objetos, sino también servicios, así habían “...Casas como de Barberos, donde laban (SIC), y rapan las cabezas.”⁷

Personas ofreciendo sus servicios, como el caso de los cargadores, que por módico precio transportaban la mercancía a la casa del comprador: “...Hay Hombres como los que llaman en Castilla Ganapanes, para traer cargas.”⁸

También “Hay en todos los Mercados, y lugares públicos de la dicha Ciudad todos los días, muchas Personas trabajadores, y Maestros de todos los oficios, esperando quien los alquile por sus jornales.”⁹

También se ofrecían bienes y servicios de manera conjunta, como en los actuales restaurantes: “hay Casa donde dan de comer, y beber por precio.”¹⁰

Para finalizar en el mercado se vendían: “quantas cosas se hallan en toda la Tierra, que demás he dicho, son tantas y de tantas calidades, que por la proxilidad, y por no me ocurrir tantas á la memoria, y aun por no saber poner los nombres no las expreso.”¹¹

5 Ibidem, p.103

6 Idem

7 Idem

8 Ibidem, p. 109

9 Ibidem, p. 105

10 Idem

11 Idem

El atractivo del mercado consistía en la amplia y diversa gama de productos objetos, animales y servicios comerciados y en el acto mismo del trato. Trocando mantas por joyas y joyas por plumas; atractivos publicitarios para asistir a los mercados como el juego de los Hauhuas o Comelagatoazte, grabado en el Rollo Selden, consistiendo en un instrumento giratorio en el que daban vuelta dos personas, parecido al actual de los voladores de Papantla, Veracruz; y era ejecutado por los comerciantes para llamar la atención de los pueblos a donde iban.

En el mercado se realizaba toda clase de transacciones económicas, algunas por la vía del trueque, otras por la compraventa; adicionalmente por una conjunto de contratos entre comerciantes.

Pareciera ser que los precios se fijaban de acuerdo a la oferta y a la demanda de los productos, y por el concurso del personal encargado de administrar y vigilar el desarrollo normal del mercado.

El trueque, o intercambio de productos, es decir, un producto por otro producto, se realizaba principalmente en lo que ahora se denomina comercio exterior. Esto era razonable, por que no existía un equivalente monetario único aceptado en todos los lugares destinados al comercio.

Intercambiándose chicle de árbol o de chapopotli por chiles, ropa de algodón por tapices de hilo, cacao por mantas de henequén, sogas por zapatos, tablas por tabaco, leña de ocote por canoas, vigas por ungüentos, colibríes disecados por amuletos y medicinas preparadas.

Es importante destacar que los habitantes de la Gran Tenochtitlan no tenían dinero, pero conocían el valor de las cosas, el valor era lo que cada cosa significaba para el que la iba a buscar, por ejemplo, una cantidad de maíz tenía más valor que una cantidad igual de frijoles, porque el maíz podría ser utilizado en muchas formas y

muchos derivados, así el maíz, tenía un valor doble al de la misma cantidad de frijoles.

Además del trueque y la compraventa de mercaderías, se habían desarrollado otras formas de realizar el comercio como los contratos por comisión, celebrados entre los pochteca y el Tlatoani; donde este último entregaba cierto número de coachtlis a los mercaderes para que mediante ellas adquirieran productos para él a cambio de una comisión.

Existían también acuerdos que funcionaban como los actuales contratos de depósito para garantizar el cumplimiento de las obligaciones, los de prenda, como complementos en la compra-venta y préstamo.

El número de visitantes que acudían al mercado de Tlatelolco a comprar a según el mismo Hernán Cortés ascendía a más de 50.000 personas y se celebraba cada cinco días. El número de comerciantes de Tlatelolco era aproximadamente de 20,000.

Estos mercados estaban organizados con asombrosa perfección y un gran sentido de ética en toda su actividad. Muy serías medidas regularizaban y protegían su buen funcionamiento.

Si a los españoles les provocó asombro, el esplendor y la magnificencia de la ciudad de Tenochtitlan; no causo menor impacto el concierto y orden, tanto de la distribución espacial como en la administración y ejercicio de la justicia comercial, en su ulterior visita al mercado de Tlatelolco:

“Cada género de mercaderías estaban por sí, y tenían situados y señalados sus asientos. Comencemos por los mercaderes de oro y plata y piedras ricas y plumas y mantas y cosas labradas, y otras mercaderías de indios esclavos y esclavas; (...) Luego estaban otros mercaderes que vendían ropa más basta y algodón y cosas de

hilo torcido, y cacahuateros que vendían cacao, y de esta manera estaban cuantos géneros de mercaderías hay en toda Nueva España (...) que en cada calle están sus mercaderías, por sí; así estaban en esta gran plaza, y los que vendían mantas de henequén y sogas y cotaras, que son los zapatos que calzan y hacen del mismo árbol, (...) y cueros de tigres, de leones y de nutrias, y de adives y de venados y de otras alimañas, tejones y gatos monteses, de ellos adobados y otros sin adobar, estaban en otra parte, y otros géneros de cosas y mercaderías (...) y tenían allí sus casas, adonde juzgaban, tres jueces y otros como alguaciles ejecutores que miraban las mercaderías.

Hay en esta gran Plaza una muy buena Casa como de Audiencia, donde están siempre sentados diez, o doce personas, que son Jueces, y libran todos los casos, y cosas, que en dicho Mercado acaecen, y mandan castigar los delincuentes. Hay en dicha Plaza otras personas, que andan continuo, entre la gente, mirando lo que se vende, y las medidas con que venden: y he visto quebrar algunas que estaban mal.”¹²

El principio que funcionaba como base para normar la vida social y económica de la sociedad azteca era lo conveniente, lo recto.

Utilizando este principio como base, se administró e impartió justicia en el mercado, fijándose normas y medidas en los intercambios; es decir, las reglas de cambio de los signos cambiarios y la forma particular de las diversas formas de celebrar contratos comerciales.

Pero no sólo se fijaron reglas comerciales, si no también se reglamentó las costumbres y las diversas ceremonias, cívicas y religiosas, obligadas a realizarse por los mercaderes; de manera particular, cuando los pochteca salían o regresaban de un viaje y durante el tiempo de su ausencia.

¹² Ibidem

Los traficantes comerciales tenían su propio código jurídico, así como tribunales de justicia exclusivos. Sus normas se transmitían básicamente por vía oral pero también en textos escritos con los principios fundamentales de su autoridad.

Para sufragar parte de los gastos de administración del mercado se pagaba un tributo, de las mercaderías introducidas al mercado; el cual obligaba a administrar justicia y a velar por las personas y sus bienes.

Para administrar y vigilar el desarrollo normal de las transacciones comerciales existía personal especializado. Los mercaderes tenían su propia jurisdicción y judicatura; si alguno de ellos cometía algún delito, no era llevado a la presencia del personal encargado de impartir justicia para ser juzgado, sino que los mercaderes mismos los juzgaban.

El personaje principal entre los comerciantes se llamaba *pochtecatlailótlac*, a la manera de gobernador o señor de todos los comerciantes. El *tianquiztlacanqui* era el regente del mercado; éste se encargaba de administrar y cuidar el desarrollo cotidiano de las actividades del tianguis y de las mercaderías traficadas para prevenir fraudes y corregir las faltas.

Para mantener el orden de todos los objetos, productos y servicios, así como su distribución espacial, se elegían oficiales, llamados *tianquizpan* o *tlayacaques*.

También, los administradores del tianguis tenían la función de cuidar las operaciones comerciales entre los concurrentes para que ninguno afectará a otro; los que: "...delinquirían en el tiánquez ellos los castigaban; y ponían los precios a todas las cosas."¹³

Los oficiales recorrían incesantemente el mercado para vigilar e informarse de todo

13 SAHAGUN, Bernardino Fray de:1955; libro VIII; cap. XIX, núm 2.

cuanto pasaba en él. El tribunal comercial encargado de ejercer justicia comercial residía en la casa o tecpan de la plaza, y estaba compuesto de 12 jueces y varios empleados públicos.

Las disposiciones que regían los tianguis eran muy severas, no estaba permitido vender en los caminos, aún cuando se fuera a obtener un gran provecho de la transacción; ya que los sacerdotes y señores del lugar cobraban un impuesto a todos y a cada uno de los comerciantes en pequeño; además, de que se exponían a provocar la ira del dios del tianquiztli.

Toda mercancía debía ser comprada y vendida exclusivamente dentro del recinto del mercado. Al que intentara vender algo fuera se le imponía una multa, además del temor que producía el haber ofendido al Dios del mercado. En cada mercado había un recinto oficial en donde se administraba justicia en relación con asuntos mercantiles (Tecpan).

Al comerciante y comprador sospechoso de haber vendido o adquirido alguna mercadería robada, como mantas ricas o piedras preciosas; si no comprobaba plenamente su procedencia; lo aprehendían y sentenciaban a muerte los jueces y señores del mercado. Esto servía de antecedente para que nadie osara comprar cosa hurtada.

Las reglas, en el caso de los pochteca, no sólo se observaban en el tianguis si no también en su vida cotidiana; así mismo, las disposiciones no eran estrictamente comerciales. Las ceremonias realizadas al partir las expediciones comerciales muestran como se combinaban las reglas morales y culturales fuera del ámbito del mercado.

Lo anterior también se expresaba en las vestimentas y adornos que debían de usar los pochteca en las fiestas y grandes acontecimientos sociales:

“Los dichos mercaderes de Tlatilulco se llama también capitanes y soldados disimulados en hábito de mercaderes, que discurren por todas partes, que cercan y dan guerras a las provincias y pueblos. Quisoles señalar el señor Ahuitzatzin con bezotes de oro, que también trajeron de la conquista, que ellos sólo los usasen y no otros, como mensajeros del rey; y las otras preseas que les dio y que arriba se dijeron sólo ellos las usasen en las grandes fiestas, como era en la fiesta de Tlacaxipehualiztli y otras semejantes, en las cuales se juntaban en México todas las provincias.”¹⁴

Como norma religiosa, en el centro del tianquiztli, se encontraba un altar dedicado a los dioses del mercado; en el cual los concurrentes depositaban ofrendas, recogidas posteriormente para el sostenimiento de los templos.

Concluida la conquista de Tenochtitlan, las actividades económicas empezaron a tomar su cauce, dentro de éstas las actividades comerciales pero la antigua forma de comerciar ya no iba a ser la predominante, dado que el contexto en el cual había surgido empezaba a transformarse. En ese momento surgió una nueva forma de concebir y hacer el comercio, sintetizada en la plaza-mercado.

1.2 ÉPOCA COLONIAL

Para 1521, Hernán Cortes utilizó parte de la población nativa para organizar la vida económica y social de la naciente Nueva España. Debido a la mezcla de dos formas diferentes de hacer comercio: el nativo y el representado por la llegada de los españoles, la concepción y expectativas de traficar antiguas empezaron a transformarse.

Esto significó que ya no fue funcional el trafico comercial antiguo, pero tampoco estaban presentes principios jurídicos, religiosos y culturales comunes, que amalgamaran la naciente estructura comercial.

¹⁴ Ibidem

Sin embargo, fue tal la impresión del mercado en la memoria histórica de los mexicanos que en el momento del proceso de aculturación y transculturación de las culturas mexicana y española, el arte de traficar se transformó de manera más paulatina y gradual. Como lo muestra una serie de vivencias, entre ellas la de la india tianguera:

Paréceme que si a una india tianguera, hecha a cursar los mercados, le dijese: Mira hoy es tianguiz en tal parte, ¿Cuál escogerías más aína, irte desde aquí al cielo, o ir al mercado?, sospecho que diría: Déjeme primero ver el mercado, que luego ire al cielo.

Al organizar las actividades económicas, políticas y sociales de lo que sería la Nueva España, Hernán Cortés utilizó parte de la población nativa, por lo que estas actividades se desarrollaron primero en un marco donde coexistían expectativas de una economía precapitalista y de una economía mercantil.

Convivían formas de gobierno autóctonas y españolas, donde los derechos sobre la propiedad fueron comunales, privados y públicos. Aspectos de convivencia con alto sentido de grupo e individualista. Posteriormente, predominarían los principios de una economía de mercado, la forma de gobierno monárquica y las distinciones de clase; así mismo, al autorizar la “traza” de la ciudad, en mayo de 1522, se dispondría la distribución espacial y funcional de la tierra, en calles, edificios de gobierno, plazas-mercados, parroquias, casas particulares, entre otros, de lo que sería la Ciudad de México.

Estos elementos tuvieron una gran relevancia en la conformación de la estructura comercial de la Nueva España; básicamente, como el conjunto de instituciones, procesos, sujetos y expectativas económicas que hacen posible la realización de la actividad comercial, en cuando menos tres aspectos cruciales, la transformación paulatina de las expectativas para comerciar que cambiaron forma y condiciones de hacer el comercio; aunado al surgimiento de nuevos sujetos comerciales, que no

estarán del suficientemente contemplados en la administración comercial colonial; y en los principales aspectos reguladores de las actividades comerciales.

Al mezclarse dos formas diferentes de concebir y realizar la actividad comercial, la azteca y la española, no había principios jurídicos, religiosos y culturales comunes que las homogeneizaran y armonizaran. Cortes muestra esta situación al describir la falta de motivación mercantil de la población indígena en el ejercicio de los oficios y en la expectativa de tener sólo lo necesario para el día presente.

Esto implicó que, aunque cuantitativamente fuese mayor la composición de los sujetos e instituciones de la economía nativa, cualitativamente para la naciente Nueva España tenía más preponderancia la española. Siendo más visible cuando los españoles y peninsulares paulatinamente empezaron a ejercer el control del comercio colonial, desplazando parte del personal administrativo nativo, emitiendo ordenanzas para regular las transacciones comerciales; y ejerciendo la mayor parte de la actividad comercial de gran escala, tanto al interior de la Nueva España como al exterior, principalmente con España, cambiando de esta manera a un importante sector de los comerciantes indígenas.

Respecto a las transformaciones experimentadas en los espacios en los cuales se llevaba a cabo las actividades comerciales se hizo una diferenciación del mercado de acuerdo al tipo de concurrentes, el del Volador, donde asistían principalmente españoles y el de Santiago Tlatelolco destinado primordialmente a los nativos.

El mercado, aunque al principio conservó la estructura a cielo abierto del tianquiztli, después fue cercado su perímetro con portales. Además, como en el inicio fue limitada la población española fueron pocos los comerciantes españoles; pero paulatinamente se incrementaron y establecieron negociaciones improvisadas dentro de sus casas habitación.

Como el mercado del Volador constituía el punto de comercio entre españoles; el gradual aglutinamiento de vendedores y compradores a sus alrededores constituiría a la Plaza Mayor; lugar donde se realizarían las principales actividades comerciales de la época colonial.

Inicialmente los concurrentes al mercado se encontraban desprotegidos de las contingencias del sol y la lluvia. Por lo que el 15 de abril de 1524, el Ayuntamiento de la capital de la Nueva España, en Cabildo, concedió permiso a los vecinos que tuvieron solares alrededor de la Plaza Mayor la construcción de portales para resguardarse de las inclemencias del tiempo.

La construcción, conocida como el “Portal de los Mercaderes”, ejemplifica la transformación física del mercado tradicional indígena al concepto de plaza-mercado.

A partir de ese momento y hasta el siglo XVII, la Plaza Mayor fue el espacio de realización de la mayor parte de las actividades comerciales de la Nueva España. Por tanto, prototipo de la plaza-mercado, ubicada principalmente frente a los templos parroquiales o en los espacios de recepción de artículos, como la casa del diezmo.

Después, se conformarán otros lugares que adquirirán similar importancia como la Plaza de Santo Domingo.

Para 1692, este centro comercial se incendió y en vista de las pérdidas que sufría el Ayuntamiento, se decidió construir de mampostería y tepetate las tiendas, por lo cual, se recabó la licencia respectiva.

Diez años después se instalaron en Plaza Mayor los comerciantes de Filipinas, también conocidos como el “Gremio de Chinos”, y ha solicitud suya se habilitó en la parte sureste de la Plaza un edificio conocido como “El Parián”, diseñado originalmente como cuartel, donde se comercializaban productos locales y extranjeros que venían del oriente. Así es como diversos comercios se ubicaron en

torno al perímetro poniente del Portal de los Mercaderes, el cual fue reconstruido en 1752.

Haciendo un paréntesis, es importante preguntarse: “¿por qué las autoridades del siglo XVI decidieron ubicar los mercados urbanos sobre la Plaza Mayor (actualmente Zócalo de la Ciudad de México)?”. La definición contemporánea de espacio público se halla impregnada de nociones sobre la circulación de peatones y el tránsito vehicular, y condicionados por esas referencias puede parecernos inexplicable que las autoridades novohispanas hubieran aprobado que la plaza se poblara de tiendas y puestos. Las autoridades virreinales primero, y posteriormente las de la ciudad, decidieron que los mercados urbanos se instalaran sobre la Plaza Mayor por razones no del todo descabelladas. Examinemos este punto con detalle. En primer lugar, la decisión resulta justificable por razones económicas, pues si la ciudad era propietaria de las calles, las acequias y las plazas, y en el caso de la Plaza Mayor, el Ayuntamiento la había comprado a la Corona, resultaba razonable, desde el punto de vista de un propietario, usufructuar aquel espacio central cargado de significados para todos los habitantes. Por otro lado, resultaría absurdo, como opinaba un funcionario de la época, asentar las plazas de mercado sobre fincas por las que se tuviera que pagar una renta, es así que las expectativas económicas contribuyeron decisivamente en el establecimiento de los mercados urbanos sobre el espacio público.

La decisión de las autoridades se justifica en segundo lugar, por razones urbanísticas, pues la Plaza Mayor continuó siendo, como en tiempos de Tenochtitlán, el corazón de la ciudad y de la red de arterias urbanas que ponía en contacto el islote con la tierra firme en el perímetro del lago. A ninguna parte de la ciudad se podían llevar más expeditamente los productos y los bastimentos que a la plaza pública, pues las principales avenidas y canales confluían todas en la Plaza Mayor o en sus inmediaciones. En tercer lugar, las autoridades justificaron el establecimiento de los mercados sobre la plaza por razones de seguridad, pues ahí se verificaba la mayor vigilancia y control. Cualquier acto ilícito podía ser sancionado y los infractores

castigados a la vista de todos. Finalmente la decisión se justifica por razones de autoridad y de prestigio porque con los mercados de patrocinio municipal sobre el espacio público mas importante se proclamaba el poder y la autoridad del Ayuntamiento.

Vemos entonces que la decisión de instalar los mercados urbanos sobre el espacio público no fue arbitraria. Por el contrario, desde el punto de vista de las autoridades no existía en la ciudad otro espacio mejor ubicado ni mejor dotado de cualidades para el comercio que la Plaza Mayor. Esta sencilla demostración nos permite aseverar que desde el siglo XVI, y a instancias de las autoridades, los mercados urbanos quedaron vinculados indiscutiblemente al espacio público, y explica por qué los antiguos habitantes de la capital se refirieron a los mercados urbanos como la plaza, las tiendas públicas o los puestos públicos.”¹⁵

Los cambios también fueron a la infraestructura física utilizada para expender las mercaderías y su distribución espacial. De la utilizada en tiempo azteca, que consistía básicamente en huacales, petates, otates, morrillos, cestas, cuencos, ollas y cazuelas, instalados a cielo abierto; al establecimiento de los jacalones construidos con el material de empaque de algunos productos, posteriormente de madera y tejamanil.

Al transformarse las expectativas y objetivos de realización del comercio azteca, por la introducción de elementos españoles, como el establecimiento del dinero y del cambio de la motivación principal para hacer comercio, la ganancia mercantil.

Establecida una forma de gobierno, que a diferencia de la azteca, paso a ejercer de manera directa la regulación de los actos comerciales y de los espacios en los cuales se realizaba, no contemplaba componentes religiosos y culturales en su normatividad.

15 OLVERA RAMOS, Jorge, Los Mercados de la Plaza Mayor en la Ciudad de México, Cal y Arena, México, 2007

Un punto importante de este proceso fue la transformación de la concepción que se tenía de la posesión. De propiedad comunal en la sociedad azteca, aunque en el caso de los pochteca ya había indicios de propiedad privada.

La normatividad ya no contemplaba medidas religiosas, ni culturales; la tributación y la justicia comercial pasó a ejercerla directamente el gobierno, así como la vigilancia de las transacciones.

La rigidez de las antiguas normas comerciales, aunque presentes en la conducta de la población nativa, ya no operaban en la población que estaba constituyendo a la Nueva España; por lo cual, aparecerán sujetos comerciales realizando actos comerciales en lugares diferentes a los destinados de manera *ex profesa* como las calles.

A través las disposiciones, el Ayuntamiento de la capital de la Nueva España controlaba la mayor parte de las actividades comerciales; y de manera indirecta el desplazamiento del comerciante indígena por el comerciante español y peninsular. La venta itinerante en calles y plazas-mercado no se reguló y en algunos casos se prohibió.

Así en 1524, se emitió una disposición en la cual se mencionaba que ningún regatón o tendero podía comprar artículos para revenderlos dentro de la ciudad ni en veinte leguas a la redonda.

Para 1528, los mercaderes no podían comprar en Tlatelolco, que como se mencionó se destino a ser el mercado de la población nativa, ni en cualquier otro mercado de indios.

Las mercancías que llegaban de Castilla debían ser registradas en el Cabildo por los mercaderes en un plazo de 40 días, norma vigente hasta el 14 de abril de 1531, reduciéndose el período a 30 días en abril de 1550 .

De las medidas que prohibían la venta en las calles, se tiene que el 15 de febrero de 1541, el Ayuntamiento expidió una ordenanza que prohibía la venta de mercancías en las calles, con la amenaza de perder sus mercancías y ser desterrados de la ciudad .

En 1552, se dictó que los mercaderes que traían a la capital artículos de otras poblaciones respetarían los precios estipulados y realizarían las ventas en los lugares señalados.

Respecto al comercio interior en la Nueva España, en 1574, se comenzó a grabar numerosas mercancías por disposición de la Ley XXV del título XIII, libro VIII de la Recopilación de Indias, con excepción del comercio realizado por los nativos.

El ayuntamiento de México también emitió reglamentaciones para controlar el sistema de abasto de la ciudad capital con normas y ordenanzas. La Real Cédula de 1611 fue la principal, normaba la asignación de puestos; los impuestos y su cobranza quedaba bajo la responsabilidad del Alcalde Mayor.

En cuanto a los baratillos hubo diferentes intentos por suprimirlos; representaban la venta de mercancías de segunda mano y en algunos casos robados; por lo cual el 24 de diciembre de 1635 y el 22 de octubre de 1644, el ayuntamiento dictó una serie de ordenanzas que prohibían la venta en esos lugares.

Para 1689, se expidió una Cedula Real que originó un Bando que prohibía el comercio en el baratillo, bajo la pena de azotes y trabajos forzados en Filipinas para los reincidentes.

A pesar de ello y de las restricciones impuestas por el Ayuntamiento, el comercio se mantuvo en este mercado; mismo que solo se eliminó en 1692, por una revuelta de indios que concluyó con el incendio del Palacio de la Plaza Mayor, del edificio del Ayuntamiento y de los cajones y de los puestos tanto del Baratillo como del mercado

de la Plaza Mayor. Aunque posteriormente se volverían a instalar con el nombre de "Baratillo Grande."

Respecto al abasto comercial de la ciudad, el Virrey Segundo Conde de Revillagigedo, lo organizó mediante dos acciones simultáneas, la construcción del nuevo Mercado del Volador, en la manzana del actual edificio de la Suprema Corte y la expedición del "Reglamento para los Mercados de México, 1791" especialmente para el mercado del Volador, considerado como el principal.

El Reglamento estipulaba la colocación de los lugares para expender los distintos géneros y clases de mercancías, los precios de los puestos, los funcionarios, las responsabilidades y los salarios del administrador, alguacil, guardas y del juez de plaza, de nombramiento anual, que impartía justicia entre los concurrentes al mercado.

Así, por ejemplo, los cajones cerrados del 1 al 24 servirían para mantas, rebozos, sombreros, algodón y otros efectos semejantes; del 25 al 48, dulces, bizcochos, quesos y mantequillas; del 97 al 144, verduras, frutas y flores; del 169 al 192, loza, petates y jarcia. Los cajones restantes se destinaban al maíz introducido por los indios.

En el proceso de conformación de México como un país libre y soberano hubo varios cambios, tanto en la composición de las clases políticas en el poder, como en la normatividad de la vida civil de la sociedad mexicana.

Por tanto, la administración comercial en el México independiente y por ende en la Ciudad de México también tuvo un amplio lapso de formación; y su principal forma de expresión, para el caso de la plaza-mercado, fue la de ordenación comercial de los espacios en los que se llevaba a cabo los actos comerciales.

Esto es debido a que la estructura de la administración comercial, así como la emisión de la normatividad jurídica y administrativa de las actividades comerciales, están asociadas a la estructura política que determina la composición de quienes ejercen las funciones públicas y emiten la normatividad de la sociedad; de 1821 hasta la iniciación del gobierno de Porfirio Díaz presentó un panorama de rápidos cambios.

La plaza-mercado, espacio por excelencia de la realización de las actividades comerciales en la época colonial, tuvo otro cambio, breve y transitorio, pero primordial para la comprensión del comercio en la Ciudad de México; producto de la ordenación comercial en el centro de la ciudad; el corredor comercial, que probablemente evolucionó a lo que actualmente se conoce como el mercado de productos básicos.

Este acontecimiento comercial se debió a la continua saturación de la plaza-mercado por comerciantes y su consecuente invasión a los espacios adyacentes a ella, como las calles. La medida para solucionar este problema fue la construcción de mercados para reencauzar las actividades comerciales en los sitios designados para ello. Creando nuevos mercados y el traslado parcial de parte de comerciantes de los mercados saturados a los nuevos mercados.

Por lo que es necesario observar los cambios en el ámbito político y en el constitucional para enmarcar estas medidas de ordenación comercial.

Al término del proceso de independencia en 1821, al negarse España a reconocer los tratados firmados por Don Juan O'Donoju, México vivió un breve período de gobierno imperial, al proclamarse emperador Agustín de Iturbide en 1822, el cual terminó en 1823. Para 1824 se reunió el primer Congreso Constituyente del México libre, para elaborar la Acta Constitutiva y la primera Constitución del país.

Sin embargo, la formación del gobierno y la forma en que se debía de gobernar se la disputaban dos fracciones diferentes; los liberales identificados con el espíritu federalista y democrático contra los conservadores o centralistas que se constituía principalmente por las clases sociales privilegiadas de esa época.

La Constitución de 1824, dictada principalmente por los liberales estuvo vigente del 4 de octubre de 1824 hasta el triunfo del partido centralista en 1835, que retuvo el poder hasta 1846. En este lapso se promulgaron dos constituciones, Las 7 Leyes de 1836, primera de las constituciones centralistas. Dictada el 29 de diciembre de 1836. La segunda constitución centralista fue las Bases Orgánicas de 1842 a 1847.

En este período la medida más notoria en torno al comercio en la plaza-mercado de la Ciudad de México fue en 1843, cuando por decreto del presidente Santa Anna, el Parían fue demolido; también se fue perfilando la construcción de mercados y el traslado de comerciantes de los mercados saturados a los nuevos; como una medida administrativa a la creciente saturación de vendedores en la plaza-mercado y su invasión a los lugares adyacentes a ellas.

Para 1849 en la ciudad capital se inauguró el Mercado de Iturbide, pero debido a su distancia de los principales centros de abasto, generalmente ubicados en el centro de la ciudad, como el Mercado del Volador; y a su forma de acceso; al principio la concurrencia de compradores fue escasa por lo que en 1842 se le abrió un canal de acceso.

Lo anterior ilustra como se fue estableciendo la conducta comprar y vender en los lugares céntricos de la ciudad y la necesidad de orientar esta conducta.

Siguiendo el orden cronológico de acontecimientos políticos nacionales, para diciembre de 1853, el presidente Santa Anna se proclamó Alteza Serenísima.

En reacción a ello se estableció el 1 de marzo de 1854 el Plan de Ayutla, terminando en la elaboración de la Constitución de 1857. Donde se restableció el gobierno federalista, constituido como una república federal, democrática y representativa.

Sin embargo, la constitución no fue bien vista por el gobierno conservador y los descontentos iniciaron la guerra de los Tres Años (1858 a 1860); posteriormente, se estableció en México la segunda Monarquía Imperial de 1863 hasta 1867 encabezada por Maximiliano I de Habsburgo.

Para estos años Maximiliano I de Habsburgo dictó el 21 de febrero de 1865, la reordenación de algunos comerciantes de carne y legumbres del Mercado del Volador a una nueva plaza en formación desde el año de 1861, que sería conocido como el mercado de la Merced. El mercado de la Merced pudiera ejemplificar la transformación de la plaza mercado al mercado público como actualmente se conoce

Siete meses después seguirían los fruteros y verduleros, como una acción para solucionar la problemática en la plaza-mercado, que implicaba el comercio en la calle.

Esta decisión se realizó con la intención de tener un centro de abasto fuera del centro de la Ciudad de México; sin embargo, los comerciantes regresaban al mercado del Volador, es decir, al centro de la ciudad.

A su caída del imperio de Maximiliano I de Habsburgo en 1867, los liberales ascendieron al poder político y hasta su muerte en 1872, Benito Juárez ocupó la presidencia de la República.

Respecto a los acontecimientos comerciales en torno a la plaza-mercado, en 1870 el Mercado el Volador dejó de funcionar a causa de un incendio ocurrido el 17 de marzo, con lo que se aceleró la salida de los comerciantes, terminando su traslado en 1886 al Mercado de la Merced, ubicando a todos los comerciantes, locatarios y

callejeros (Valenzuela Cervantes: 1993, 15); diez años después se amplió y remodeló con el propósito de dar cabida a los puestos ambulantes que crecían a su alrededor.

Los cambios en la vida política del país continuaron; para 1876 estalló el pronunciamiento contra el gobierno liberal de Sebastián Lerdo de Tejada, del cual salió como presidente Porfirio Díaz el 5 de mayo de 1877. Durante el gobierno de Porfirio Díaz se estabilizó relativamente la estructura política del país y por ende de la estructura administrativa comercial de la Ciudad de México.

Para 1890, de manera paralela a la puesta en vigor del Código de Comercio, se creó un Reglamento para las actividades comerciales fuera de la plaza-mercado; ya que el código comercial no contemplaba a las actividades comerciales mencionadas.

La Nueva España tuvo una duración política de aproximadamente tres siglos, de 1521 a 1821. En 1810 se inició el proceso revolucionario que culminó con el surgimiento del México libre y soberano mediante la firma del Acta de Independencia del Imperio Mexicano, declaración hecha el 28 de septiembre de 1821.

A partir de 1821, México experimentó una rápida sucesión de cambios en el ámbito político, dos imperios, una dictadura, gobiernos conservadores, y una serie de gobiernos liberales.

Para 1877 Porfirio Díaz llega a la Presidencia de la República; y en 1910, mediante otro proceso revolucionario la deja; en este lapso se consolidó una estructura económica, política y social.

En este marco de continuos cambios políticos y sociales; paulatinamente, se fueron implantando, de manera progresiva y generalizada, otras modalidades de ejercicio comercial.

Como la practica del comercio en locales, el surgimiento de las tiendas departamentales y los grandes almacenes; pero una parte de la población en la Ciudad de México, principalmente la población nativa y la mestiza, siguió comerciando sus productos en concentraciones de vendedores, en calles y lugares públicos aledaños a la plaza-mercado.

Entrado el siglo XIX, análogamente a lo ocurrido en los siglos XI y XVII, en donde la plaza Mayor fue el lugar de comercio por excelencia, el mercado de la merced y su barrio terminaron por convertirse en la Central de Abastos de la Ciudad de México. Debido a que se incrementaba continuamente el número de vendedores en el mercado de la Merced, entre ellos los callejeros, se tiene que dentro del mercado existían 370 puestos oficiales y afuera, en las calles, más de 400; ninguna obra de mejoramiento podía ya resolver el problema.

1.3 ÉPOCA ACTUAL

El mercado público mostrará dos vertientes: el comercio realizado en su perímetro acompañado por el realizado en las calles, y simultáneamente el ejercicio comercial en espacios de uso público diferentes a los mercados; las principales medidas para administrar este tipo de comercio son la reglamentación y la construcción de mercados.

Entrado el siglo XX se vivía una relativa calma política, la Ciudad de México había crecido, en parte a la centralización de la vida política y al desarrollo económico que experimentó el país; sobretodo por su incorporación a la economía internacional mediante la exportación agrícola y minera; y a un esquema de sustitución de importaciones.

La Ciudad de México se convirtió en el principal centro de intercambio y consumo; aunado a la modernización del transporte y al establecimiento de industrias en su periferia.

La estabilidad política terminó en 1910, fecha de inicio de la Revolución Mexicana con la proclamación del Plan de San Luis por Francisco I. Madero. Para 1911 Porfirio Díaz abandona el territorio nacional y Madero es declarado presidente del país, pero es asesinado junto con otros de sus colaboradores, escena que se conoce como la “decena trágica”.

El general Victoriano Huerta toma la presidencia de la república; entonces el 19 de febrero de 1913; Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, desconoció el gobierno encabezado por Huerta; iniciándose nuevamente la lucha revolucionaria.

Dentro de este proceso el 14 de septiembre de 1916 se lanzó la convocatoria para reunirse un nuevo Congreso Constituyente; instalado el 1o de diciembre de 1916 y terminó el 31 de enero de 1917. Resultando promulgada, el 5 de febrero de 1917, la Constitución Política de los Estados Mexicanos, que actualmente rige la vida política del país.

Con el ascenso de Álvaro Obregón a la presidencia del país, empezó el retorno a su causa de las actividades políticas, económicas y sociales. Durante 1923 a 1925, en la Ciudad de México se aceleró el empleo de los medios de comunicación motorizada. Esto facilitó la transformación del centro de la ciudad en un área de abastecimiento comercial; además, nuevas colonias iban surgiendo, creándose centros de comercio; el comercio de bienes básicos se concentró en las plazas y en espacios abiertos.

Respecto al comercio asociado a la plaza-mercado y al corredor comercial, se fue incrementando, desbordando los límites espaciales que tenía asociados.

Aunque se tomaron medidas administrativas para conducir su desarrollo comercial, como el Reglamento de Mercados.

Este experimentó cambios que disociarían el comercio adyacente a la plaza-mercado y tomaría dos vertientes; por un lado, se tendrá ahora a los mercados de productos básicos; y por otro lado, una alta dinámica del comercio ejercido en los alrededores del mercado público.

Los cambios, de la plaza-mercado y el corredor comercial al mercado de productos básicos, y la paulatina disociación del comercio en sus alrededores, cobraron forma en el periodo del desarrollo estabilizador.

Para el siglo XX, la estructura comercial en la Ciudad de México se había diversificado ampliamente, desde tiendas departamentales hasta plazas-mercados.

Algunas de las soluciones empleadas para la problemática de los comerciantes que desbordaban la plaza-mercado, fue la construcción de nuevas plazas; posteriormente, la conformación de un corredor comercial, que terminó por crear todo un barrio, la Merced, en un mercado. Sin embargo, debido en parte a la situación política que vivía el país, la conformación de la estructura comercial y administrativa asociada a la plaza-mercado en la Ciudad de México experimentó otra transformación más.

Primero, el cambio de plaza-mercado a lo que actualmente se conoce como mercado público de productos básicos.

Segundo, la paulatina disociación de los vendedores ubicados en las zonas adyacentes al mercado público de su lugar de operación comercial; y la asociación, de manera conjunta con el vendedor itinerante, a espacios de uso público distintos de los destinados al ejercicio del comercio, como la calle y los parques; este último proceso, la base de la formación del comercio en las calles y lugares públicos en la Ciudad de México.

La situación prevaleció hasta 1957; cuando Departamento del Distrito Federal retorna a la idea del corredor comercial; ordenando la apertura de la calle de Anillo de Circunvalación y la construcción del Nuevo Mercado de la Merced, popularmente conocido como el de las Naves.

A partir de la década de los 50, el gobierno capitalino inicia la construcción de modernos mercados públicos en los sitios donde tradicionalmente se encontraban instalados, como es el caso de los mercados El Parían, La Lagunilla, Jamaica y otros.

En este contexto surgió la transformación de la plaza-mercado al mercado público; con el Reglamento de Mercados del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 1951. En el cual se considera mercado público a: “el lugar o local, sea o no propiedad del Departamento del Distrito Federal, donde concurra una diversidad de comerciantes y consumidores en libre competencia, cuya oferta y demanda se refieren principalmente a artículos de primera necesidad” , definición que hasta esta fecha sigue vigente.

La Dirección General de Mercados, dependiente de la Tesorería del Distrito Federal, asume todo lo relativo a la operación y mantenimiento de los mercados públicos y comercio ambulante.

En ese periodo, los órganos de gobierno, deciden tener una presencia más definida en el ámbito comercial. Sin embargo, el énfasis se pone en la modernización de las instalaciones y en medidas reglamentarias que, sin embargo, no fueron suficientes para renovar las relaciones de intercambio, para imprimir al comercio un sentido que pusiera en el primer plano la satisfacción de las necesidades sociales.

Durante la regencia de Ernesto Peralta Uruchurtu, en la década de los años cincuenta y sesentas, edificándose aproximadamente 265 mercados, absorbiendo a los vendedores de la calle y aliviando el número de comerciantes

establecidos en los mercados; la construcción de éste conjunto de mercados, ubicados en parte en la zona comercial de la merced, consolidando su transformación en un barrio de mercaderes, abarcando 53 manzanas de ésta zona.

Hasta el día de hoy, según datos contabilizados por la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal, se tienen 312 Centros de Abasto, distribuidos entre las 16 Delegaciones en que se divide el Distrito Federal.

CAPITULO 2

MARCO NORMATIVO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS PÚBLICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

2.1 EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

“En 1824 surge el Distrito Federal como sede de los poderes federales, con motivo de la decisión de convertir al Estado Mexicano en una República Federal. Se señala en la Constitución de 1824 que la ley del Congreso deberá establecer una sede donde residan los poderes federales.

Siguiendo el modelo norteamericano desarrollado por la Asamblea Constituyente de Filadelfia, consistente en el establecimiento de un espacio (sui generis) para el asiento de los poderes federales, el Constituyente le otorgó a esa sede un estatus jurídico-político singular o especial, al señalar que el Poder Legislativo Federal sería quien ejercería en el Distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado.

La creación del Distrito Federal en 1824 se realiza tomando una porción del territorio que correspondía al Estado de México. La superficie fijada al Distrito Federal fue un círculo teniendo como radio 8,800 metros a partir de la Plaza Mayor.

El Congreso de la Unión definió los límites actuales del Distrito Federal y se erigieron 22 municipios distribuidos en 7 prefecturas. En 1903 el número de municipios se redujo a 13. Desde 1824 hasta 1828 coexistieron en la Ciudad de México autoridades municipales, presentándose problemas entre las autoridades que terminaron por causar la desaparición de los municipios debido a actitudes hostiles del Ayuntamiento de la Ciudad de México hacia el Gobierno Federal. Algunos de los conflictos tuvieron lugar entre los ayuntamientos y las Secretarías de Gobernación, Educación, Hacienda y Salud del Gobierno Federal. Además, algunos municipios deseaban contar con su propia policía y autoridades de tránsito. Los conflictos se tradujeron en un abandono de ciertos servicios públicos.

Desde 1828 la titularidad del Gobierno de la Ciudad había estado conferida, por determinación Constitucional, al Presidente de la República quien delegaba sus funciones en un Jefe del Departamento nombrado y removido libremente por el propio Ejecutivo Federal.

A diferencia de otras grandes concentraciones urbanas, el régimen político a que está sujeto el Distrito Federal omitió deliberadamente las municipalidades y determinó la existencia de una sola persona jurídica de derecho público que tiene el carácter de Entidad Federativa.

Hasta antes de 1970, el órgano a través del cual se llevaban a cabo todas las funciones públicas se caracterizaba por la completa centralización de las decisiones y de su ejecución. Dicho órgano formaba parte de la Administración Pública Federal y estaba sujeto, en su conformación estructural y funcional, a los mismos criterios y disposiciones legales aplicables a la Secretarías y Departamento dependientes del Ejecutivo de la Unión.

La centralización estaba atenuada solamente por una diferencia territorial, sin efectos políticos ni administrativos, que incluía a la Ciudad de México y a trece Demarcaciones periféricas, cuya localización derivaba históricamente de las antiguas municipalidades y que formaban en su conjunto el Distrito Federal.

En las Demarcaciones existían tan solo agencias tramitadoras, a cargo de servidores públicos que recibían la denominación de "delegados", los que no ejercían funciones de autoridad pues únicamente transmitían peticiones de los habitantes de su respectiva demarcación central sobre las principales necesidades en materia de obras y servicios.

Antes de la década de 1960-1970 habían sido creadas las primeras empresas paraestatales, que asumieron funciones de provisión de materias para las obras públicas, como la Planta de Asfalto, o que absorbieron servicios de transporte de

pasajeros que habían estado concesionados a empresas privadas, específicamente los tranvías urbanos y suburbanos. Pero no fue sino hasta esa década cuando se acentúa la necesidad de separar de la estructura administrativa central algunas funciones técnicas especializadas y con motivo de la construcción del sistema de transporte subterráneo, se encarga su operación al organismo descentralizado de mayor potencial económico e importancia urbanística que existía en el Distrito Federal.

Al iniciarse el siguiente decenio, comienza el proceso de conversión del régimen administrativo centralizado en sus implicaciones propiamente territoriales. Las agencias tramitadoras de las trece Demarcaciones son sustituidas por Órganos Desconcentrados y la Ciudad de México se divide para los mismos efectos, en otras tres Demarcaciones. A las dieciséis que se establecen en el Distrito Federal se les sigue denominando delegaciones, pero se confiere a los respectivos órganos desconcentrados atribuciones autónomas para la prestación de servicios locales, como jardines y mercados públicos, mantenimiento de las redes secundarias de agua potables y drenaje, alumbrado, bacheo y algunos más.

También fueron desconcentradas las funciones relativas al otorgamiento de licencias para la apertura de establecimientos mercantiles y para otras actividades de los particulares que requieren autorización previa. Así mismo, quedó a cargo de las delegaciones su administración interna, la disposición y aplicación del presupuesto legalmente asignado y la comprobación del gasto correspondiente a cada uno de los programas autorizados. En 1987-88 fue creada la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuyos perfiles correspondía desde su origen a los de un órgano legislativo, aunque sus perfiles correspondían desde su origen a los de un órgano legislativo, además sus facultades se limitaron durante los dos primeros periodos de ejercicio, de tres años cada uno, a la expedición de bandos, ordenanzas y Reglamentos. La I Asamblea Legislativa, que terminó el 16 de septiembre de 1997, tiene ya competencia para expedir leyes, para aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal, y para revisar la cuenta pública. Sus

miembros son postulados por los partidos políticos y son electos, por votación universal, libre, directa y secreta, mediante un sistema mixto de mayoría y de representación proporcional, quienes a partir del 17 de septiembre de 1997, se denominan diputados locales. Durante lago tiempo fue objeto de discusión la naturaleza constitucional del Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión, si era incompatible con el derecho de sus habientes a elegir al titular de su órgano ejecutivo local, que al mismo tiempo encabeza el conjunto de la Administración Pública.”¹

Con el tiempo, y como parte de la transformación política del Distrito Federal, se público el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. El diccionario de la Real Academia Española define como Estatuto “(Del lat. statūtum):1. m. Establecimiento, regla que tiene fuerza de ley para el gobierno de un cuerpo. 2. m. Ordenamiento eficaz para obligar; p. ej., un contrato, una disposición testamentaria, etc. 3. m. Ley especial básica para el régimen autónomo de una región, dictada por el Estado de que forma parte. 4. m. Der. Régimen jurídico al cual están sometidas las personas o las cosas, en relación con la nacionalidad o el territorio”.

En ese entendido, tomaremos como norma jurídica de inmediata aplicación para los habitantes del Distrito Federal este ordenamiento, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, por el entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, obviamente sin olvidar que esta norma, emana en grado de jerarquía, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, en este documento están señalados los derechos y obligaciones de los habitantes del Distrito Federal, tal y como se establece en su artículo 17 que a la letra dice:

¹ ESTRADA BERNAL, Mercedes, et al., Ciudad de México, Asamblea Legislativa y Cámara de Diputados, Observación Electoral 1997 pag. 3-7.

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

- I. La protección de las leyes, Reglamentos y demás normas jurídicas que rijan en el mismo;
- II. La prestación de los servicios públicos;
- III. Utilizar los bienes de uso común, conforme a su naturaleza y destino;”

De la Lectura de la Fracción II, podríamos entender como servicio público: la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer necesidades de interés general en forma obligatoria, regular y continua, uniforme y en igualdad de condiciones.

El del servicio público es un concepto que en su momento constituyó el eje de la actividad administrativa y, consecuentemente, el objeto de regulación casi único del Derecho Administrativo. La noción de servicio público se revisa continuamente a fin de adecuar a ella las acciones que actualmente realiza la Administración Pública.

Al margen de las referencias constitucionales y legales al término “servicio público”, la Suprema Corte, ha aportado un concepto jurisprudencial del servicio público, al afirmar que:...”El Estado para dar satisfacción en forma regular y continua a ciertas categorías de necesidades de interés general, puede determinar qué actividades deben ser consideradas como un servicio público y establecer desde luego, un régimen jurídico especial que tenga por objeto facilitar el que se satisfagan rápida y cumplidamente las necesidades que determinen la declaración del servicio público. El Estado puede presentar directamente el servicio o bien darlo en concesión que se otorgue a particulares o empresas, pero en ambos casos es indispensable que mediante el Poder Legislativo se haga la declaración respectiva y se reglamente el servicio...”²

² CHUAYFFET CHEMOR Emilio, Derecho Administrativo, Universidad Nacional Autónoma de México, . Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Jurisprudencia del Pleno. 1ª. Parte. Jurisprudencia 6. p. 18,1981

Otra definición nos dice que: “Entendemos por servicios públicos, las actividades, entidades u órganos públicos o privados con personalidad jurídica creados por la Constitución o por leyes, para dar satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, bien en forma directa, mediante concesionario o a través de cualquier otro medio legal con sujeción a un régimen de Derecho Público o Privado, según corresponda.”³

Cuando dice que «son actividades, entidades u órganos públicos o privados» se refiere esta expresión a los servicios públicos, en sentido material; vale decir, toda tarea asumida por una entidad pública, bien se trate del Gobierno Federal, una Entidad Federativa o el Gobierno del Distrito Federal, los Municipios o los Órganos Político-Administrativos, también llamados Delegaciones, -personas jurídicas de Derecho Público de carácter territorial- o prestados a través de entes descentralizados funcionalmente: institutos autónomos, empresas del Estado, fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado (entes no territoriales).

Para Duguit “el servicio público es el fundamento esencial del Derecho Público. El Estado no es una potencia que manda, una soberanía, es una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes. Se comprende bien ahora el sentido y la aportación de la transformación profunda que se han realizado en el Derecho Público, ya que no es un conjunto de reglas que se aplican a una persona soberana: el Derecho Público moderno se transforma en un conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios Públicos y aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido, el fundamento del Derecho Público es la regla de organización y gestión del servicio público.”⁴

De la anterior podemos agregar, que para el caso del abasto y distribución de artículos de primera necesidad, corresponde al Gobierno del distrito Federal, la organización, el aseguramiento y la ininterrupción de esta actividad.

3 CAICEDO C. Luis A, Derecho Administrativo, Linares, México 1981 .p.46

4 DUGUIT, León, Les Transformations Du Droit Public, Edité par Memoire Du Droit, Paris 1999. p. 52

“Marcel Waline centra el estudio del servicio público sobre cuatro puntos:

- 1.- El Servicio público supone siempre una obra de interés público a ejecutar.
- 2.- Es necesario que esa finalidad sea perseguida bajo la iniciativa y autoridad de una persona de derecho público, precisando que la palabra autoridad no indica una dirección permanente, sino solamente un poder de organización general y de control.
- 3.- El servicio público supone una empresa que soporta, por una parte, los riesgos financieros y, por la otra, una organización pública.
- 4.- El servicio público supone un régimen de derecho público.”⁵

Para Acosta Romero, el servicio público “Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión.”⁶

De los conceptos señalados con anterioridad, se observa que existen varias constantes, como son:

El hecho de que, para que ciertas actividades puedan ser consideradas como servicio público, éstas a su vez deben de considerarse de interés general, como ejemplo tenemos el abasto, comercio y distribución de artículos de primera necesidad (alimentos primordialmente), en el Distrito Federal; dicha consideración forzosamente deberá de ser efectuada por una entidad pública ya sea de carácter federal, local o municipal.

Otra particularidad de dichos conceptos, consiste en la manera en que el Estado garantizará la prestación de los servicios que puede ser de manera directa, o indirecta a través de Concesiones Administrativas.

⁵ ACOSTA ROMERO Miguel. Teoría General Del Derecho Administrativo, Decimoséptima Edición, Porrúa México 2004 p. 992

⁶ Ibidem, p.994

Así mismo, la pertinente necesidad de que exista una legislación, o bien una reglamentación que establezca de manera puntual el modo en que se prestará el servicio público ya sea de manera directa o concesionado.

Para el supuesto de las actividades que se desempeñan en los Mercados Públicos del Distrito Federal, tenemos la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público y el Reglamento de Mercados Públicos para el Distrito Federal, normatividad que más adelante analizaremos.

“Según la doctrina y el ordenamiento jurídico que los rige, los rasgos más resaltantes de los servicios públicos pueden compendiarse así:

Todo servicio público debe suministrarse con un criterio técnico gerencial y con cuidadosa consideración a las funciones del proceso administrativo científico: planificación, coordinación, dirección, control y evaluación, tanto en su concepción orgánica como en el sentido material y operativo.

Debe funcionar de manera permanente, es decir, de manera regular y continua para que pueda satisfacer necesidades de las comunidades por sobre los intereses de quienes los prestan.

La prestación del servicio público no debe perseguir principalmente fines de lucro; se antepone el interés de la comunidad a los fines del beneficio económico de personas, organismos o entidades públicas o privadas que los proporcionan.

Generalmente les sirve un organismo público, pero su prestación puede ser hecho por particulares bajo la autorización, control, vigilancia, y fiscalización del Estado, con estricto apego al ordenamiento jurídico pertinente.”⁷

7 CAICEDO C, Luis A., op. cit pág. 497

Como ya se cito, el servicio público, puede ser prestado de manera directa por un ente público, y por los particulares por medio de las concesiones.

Los orígenes de la concesión son remotos, se hablaba antiguamente de privilegios que otorgaban los soberanos para premiar a sus servidores, por servicios recibidos; generalmente consistían en otorgarles ciertas partes del territorio, así se hablaba de concesiones territoriales. También había concesiones de comercio y aun para regular ciertos aspectos administrativos y hasta judiciales, como las concesiones que se otorgaron por Inglaterra y Holanda a las compañías de las Indias Orientales.

“Zanobini considera que la palabra "concesión" es multívoca, siendo alguna de sus acepciones incorrectas. Desde el punto de vista estrictamente jurídico la concesión consiste en transferir competencias a personas que no forman parte de la Administración Pública, en virtud de lo cual se amplía su esfera jurídica.

La concesión de servicios públicos o de obras públicas constituye una técnica jurídica a través de la cual, la Administración transmite a los particulares, algunas potestades propias -no puede concederse la potestad legislativa ni la jurisdiccional-, para que el concesionario realice determinadas actuaciones administrativas.”⁸

Este concepto lo podemos entender de manera tal que según lo anterior, el Estado solamente otorga parte del poder respecto a un servicio a un particular, toda vez que se reserva la potestad legislativa y jurisdiccional.

La doctrina científica gala señala que “durante dos tercios del siglo XIX la concesión era denominada *concession de travail public* que implicaba la construcción de la obra pública. Luego, a finales del siglo XIX la concesión se configura como la construcción de la obra y la explotación del servicio público. Finalmente, a comienzos del siglo XX

8 VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, Derecho Administrativo, Tomo IV, Buenos Aires, 1952, p. 223

se considera la concesión como una técnica de gestión del servicio público con independencia de la ejecución de la obra pública.”⁹

Esta evolución ha permitido señalar que "la concesión es una operación por la cual un particular se encarga, de los gastos, riesgos y peligros, del funcionamiento de un servicio público, y de la ejecución de obras públicas, gracias a la concesión temporal de derechos del Poder Público efectuado de modo reglamentario, y también a una remuneración prevista contractualmente y que resulta generalmente de la tasa que está autorizado a percibir de los usuarios del servicio."¹⁰

Para algunos autores la concesión es el acto administrativo a través del cual la Administración Pública, concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público.

En la doctrina del Derecho Administrativo, el concepto que tienen los autores de la concesión administrativa es esencialmente coincidente. Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Jorge Olivera Toro y Miguel Acosta Romero, apuntan sustancialmente los mismos elementos que integran el concepto. Serra Rojas dice: es un acto administrativo por medio del cual la Administración Pública Federal confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial.

Los autores extranjeros sostienen conceptos muy semejantes a los de los autores citados. Enrique Sayagues Laso, uruguayo, por ejemplo, la define como: el acto de derecho público que confiere a una persona un derecho o un poder que antes no

9 DE LAUBÁDERE, André, et al., *Traité de Droit Administratif*. LGDJ. París. 1984. p. 668.

10 HAURIOU, Maurice, *Précis élémentaire de Droit Administratif*, Sirey. 5ª ed. París. 1943. p. 427.

tenía, mediante la transmisión de un derecho o del ejercicio de un poder propio de la administración.

En Francia, André de Laubadere, la define como: un procedimiento que permite a la administración conferir ciertos derechos a un particular (o algunas veces a una persona pública) en condiciones que implican frecuentemente un acuerdo contractual y la imposición de determinadas cargas.

“La concesión de servicio público es un modo de gestión indirecta en virtud del cual, la Administración concede mediante un contrato administrativo, en principio, a una persona privada y excepcionalmente a otras personas públicas, la explotación de un servicio durante un tiempo determinado, que ésta asume bajo su responsabilidad y riesgo, estableciéndose como remuneración una cantidad de dinero denominada tarifa, que le pagan los usuarios.”¹¹

Acosta Romero señala que hay cierta imprecisión para fijar la naturaleza jurídica de la concesión, ya que hay quienes afirman que se trata de contratos, y un sector importante de la doctrina estima que se trata de un acto mixto, que tiene una parte de contrato, una parte de acto administrativo y una parte de acto reglamentario. Así mismo indica, que la concesión constituye un acto administrativo discrecional, del órgano de la Administración Pública, que aplica en un caso en concreto las disposiciones que regulan la materia de la concesión. Nada tiene de contrato ni de acto mixto.

“La concesión administrativa es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio público del Estado.”¹²

Los elementos subjetivos de la concesión son:

¹¹ FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Las obras públicas. Revista de Administración Pública. Nº 100-103. Vol. III. Madrid. p. 24.

¹² FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, décimo cuarta edición Porrúa México 1971, p. 254

- La autoridad concedente, que puede ser la Administración Pública Federal, Local (Jefe de Gobierno del Distrito Federal), Municipal y/o Delegacional (Jefe Delegacional).
- El concesionario, que es la persona física, o jurídica, a quien se otorga y que es titular de la concesión.
- Los usuarios, únicamente en el supuesto de la concesión de servicio público, ya que en la utilización de bienes del Estado habrá relaciones entre el concesionario y los particulares, pero no bajo concepto de usuarios.

En ese contexto, podríamos enumerar algunos principios que rigen la concesión y que son manejados por algunos estudiosos del Derecho.

- i. La capacidad del concesionario, esta se aprecia través del estudio del régimen jurídico de cada Estado y que puede ser más o menos restringido.

Hay Estados, como en el caso nuestro en el que se establecen un mínimo de requisitos, como es el caso de la nacionalidad, mexicana por supuesto y la capacidad de ejercicio que se adquiere con la mayoría de edad.

Para el caso de las concesiones de locales ubicados al interior de los Mercados Públicos, la normatividad aplicable, efectivamente señala como requisitos indispensables los señalados en el párrafo anterior.

Para el otorgamiento de la concesión, el régimen legal relativo se inspira en ciertos principios que tienden a garantizar por una parte que el Poder Público podrá ejercer sin tropiezos el control que le corresponde sobre el objeto de la concesión, y por la otra, a asegurar que el concesionario tiene la competencia y los medios adecuados para la explotación de la concesión. Existen además, para algunas concesiones, preceptos que tienden a evitar que con su otorgamiento puedan causar perjuicios a terceros.

La experiencia adquirida por la República con motivo de concesiones cuyos derechos se pusieron al amparo de la protección diplomática, habiendo llegado a provocar criminales invasiones en la soberanía nacional, ha hecho a los legisladores preocuparse en primer término, por la selección del concesionario en razón de su nacionalidad.

- II. La capacidad técnica, el concesionario debe reunir ciertos requisitos mínimos de capacidad técnica, ya sea en lo particular, o mediante el personal que contrate para desarrollar la actividad concedida, especialmente si se trata de servicio público. Del mismo modo deberá de contar con los medios necesarios para realizar esa actividad.

Respecto “al estudio del régimen aplicable a la ejecución de la concesión, importa desde luego hacer hincapié en la obligación estricta del concesionario de ejecutar personalmente las obligaciones impuestas por el acto, o sean las de construir las obras autorizadas y las de encargarse de la gestión del servicio.

Esta obligación debe entenderse como la consecuencia natural del cuidado que el legislador impone a la Administración para seleccionar al concesionario con las condiciones de idoneidad moral y económica exigidas por la seriedad e importancia del objeto de la concesión.

La obligación del concesionario de ejecutar personalmente la concesión, implica además, la de aportar todos los elementos pecuniarios indispensables para la ejecución de las obras y explotación del servicio. El concesionario viene a ser un agente del poder público en la realización del servicio autorizado por la concesión.”¹³

Bajo lo estipulado en la fracción anterior, es necesario comentar que dentro de la legislación aplicable, no existen tales restricciones, para que un ciudadano pueda ser

¹³ Ibidem, p. 260

concesionario de un local en mercado público, además de que como veremos más adelante, para esta modalidad de concesiones, es necesario que el titular de dicho documento, explote y brinde de manera personal y permanente el servicio público, además de que la obligación de la inversión será exclusivamente efectuada por el concesionario.

- III. Capacidad financiera, es también otro requisito que generalmente se exige al concesionario y que consiste en que éste debe tener el capital necesario que le permita contratar al personal necesario que va a prestar el servicio, el que va a dedicar a la explotación de los bienes del Estado, y adquirir el equipo, y los bienes que también se destinarán a ese efecto.

Hay casos en que las leyes exigen al solicitante de una concesión, la constitución de depósitos en efectivo, o el otorgamiento de garantías, para asegurar la capacidad técnica y financiera del propio solicitante, como en las concesiones de radiodifusión, en que se garantiza, de antemano, la adquisición del equipo de transmisión.

Para poder ser concesionario de un local en mercado público, no se tiene contemplado que los interesados tengan que cubrir ciertas garantías de carácter económico ni de ningún otro tipo, no obstante como ya se señaló, este tendrá la obligación de invertir en los productos (alimentos, calzado, vestimenta) que pretenda comercializar.

- IV. Respecto al plazo, generalmente las concesiones se otorgan por un plazo determinado, es decir, por un lapso más o menos largo, durante el cual, el concesionario disfruta de los derechos derivados de este acto.

“No todas las concesiones se otorgan a plazos iguales, habrá concesiones por plazos sumamente largos, y aún concesiones en que no se establezca duración. En

México, y durante el siglo pasado, la mayor parte de las concesiones se otorgaba a plazos que fluctuaban entre 50 y 100 años.

Actualmente , las concesiones, sobre todo las mineras, se otorgan por 25 años, renovables por otros 25. en materia de vías generales de comunicación, se otorgan por 20 años las de caminos, y se limitan a 5 vehículos por titular; a 30 años las de obras en zonas federales y así mismo a 30 años las de radiodifusión y televisión, por treinta años refrendables; en las concesiones de caza y pesca, el plazo es mínimo casi perentorio.

Hay concesiones que no tienen plazo, por ejemplo las concesiones bancarias, las concesiones para uso y aprovechamiento para aguas nacionales, así como en las de educación, si se considera que en ciertos casos se trata de concesión para prestar esa clase de servicio público.”¹⁴

“La concesión tiene carácter temporal, aun cuando puede prorrogarse y una vez finalizado el contrato, los bienes utilizados para la prestación del servicio público o las obras públicas objeto de la explotación pueden revertir, en principio, al titular. Además, puede finalizar de manera natural por el vencimiento del término o con anterioridad al vencimiento de éste: por resolución del contrato en virtud de incumplimiento del concesionario, por quiebra del concesionario y por imposibilidad de cumplir con el objeto de la concesión.”¹⁵

Bajo estas circunstancias, encontramos que, las concesiones de locales de Mercados Públicos, carecen de un término o plazo al que estén sujetos los concesionarios, podríamos decir que son otorgadas de manera indefinida, bajo ciertas circunstancias.

Por ejemplo el artículo 31 del Reglamento de Mercados Públicos señala que: “...El empadronamiento de los comerciantes permanentes deberá ser refrendado

14 ACOSTA ROMERO Miguel, op. cit. p. 992

15 BARRA, Rodolfo Carlos. La Concesión de obra y de servicio público en el proceso de privatización. Revista de Derecho Administrativo. No. 6. Depalma. Buenos Aires. 1991. p. 28

gratuitamente durante el mes de enero de cada año, siempre y cuando subsistan las circunstancias que fundaron ese empadronamiento...”. Tal ordenamiento lo podemos traducir en el sentido de que, una vez que el interesado obtenga la concesión de un local ubicado al interior de un mercado público, de manera inmediata se obliga a que durante el tiempo en que sea concesionario, en el mes de enero de cada año deberá de realizar el tramite del refrendo de la concesión, bajo la condición de que deberán de subsistir las circunstancias en que se entrego dicha concesión.

El hecho de que en algunas ocasiones, no se tenga contemplado un plazo determinado en la ley, como es el caso que nos ocupa, según Miguel Acosta Romero, no desvirtúa las características de la concesión, ya que, por la naturaleza de las actividades, o la finalidad de las mismas, se estima que el plazo puede ser indefinido, mas no perpetuo, ya que la concesión puede ser revocada, cuando así lo ameriten causas de interés público, o se den los supuestos previstos en las leyes para que proceda la revocación.

Una vez otorgada la concesión, ésta genera una serie de derechos y obligaciones al particular; en la de servicio público, el de establecerlo y explotarlo.

Los derechos derivados de la concesión, generalmente son personalísimos, y el concesionario debe, si no ejecutarlos todos por él mismo, ya que seria imposible, sí vigilar personalmente su ejercicio. Las concesiones amplían el ámbito patrimonial del concesionario y le permiten obtener una utilidad derivada de su actividad personal y un rendimiento a sus inversiones, que es el incentivo que tiene para dedicarse a esa actividad.

El régimen de la concesión en los países como México, impone el principio de intransmisibilidad de los derechos derivados de la concesión, o bien, se permite la transmisión, llenando ciertos requisitos y previa anuencia de la autoridad concedente.

Generalmente se prohíbe transferir, ceder gravar, o enajenar, las concesiones; en caso de que se realicen esos actos en contra de esa prohibición, la transferencia no producirá efectos y la concesión se extinguirá o caducará.

No obstante lo anterior, hay concesiones como la bancaria, la minera, la de transportes, la de radiodifusión, y la de los locales de Mercados Públicos del Distrito Federal, en las que, previo el cumplimiento de los requisitos señalados por las disposiciones legales, y con el consentimiento indispensable de la autoridad administrativa, podrán transferirse, disponerse o gravarse esos derechos, el concesionario no adquiere derechos reales derivados de la concesión, pues esos derechos son administrativos, limitados por las leyes y el propio acto de la concesión, pero no llegan a tener las características que el Derecho Civil señala a los derechos derivados de la propiedad.

En el Distrito Federal el órgano ocupado y facultado para legislar respecto a las concesiones del servicio público es la Asamblea Legislativa, anteriormente también llamada Asamblea de Representantes.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana, tenía facultades para dictar bandos, ordenanzas y Reglamentos de policía y buen gobierno, nace, por decreto promulgatorio publicado en el diario oficial el 10 de agosto de 1987. Con dichas facultades la I y II Asambleas funcionan hasta 1994.

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

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

El artículo 42 del Estatuto de Gobierno, en su fracción XV menciona como facultad de la Asamblea Legislativa, el “Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios.”

El Distrito Federal históricamente y desde la década de los años cuarenta, se ha convertido en un polo de atracción para la población del país en todos los aspectos. El crecimiento demográfico ha desbordado todas previsiones por lo que cada día se demandan mas y mas servicios de agua, drenaje, pavimentación, alumbrado público, Mercados, abasto, transporte, seguridad, educación.

El artículo 93 del Estatuto indica que: “La Administración Pública del Distrito Federal tendrá a su cargo los servicios públicos que la ley establezca, considerando la capacidad administrativa y financiera de la entidad”.

De la lectura del párrafo anterior y en concordancia con lo establecido en el artículo 42 del mismo ordenamiento, citado hace unos momentos, podemos afirmar entonces, “que los servicios de abasto que se prestan en los Mercados Públicos del Distrito Federal se encuentran a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal”.

Siguiendo con el análisis del artículo 93, el párrafo segundo indica que: “La prestación de servicios públicos podrá concesionarse, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos y en los términos que establezcan las leyes, previa declaratoria que emita el Jefe de Gobierno”.

A lo anterior podemos agregar lo que señala Acosta Romero, “El Distrito Federal podrá otorgar concesiones para la prestación de servicios públicos a los particulares, cuando así lo juzgue conveniente, vigilándolas, reglamentándolas en su funcionamiento; fijando y modificando las tarifas correspondientes; sancionando la concesión por falta de cumplimiento de los particulares en los fines de la misma, aún utilizando la fuerza pública para esto; controlando el pago oportuno de las obligaciones económicas a cargo del concesionario, supervisando las obras que deba realizar el concesionario; fijar el tiempo de la concesión, su plazo de vigencia y todo lo relativo a la misma. El costo de la prestación del servicio público será por cuenta del concesionario; los concesionarios están obligados a conservar en buenas condiciones las obras y las instalaciones afectadas al servicio público; la caducidad de las concesiones será declarada administrativamente por la Administración Pública en cualquiera de los casos mencionados en la ley.”¹⁶

El párrafo tercero nos señala: “Tomando en cuenta la mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, el Jefe de Gobierno podrá dictar acuerdos mediante los cuales delegue en los Jefes Delegacionales la facultad de otorgar concesiones de servicios públicos que tengan efecto dentro de la Delegación.”

Como veremos a continuación, para la prestación y concesión del servicio público en los Mercados Públicos a través de los particulares, los Jefes Delegacionales no necesariamente deben contar con el acuerdo en el que les sea delegada la facultad de efectuar dicho acto, ya que en el propio Estatuto, se señalan esas facultades.

Las Delegaciones Político-Administrativas se establecieron a partir de la reforma al artículo 76 constitucional, en su fracción VI, en agosto de 1928 y han existido desde entonces y sufren un importante cambio con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

16 ACOSTA ROMERO Miguel. op. cit. p.718-719

Así mismo, la Administración Pública del Distrito Federal cuenta con Órganos Político-Administrativos en cada una de las Demarcaciones Territoriales en que se divide el Distrito Federal. Actualmente son 16 el número de Delegaciones que existen en el Distrito Federal.

El artículo 104, señala "La Administración Pública del Distrito Federal contará con un Órgano Político-Administrativo en cada Demarcación Territorial."

El artículo 105 del Estatuto menciona "Cada Delegación se integrará con un Titular, al que se le denominará genéricamente Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, según lo determine la Ley, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que determinen la ley orgánica y el Reglamento respectivos."

Respecto a las facultades de los Órganos Políticos Administrativos, el artículo 117 del Estatuto señala "Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes.

Los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones:

II. Prestar los servicios públicos y realizar obras, atribuidos por la ley y demás disposiciones aplicables, dentro del marco de las asignaciones presupuestales.

V. Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las Leyes y Reglamentos aplicables;

VI. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y Reglamentos..."

Como resultado de lo anterior, se puede precisar que para la existencia del servicio de abasto de productos de primera necesidad que se distribuyen al interior de los Mercados Públicos de la Ciudad de México, tienen que existir los siguientes elementos:

- Una instancia que reglamente la manera en que deben de funcionar los centros de abasto, en este supuesto, tenemos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Un ente, el cual sea responsable de la prestación del servicio público hacia los habitantes de la capital, tal y como lo es el Jefe de Gobierno quien se encuentra al frente de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Un Organismo facultado para vigilar, preservar, organizar y en su defecto sancionar el funcionamiento de los centros de abasto, como los son los Jefes Delegacionales.

Como ya se menciona, en el Distrito Federal, la distribución de los artículos de primera necesidad, se lleva a cabo generalmente en edificios cerrados propiedad del Gobierno del Distrito Federal, denominados Mercados Públicos, no obstante tal afirmación, es necesario establecer el carácter que tienen esos bienes.

La palabra bienes se deriva del latín *bearse*, que significa causar felicidad. Los bienes son todas aquellas cosas y derechos que puede ser objeto de comercio y prestar alguna utilidad al hombre, y más comúnmente, lo que constituye la hacienda o caudal de una persona determinada.

Desde un punto de vista jurídico, la ley entiende por bien todo aquello que pueda ser objeto de apropiación. Este significado es distinto del económico, pues en este sentido, bien es todo aquello que pueda ser útil al hombre. Por tanto, aquellos bienes que no puedan ser objeto de apropiación, aun cuando sean útiles para el hombre, no lo serán desde el punto de vista jurídico.

Por ser utilizados para la prestación del servicio público y como veremos a continuación, los inmuebles (edificios públicos) utilizados como centros de abasto tienen la categoría de bienes de dominio público.

Al respecto, el Código Civil para el Distrito Federal, en su Libro Segundo “De los Bienes”, Título Segundo, Capítulo III “De los bienes considerados según las personas a quien pertenecen”, en su artículo 764 señala: “Los bienes son de dominio del poder público o de propiedad de los particulares.”

Continuando con el mismo ordenamiento, el artículo 765 dice: son bienes de dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, al Distrito Federal, a los Estados o a los Municipios.”

Del mismo modo, el artículo 767 establece: “los bienes de dominio del poder público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.”

El artículo 768, indica que “los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley, pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas.”

El Dr. Alejandro Taraborrelli define el concepto de bienes de dominio público como: “el conjunto de bienes de propiedad pública del estado, *lato sensu*, afectados al uso público, directo o indirecto, de los habitantes y sometidos a un régimen jurídico especial de derecho público, y, por lo tanto, exorbitante del derecho privado.

Además menciona que el régimen jurídico del dominio público exige que los bienes o las cosas que lo integran físicamente tengan un relativo carácter permanente e

irreemplazable; si no es así, no se justifica ese régimen. Por tal motivo las cosas consumibles y las fungibles no integran el dominio público.”¹⁷

El régimen del dominio público es único. Todos los bienes del dominio público tienen el mismo régimen jurídico esencial, pero adaptado a las particularidades de cada bien. La característica del uso común, respecto de los bienes del dominio público, se funda en principios básicos aplicables a todos los bienes públicos que se destinan a esos usos.

El régimen jurídico del dominio público es también de excepción y de interpretación estricta: en su conjunto sólo es aplicable a los bienes dominiales. Los caracteres básicos del régimen jurídico del dominio público son la inalienabilidad y la imprescriptibilidad, tal y como se establece en el artículo 770 del Código Civil del Distrito Federal, que menciona: “Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio al Distrito Federal, pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados.”

Derivado de lo anterior, podemos definir que los Mercados Públicos del Distrito Federal, son edificios públicos inalienables e imprescriptibles, propiedad del Gobierno del Distrito Federal, destinados a la prestación del servicio público de abasto y distribución de artículos de primera necesidad, el cual es brindado por los ciudadanos a través de Concesiones Administrativas que a su vez, son otorgadas por parte de la Administración Pública del Distrito Federal, representada por los Jefes Delegacionales de los 16 Órganos Político-Administrativos en que se divide la Ciudad de México.

La anterior afirmación, por lo que respecta a los bienes de dominio público se sustenta con lo estipulado en los artículos 137, 138 y 140 del Estatuto de Gobierno Distrito Federal, mismo que a continuación se transcriben.

17 TARABORRELLI Alejandro, Material Académico Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1999 p. 45

Artículo 137. El patrimonio del Distrito Federal se compone de los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado. La ley regulará el régimen patrimonial del Distrito Federal, sus disposiciones serán de orden e interés públicos y de observancia obligatoria.

Artículo 138. Excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, los bienes de dominio público del Distrito Federal son los siguientes:

I. Los de uso común;

II. Los bienes muebles e inmuebles que de hecho se utilicen para la prestación de servicios públicos o actividades equiparables a ello, o los que utilicen las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal para el desarrollo de sus actividades;

Los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles, inembargables y no estarán sujetos a ningún gravamen o afectación de dominio, mientras no cambie su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.

Artículo 140. La explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal serán regulados por los ordenamientos que expida la Asamblea Legislativa.

En relación a lo que señala el artículo transcrito en el párrafo que antecede, en el año de 1996, se publicó la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, texto que a esta fecha se encuentra vigente y que en el punto siguiente será analizada.

2.2 LEY DEL RÉGIMEN PATRIMONIAL Y DEL SERVICIO PÚBLICO

Esta ley fue Publicada en el Diario oficial de la Federación el 23 de diciembre del año de 1996, por el entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León,

esto como parte de la reforma política que en esos años sufriría la capital del país y, que a continuación se analizaran algunos de sus artículos.

De acuerdo con lo contenido en su artículo 2º: Esta Ley tiene por objeto regular: El Patrimonio del Distrito Federal en lo relativo a: adquisición; posesión; enajenación; desincorporación; aprovechamiento, y administración, utilización, conservación y mantenimiento. Los servicios públicos.

El Gobierno del Distrito Federal es una entidad que al igual que todas las demás tiene un patrimonio propio, el cual esta conformado entre otros por los bienes de dominio público, como son los hospitales, panteones y Mercados Públicos.

El artículo 3º señala “El Distrito Federal tiene personalidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo y en general para el desarrollo de sus propias actividades y funciones en los términos que señala el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y esta Ley.

Actualmente, según datos de la Secretaria de Desarrollo Económico del Distrito Federal, se tienen contados 312 edificios públicos utilizados para la prestación del servicio público de distribución de artículos de primera necesidad, mejor conocidos como Mercados Públicos o de zona, y que se encuentran distribuidos en las 16 Demarcaciones Territoriales también llamadas Delegaciones, en que se divide la Ciudad de México.

Al respecto, el artículo 6º en su fracción III, nos da un concepto de las llamadas Delegaciones, y dice que “son los Órganos Administrativos desconcentrados en cada Demarcación Territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno”.

El funcionario que se encuentra al frente de la Administración Pública del Distrito Federal, es el Jefe de Gobierno. En ese contexto, la ley nos indica en su artículo 8º fracciones IV y V que, corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

IV. Dictar las reglas a que deberá sujetarse la política, vigilancia y aprovechamiento de los bienes de dominio público;

V. Tomar, en su caso, las medidas administrativas y ejercer las acciones judiciales encaminadas a obtener, mantener o recuperar la posesión de los inmuebles del Distrito Federal, así como procurar la remoción de cualquier obstáculo creado natural o artificialmente que impidan su adecuado uso o destino. Las facultades que esta fracción señala se ejercerán por conducto de la Oficialía, Desarrollo Urbano y Delegaciones en los términos de esta Ley, sin perjuicio del ejercicio directo por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Analizando las dos fracciones anteriores, se observa que sin que se haga de manera expresa o formal, la ley delega la responsabilidad de salvaguardar los espacios públicos así como los edificios en los que se presta el servicio público a los Órganos Político-Administrativos, respetándose las reglas de política, aprovechamiento y vigilancia, que establezca el Jefe de Gobierno. La anterior afirmación, se sustenta con el artículo 13, de esta ley que indica:

Corresponde a cada una de las Dependencias, Entidades, Delegaciones y demás órganos desconcentrados organizar y controlar los bienes muebles e inmuebles que detenten y tengan asignados, así como preparar y mantener un programa de aprovechamiento de los bienes que tengan a su cargo. Desarrollar un programa de aprovechamiento óptimo de los inmuebles que tenga a su cargo y en caso de requerir más inmuebles prever su adecuación al Programa General de Desarrollo Urbano.

De lo anterior se desprende un aspecto fundamental para el caso de los Mercados Públicos que se ubican en el Distrito Federal, ya que podemos establecer entonces que de acuerdo a su ubicación territorial, cada Mercado Público, se encontrará adscrito y administrado de manera independiente de los demás, por el Órgano Político-Administrativo que le corresponda, quien se encargará de su mantenimiento y organización.

Continuando con el estudio de esta ley, su artículo 16 nos indica cuales son los bienes del dominio público del Distrito Federal diciendo que, excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes del dominio público del Distrito Federal:

I. Los de uso común.

II. Los bienes muebles e inmuebles que de hecho se utilicen para la prestación de servicios públicos o actividades equiparables a ellos, o los que utilicen las Dependencias y Entidades del Distrito Federal para el desarrollo de sus actividades.

El artículo 19, establece que se consideran bienes de uso común, aquellos que puedan ser aprovechados por todos los habitantes del Distrito Federal, con las restricciones y limitaciones establecidas en ley. Los bienes de uso común del Distrito Federal son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Los Mercados Públicos de la Capital, son edificios públicos a cargo de las Delegaciones y estos a su vez se encuentran divididos por locales concesionados a las personas físicas que hayan cumplido con los requisitos para ser considerados concesionarios. En ellos, los concesionarios prestan el servicio público de venta y distribución de artículos de primera necesidad, debiéndose apegar a lo establecido en las normas jurídicas.

Lo anterior se sustenta con lo señalado por el artículo 20 fracción IV cuando dice que, excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes de uso común del Distrito Federal:

Fracción IV. Los mercados, hospitales y panteones públicos.

Teniendo claro cuales son los bienes de dominio público en los cuales se presta el servicio público de venta y distribución de artículos de primera necesidad, la ley establece el modo en el cual la Administración se encargará de esa satisfacción.

El artículo 75, menciona: a la Administración corresponde la prestación de los servicios públicos, la rectoría sobre los bienes del dominio público y la definición de la participación de los particulares mediante concesión temporal que se otorgue al efecto.

El artículo 76, nos refiere un concepto sobre concesión y esta es, el acto administrativo en virtud del cual la Administración confiere a una persona física o moral el uso, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público del Distrito Federal, o, en su caso, la prestación de un servicio público, con sujeción a las disposiciones de esta u otras leyes, así como conforme a la declaratoria de necesidad y al título de concesión respectivo. La presente Ley se aplicará de manera supletoria a los diversos ordenamientos jurídicos que regulen la prestación de los diversos servicios públicos en el Distrito Federal.

Para el mejor entendimiento del concepto anterior debemos decir que el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

Ahora podríamos definir a las concesiones sobre los locales ubicados al interior de los Mercados Públicos como:

La manifestación unilateral y externa de la voluntad, mediante la cual la Administración Pública representada por los Órganos Político Administrativos (Dependencias Auxiliares), otorga a una persona física el uso y explotación de los edificios públicos llamados Mercados Públicos para la prestación del servicio público de abasto y distribución de artículos de primera necesidad. Expediéndole un documento en el cual se expresan las características y el objeto de ese acto.

Lo anterior encuentra su sustento legal en el artículo 77 de esta ley cuando se dice que las concesiones sobre bienes de dominio público del Distrito Federal o las

concesiones para la prestación de un servicio público en el Distrito Federal, serán otorgados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Para efectos del presente ordenamiento, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal será denominado como autoridad concedente y las Dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal que apoyen el ejercicio de las facultades de dicha autoridad en el ámbito de sus respectivas competencias, serán denominadas como Dependencias Auxiliares, teniendo estas últimas a su cargo, el proceso de otorgamiento de una concesión, regulación, supervisión y vigilancia de la misma.

A continuación encontramos en las fracciones I, II, III, IV, VI, IX y XI del artículo 86 de la ley, algunas de las facultades con las que cuentan tanto la Autoridad Concedente y las Dependencias Auxiliares, las cuales son:

- I. Vigilar las concesiones y, en su caso, modificarlas en la forma que sea conveniente;
- II. Reglamentar su funcionamiento;
- III. Ocupar temporalmente el bien de dominio público o el servicio público e intervenir en su administración, en los casos en que el concesionario no lo preste eficazmente o se niegue a seguir prestándolo;
- IV. Utilizar la fuerza pública en los casos en que el concesionario oponga resistencia a la medida de interés público a que se refiere la fracción anterior;
- VI. Controlar el pago oportuno de las obligaciones económicas a cargo del concesionario y a favor del Distrito Federal, conforme a las disposiciones del Título de la concesión;
- IX. Revocar las concesiones;
- X. Recibir el bien o los servicios conforme al Título de concesión, y
- XI. Dictar las demás medidas necesarias tendientes a proteger el interés público.

Podemos mencionar que por lo que respecta a la fracción II, esta facultad será exclusivamente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y las demás serán aplicadas por las Dependencias Auxiliares.

El artículo 87 señala que las concesiones sobre bienes de dominio público y prestación de servicios públicos, no crean derechos reales, otorgan simplemente frente a la Administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan los ordenamientos legales aplicables y el respectivo título de concesión.

Como derechos reales, entenderemos que es el poder jurídico que un sujeto ejerce en forma directa e inmediata sobre un bien que le permite su aprovechamiento total o parcial en sentido jurídico y además es oponible a tercero. Para el caso de los locales ubicados al interior de los Mercados Públicos este concepto es inoperante, por tratarse de bienes del dominio público.

El artículo 88 enuncia que las concesiones sobre bienes del dominio público y de servicios públicos, serán por tiempo determinado, el plazo de vigencia de las concesiones será fijado por la propia autoridad concedente en forma tal que durante ese lapso el concesionario amortice financieramente el total de las inversiones que deba efectuar y podrá ser prorrogado hasta por plazos iguales a los señalados originalmente, previo dictamen de la Dependencia auxiliar, dando cumplimiento a las disposiciones administrativas correspondientes y atendiendo tanto para el otorgamiento de la concesión como para la prórroga, en su caso, a cualquiera de los siguientes criterios:

I. El monto de la inversión que el concesionario pretenda aplicar;

II. El plazo de amortización de la inversión realizada;

III. El beneficio social y económico que signifique para el Distrito Federal;

IV. La necesidad de la actividad del servicio que preste;

V. El cumplimiento por parte del concesionario de las obligaciones a su cargo, y

VI. La reinversión que se haga para el mejoramiento de las instalaciones o del servicio prestado.

La prórroga de que se trata este artículo deberá ser solicitada, en su caso, dentro de los tres primeros meses del último año de vigencia de la concesión.

Al término del plazo de la concesión, o de la última prórroga en su caso, las obras e instalaciones adheridas de manera permanente al inmueble concesionado pasarán a formar parte del patrimonio del Distrito Federal.

De lo anterior, podemos decir que las concesiones de locales en Mercados Públicos carecen de un tiempo determinado, ya que respecto a un espacio de tiempo, solamente encontramos que se deberán de refrendar durante el mes de enero de cada año (art. 31 del Reglamento de Mercados Públicos para el Distrito Federal). Así mismo, en lo que respecta al monto de la inversión, no es requisito que el interesado garantice, o bien acredite una cantidad de dinero o especie para que pueda ser considerado concesionario. Actualmente, sabemos que la inversión es realizada directamente por los concesionarios, sin que se tenga intervención de los Órganos Político- Administrativos.

Cuando la Autoridad emite una decisión administrativa, se expresa a través de un documento, generalmente llamado Título de Concesión, y es firmado por el titular de la dependencia que lo expide. Así mismo este documento debe contener ciertas características y requisitos, de acuerdo con el artículo 89 de esta ley, que a la letra dice:

El Título de concesión para la explotación de bienes de dominio público o para la prestación de un servicio público, deberá contener, cuando menos, los siguientes requisitos:

I. Nombre y domicilio del concesionario;

II. Objeto de la concesión:

A) En el caso de concesiones de bienes de dominio público debe señalarse la ubicación topográfica del bien objeto de la concesión y las características físicas del bien, así como la ubicación y descripción de las obras, y

B) En el caso de concesiones para la prestación de servicios públicos, la determinación de la forma y las condiciones en que éstos se llevarán a cabo;

III. Los mecanismos para fijar y modificar las tarifas correspondientes en las concesiones de servicio público;

IV. Prohibición de variar las condiciones de la concesión sin la previa autorización de la Dependencia auxiliar;

V. Prohibición de gravar o transferir la concesión sin la previa autorización de la Dependencia auxiliar;

VI. Duración de la concesión;

VII. Condiciones de entrega a la autoridad competente de los bienes o servicios sujetos a concesión;

VIII. Causas de revocación y de caducidad de la concesión, y

IX. Los seguros o fianzas de concurso y desempeño que, en su caso, sea necesario contratar.

En relación a los títulos de concesión de locales ubicados al interior de los Mercados Públicos del Distrito Federal, enumeraremos y comentaremos algunas de sus características cotejándolas con el artículo anterior.

1.- Nombre y domicilio del concesionario, en relación con la fracción I, requisitos indispensables para la identificación y ubicación de la persona física a la cual se le otorga el título de concesión.

2.- Objeto de la concesión; de acuerdo con la fracción II, se tendrá que señalar el nombre y domicilio del Mercado Público, el número de local que ocupará el concesionario, así como el giro comercial, que es tipo de mercancía que se va a comercializar.

3.- Prohibición de variar las condiciones de la concesión sin la previa autorización de la Dependencia auxiliar; en relación con la fracción IV, podemos dar como ejemplo de ello, cuando algún locatario realiza el cambio de giro comercial sin autorización, acto con el que se hará acreedor a una sanción.

4.- Prohibición de gravar o transferir la concesión sin la previa autorización de la Dependencia auxiliar; en relación con la fracción V, los comerciantes no podrán realizar la venta o el traspaso del local sin que ese acto sea autorizado por la autoridad competente.

5.- Duración de la concesión; en relación a la fracción VI, como ya se menciono con anterioridad, las concesiones de locales en Mercados Públicos carecen de un término específico para su explotación, solamente se establece que deberán de ser refrendadas durante el mes de enero de cada año.

6.- Causas de revocación y de caducidad de la concesión, en relación con la fracción VIII, aquí se podrían señalar varios supuestos establecidos en esta ley y en el Reglamento de Mercados Públicos para el Distrito Federal.

Por otro lado, el artículo 90 de esta ley, nos indica las modalidades que pueden tener las concesiones de bienes las cuales son:

- I. La obligación del concesionario de dar mantenimiento al bien concesionado;

- II. La obligación del concesionario de ampliar o reparar el bien concesionado,
y
- III. La obligación del concesionario para utilizar el bien en la prestación de un servicio público.

El artículo 91, nos dice que las concesiones de servicios públicos podrán tener las siguientes modalidades:

- I. Inversión directa del concesionario;
- II. Inversión del concesionario y del Gobierno del Distrito Federal, y
- III. Realización de obras en bienes del Distrito Federal o los que aporte el concesionario, o ambos.

De acuerdo con los dos artículos anteriores podemos decir que las concesiones de locales ubicados al interior de los Mercados Públicos son: la manifestación unilateral de la autoridad administrativa por medio de la cual otorga a una persona física llamada concesionario, el goce y disfrute de un espacio público denominado local, para la prestación del servicio público de abasto y distribución de artículos de primera necesidad, con la inversión directa del concesionario.

El concesionario, para el caso de los Mercados Públicos, es la persona física que se obliga frente a la Autoridad Administrativa, a dar el debido cumplimiento al objeto de la concesión, dentro de sus obligaciones se encuentran principalmente las que se mencionan en el artículo 92 en sus fracciones I, II, III y V:

Sin perjuicio de lo que establezcan las leyes especiales en la materia vigentes en el Distrito Federal, son obligaciones de los concesionarios:

- I. Explotar el bien objeto de la concesión y prestar el servicio público concesionado, según sea el caso, de conformidad con el título de concesión correspondiente, de manera continua, permanente, regular, uniforme, general, en igualdad de condiciones y obligatoria;

II. No interrumpir la explotación del bien concesionado, ni la prestación del servicio público, salvo por causas de fuerza mayor o caso fortuito, que deberá notificar a la Dependencia auxiliar, en cuyo caso la suspensión durará todo el tiempo que subsistan tales causas y, una vez que las mismas desaparezcan, el concesionario reanudará la explotación del bien o la prestación del servicio, según sea el caso. Si no lo hiciera dentro del término que al efecto señale la autoridad concedente, será causa de caducidad de la concesión;

III. Proporcionar a la autoridad concedente, cuando así lo exija, todos los informes, datos y documentos que se requieran para conocer y evaluar la explotación del bien objeto de la concesión o la prestación del servicio público correspondiente, según sea el caso. Para tal efecto, los concesionarios estarán obligados a proporcionar a las Dependencias auxiliares, todos los informes y datos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como permitirles el acceso a sus oficinas, almacenes, bodegas, talleres y demás instalaciones que sean propiedad o que estén en posesión del concesionario;

V. En general, cumplir con las disposiciones de esta Ley, sus Reglamentos, el título de concesión y demás ordenamientos aplicables.

Este artículo es de suma importancia, toda vez que da las bases para que las Dependencias Auxiliares, es decir los Órganos Político Administrativos, puedan en determinado momento sustentar y efectuar la recuperación de los locales ubicados al interior de los Mercados Públicos, que en ellos se deje de ejercer actividad comercial sin la previa autorización. Así mismo se les faculta para solicitar en todo momento cualquier tipo de documentación relacionada con el local concesionado, por ejemplo se podrá solicitar al concesionario que exhiba el título de concesión debidamente refrendado.

Con lo anterior, podemos darnos cuenta que las Delegaciones (Dependencias auxiliares), juegan un papel importante en cuanto a la administración de los bienes del dominio público y la supervisión de la prestación de los servicios públicos, esto se corrobora con el artículo 94 que dice: en los Títulos de las concesiones otorgadas

conforme a esta Ley, se señalará a la Dependencia administrativa que tendrá el carácter de auxiliar, conforme a la competencia que señale la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Esta Dependencia deberá verificar que la explotación del bien de que se trate o la prestación de los servicios públicos concesionados, según sea el caso, se realice de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, es un ordenamiento que mas adelante será objeto de estudio en el presente trabajo, no obstante continuaremos con el análisis que nos ocupa en este punto.

El artículo 95, nos habla de algunas de las facultades con las que cuentan las autoridades involucradas en lo que respecta a las concesiones de locales ubicados en el interior de los Mercados Públicos, diciendo que:

La autoridad concedente, la Dependencia auxiliar y la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán realizar en cualquier tiempo visitas de verificación a los concesionarios, a efecto de constatar el estado y las condiciones en que se encuentra el bien objeto de la concesión o el servicio público concesionado. Al término de las visitas, las Dependencias, además del acta circunstanciada que deberán levantar, también deberán formular un dictamen técnico sobre el estado y condiciones que guarda el bien objeto de la concesión o el servicio público concesionado, según sea el caso. Para la realización de las visitas se estará a lo dispuesto por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

En relación a lo anterior, el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, en su artículo 2º fracción XIII nos da un concepto de visita de verificación diciendo que es, "Diligencia de carácter administrativo que ordena la autoridad competente con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias respecto de las actividades reguladas que se realicen en establecimientos."

Si bien es cierto, y como lo acabamos de citar, la ley establece diversas formas mediante las cuales, las Dependencias Auxiliares pueden comprobar el cumplimiento de la normatividad. Una de estas formas es el Procedimiento de Verificación Administrativa, no obstante, y en nuestro particular punto de vista, estos actos de autoridad, se enfocan mas por ejemplo, en los establecimientos mercantiles, construcciones, edificaciones y anuncios, dejando a un lado lo referente a las concesiones de locales ubicados al interior de los Mercados Públicos.

Continuando con la ley, en su artículo 96, nos da una serie de motivos por los cuales las concesiones se extinguen, estos son:

- I. Vencimiento del término por el que se hayan otorgado;
- II. Renuncia del concesionario;
- III. Desaparición de su finalidad o del bien objeto de la concesión;
- IV. Caducidad, revocación o nulidad;
- V. Declaratoria de rescate;
- VI. Quiebra o liquidación, y

Del artículo anterior, nos ocuparemos solamente de la fracción IV, en lo que se refiere a la revocación.

Miguel Acosta Romero señala que “la revocación administrativa es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público o de legalidad.”¹⁸

Gabino Fraga indica que la revocación es “el retiro unilateral de un acto valido y eficaz por un motivo superveniente.”¹⁹

Generalmente la revocación sólo puede hacerse valer en aquellos actos que se consideran de tracto sucesivo, cuyos efectos se prolonguen en el tiempo y en el

18 ACOSTA ROMERO Miguel. op. cit. p.967

19 FRAGA Gabino. p.268

espacio, ya que sería materialmente imposible revocar un acto de efectos instantáneos, salvo que éstos no se hubieran realizado.

Se ha reconocido que la revocación no es facultad discrecional de las autoridades administrativas, sino que debe de estar dentro de la competencia que les otorgue la ley en forma expresa.

La doctrina también señala que la revocación no podrá afectar los derechos adquiridos por los particulares, pues ello significaría que el acto de revocación fuera retroactivo, con violación de la garantía de legalidad establecida en el artículo 14 constitucional, en principio la revocación debe tener efectos hacia el futuro.

La revocación administrativa constituye un nuevo acto administrativo, también perfectamente válido, que deja sin efectos el acto anterior, pero exclusivamente a partir del nuevo acto, no modificando los efectos que ya se produjeron en el pasado.

El artículo 99, nos señala como causas de revocación de las concesiones:

I. Dejar de cumplir el fin para el que fue otorgada o dar al bien objeto de la misma un uso distinto al autorizado;

II. Dejar de prestar sin causa justificada en los términos de esta Ley, sus Reglamentos o el propio Título de concesión, el servicio concesionado a cualquier usuario que lo solicite;

III. Dejar de cumplir de manera reiterada, alguna de las condiciones a que se sujetó el otorgamiento de la concesión, o modificarlas sin la previa autorización de la autoridad concedente o infringir lo dispuesto en esta Ley, sus Reglamentos o el propio Título de concesión;

IV. Ceder, hipotecar, enajenar o de cualquier manera gravar la concesión o algunos de los derechos en ella establecidos o los bienes afectos a la explotación del bien o prestación del servicio de que se trate, sin la autorización previa y por escrito de la autoridad concedente;

V. Dejar de cumplir en forma oportuna, las obligaciones pecuniarias y fiscales que se hayan fijado en el Título de concesión;

VI. Dejar de actualizar las garantías exigidas por la autoridad concedente;

VII. Dañar ecosistemas como consecuencia de la explotación del bien o de la prestación del servicio de que se trate, lo cual deberá estar debidamente comprobado por la Dependencia auxiliar competente, y

VIII. Las demás que establezcan esta Ley, sus Reglamentos y el propio Título de concesión.

Para el caso de los concesionarios de locales de Mercados Públicos y para el asunto que nos ocupa, analizaremos lo referente a las fracciones I y II.

I.-Dejar de cumplir el fin para el que fue otorgada o dar al bien objeto de la misma un uso distinto al autorizado; los concesionarios de los Mercados Públicos, tienen la obligación de brindar el servicio público de abasto y distribución de artículos de primera necesidad de manera general, continua y permanente dentro de los locales ubicados al interior de los Mercados Públicos. De no ser así tendrán que dar aviso a la autoridad competente. Esta se encargará de determinar si las causas que expresa el concesionario son de fuerza mayor o caso fortuito, de ser así otra persona podrá ocupar por un tiempo determinado el lugar del concesionario, siempre y cuando se cumplan algunos requisitos que se expresan en el Reglamento de Mercados Públicos para el Distrito Federal. En caso contrario, las Dependencias auxiliares podrán iniciar un procedimiento administrativo para revocación de la concesión.

II.-Dejar de prestar sin causa justificada en los términos de esta Ley, sus Reglamentos o el propio Título de concesión, el servicio concesionado a cualquier usuario que lo solicite; esto se refiere a que si el locatario o concesionario, cierra el local o se niega a comercializar los productos especificados en el título de concesión respectivo, por alguna razón que no sea debidamente justificada, y mas aún, sin dar

aviso a la Dependencia auxiliar, dicho acto constituiría uno de los elementos para poder iniciar el procedimiento citado en el párrafo que antecede.

Las Dependencias Auxiliares, serán las encargadas de velar por el buen funcionamiento de los centros de abasto del Distrito Federal.

El procedimiento administrativo, se deberá de llevar a cabo tomando las medidas de probidad que sean necesarias, es decir que deberá de ser iniciado por la Dependencia Auxiliar facultada por la normatividad aplicable, además de respetar las garantías de audiencia y legalidad del concesionario infractor.

En relación a lo anterior, el artículo 100 de esta ley indica lo siguiente:

La nulidad, la revocación y la caducidad de las concesiones, cuando procedan conforme a la ley, se dictarán por la autoridad administrativa a la que por ley le corresponda, previa audiencia que se conceda a los interesados para que rindan pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga, sin perjuicio de lo previsto por otras disposiciones legales o reglamentarias aplicables. Cuando la nulidad se funde en error y no en la violación de la ley o en la falta de los supuestos para el otorgamiento de la concesión, ésta podrá ser confirmada por la autoridad administrativa tan pronto como cese tal circunstancia. En los casos de nulidad de la concesión sobre bienes de dominio público, la autoridad queda facultada para limitar los efectos de la resolución, cuando, a su juicio, el concesionario haya procedido de buena fe. En el caso de que la autoridad declare la caducidad, revocación o nulidad de una concesión, por causa imputable al concesionario, los bienes materia de la concesión, sus mejoras y accesiones revertirán de pleno derecho al control y administración del Distrito Federal, sin pago de indemnización alguna al concesionario.

De la lectura del artículo anterior podemos destacar tres aspectos fundamentales:

A) Para el inicio del Procedimiento Administrativo de revocación de la concesión de locales ubicados al interior de los Mercados Públicos, que en ellos se deje de ejercer

actividad comercial sin previa autorización emitida por la autoridad competente, la Dependencia auxiliar deberá de tener la certeza de que el concesionario infringió, lo estipulado en el artículo 92 fracciones I, II y III, en relación con los artículos 96 fracción IV y 99 fracciones I y II.

B) La Dependencia auxiliar, esta obligada a escuchar y valorar las razones que exponga el concesionario, respecto a la infracción cometida. Este acto se formalizará al momento de la celebración de una audiencia, en la que el concesionario podrá ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho corresponda.

C) En caso de que sea procedente la revocación de los derechos que hasta ese momento tenía el concesionario, las Dependencias auxiliares tomaran el control y administración de los bienes. Es decir recuperará el local que se tenía concesionado, teniendo la facultad y la obligación de otorgarlo en concesión nuevamente, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad.

En relación al inciso C, la ley en su artículo 103 indica lo siguiente: cuando se dé cualquiera de las causas de extinción de las concesiones previstas en el artículo 96 de esta Ley, la autoridad podrá tomar de inmediato posesión del bien concesionado o del servicio público amparado por la misma, según sea el caso. Salvo que alguna ley especial disponga lo contrario, como consecuencia de la extinción de la concesión, los bienes afectos a la explotación del bien de que se trate o a la explotación del servicio público concesionado revertirá en favor del Distrito Federal sin indemnización alguna, independientemente de quien sea el propietario de tales bienes.

En concordancia a lo anterior, los artículos 112 y 113 de esta ley, nos proporciona algunos lineamientos que deberán de seguir las Dependencias auxiliares al momento de realizar las recuperaciones administrativas de los locales ubicados al interior de los Mercados Públicos:

Artículo 112.- El Distrito Federal está facultado para retener administrativamente los bienes que posea. Cuando se trate de recuperar la posesión provisional o definitiva

de bienes del dominio público, podrá seguirse el procedimiento administrativo que se señala más adelante, o, podrán deducirse, a elección del Distrito Federal, ante los Tribunales del Fuero Común las acciones que correspondan, mismas que se tramitarán en la vía ordinaria de conformidad con las disposiciones aplicables del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. El procedimiento de recuperación administrativa de la posesión provisional o definitiva de los bienes del dominio público, se sujetará a las reglas siguientes:

I. La orden de recuperación deberá ser emitida por el Delegado correspondiente, en la que se especificarán las medidas administrativas necesarias que se ejecutarán para la recuperación de los bienes;

II. La Delegación procederá a ejecutar las medidas administrativas dictadas en la orden de recuperación y a recobrar los inmuebles que detenten los particulares, pudiendo solicitar el auxilio de la fuerza pública para ejecutar la orden de recuperación administrativa, y

III. Si hay oposición por parte del interesado, o si éste impugna la resolución administrativa a que se refiere la Fracción I de este artículo, por tratarse de bienes del dominio público, cuya posesión por parte del Distrito Federal es de interés social y de interés público, no procederá la suspensión del acto y, por lo tanto, el Distrito Federal, por conducto de la Delegación podrá tomar de inmediato la posesión del bien.

Artículo 113.- Cuando se trate de obtener el cumplimiento, la nulidad o rescisión de actos administrativos o contratos celebrados respecto de bienes del dominio público y se opte por el procedimiento de recuperación administrativa, además de lo dispuesto en el artículo anterior, deberán cumplirse las siguientes formalidades:

I. La Delegación que corresponda deberá notificar al interesado, de conformidad con las formalidades establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la resolución administrativa por medio de la cual ha decidido recuperar el bien de que se trate por la vía administrativa, y

II. El interesado tendrá un plazo de 15 días para desocupar el bien de que se trate y devolverle la posesión del mismo al Distrito Federal, cuando se haya extinguido por cualquier causa el acto administrativo por virtud del cual el particular tenga la posesión del bien respectivo. Cuando se opte por recurrir a la intervención judicial, presentada la demanda, el Juez de lo Civil, a solicitud de Oficialía, por conducto de la Delegación que corresponda, y siempre que exista una causa debidamente comprobada que así lo justifique, podrá autorizar la ocupación provisional de los inmuebles, cuando la autoridad promovente señale como finalidad de dicha ocupación un interés social, o la necesidad de impedir su detentación por terceros, o cuando se destinen a propósitos que dificulten su reivindicación o su destino a fines de interés social. Tratándose de bienes del dominio privado, se seguirá el procedimiento judicial previsto en los párrafos segundo del artículo anterior y penúltimo de este artículo.

Es importante señalar que la ley faculta a las Dependencias auxiliares a iniciar el Procedimiento Administrativo de revocación de la concesión sobre locales ubicados al interior de los Mercados Públicos que en ellos se deje de ejercer actividad comercial sin la previa autorización, o iniciar acciones ante el Juez de lo Civil.

En cuanto a los servicios públicos, tenemos los siguientes artículos de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público para el Distrito Federal.

Artículo 127.-La prestación de los servicios públicos en el Distrito Federal corresponde a la Administración Pública Local, sin perjuicio de encomendarla, mediante título de concesión limitada y temporal, en los casos expresamente previstos en las leyes, otorgada a quienes reúnan los requisitos correspondientes.

Este numeral reafirma lo señalado en el artículo 93 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 128.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes en el Distrito

Federal, con el fin de satisfacer necesidades de interés general en forma obligatoria, regular y continua, uniforme y en igualdad de condiciones.

Esta definición coincide con lo que establecen los autores citados, cuando se menciona que la prestación de los servicios públicos deberá de perseguir la satisfacción de los intereses generales de manera continua, igualitaria permanente y organizada.

Artículo 129.- Cuando el Jefe de Gobierno del Distrito Federal decida que un servicio público debe ser prestado en colaboración con particulares, dicho Jefe de Gobierno tendrá a su cargo la organización del mismo y la dirección correspondiente. Cuando una ley declare que determinada actividad constituye un servicio público, tal declaración implica que la prestación del mismo es de utilidad pública. La declaratoria a que se contrae el párrafo que antecede, surtirá respecto de dicha actividad todos los efectos jurídicos conducentes y, en consecuencia, procederá la expropiación o la limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación de tal servicio.

Es importante señalar que este artículo omite la participación de los Jefes Delegacionales, no obstante esta situación es subsanable con los numerales 93 párrafo tercero y 117 fracciones II y V del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

2.3 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Esta ley fue Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998, tiene como objetivo establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Por Administración Pública debemos entender que “es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público y adopta una forma de organización jerarquizada.”²⁰

En el Distrito Federal, el funcionario que se encuentra facultado y al frente de la Administración Pública se le denomina genéricamente Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El concepto de Administración Pública debe de entenderse desde dos puntos de vista:

El formal, que se refiere a el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Y el material, diciendo que es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con los organismos semejantes como con los particulares para asegurar el objeto de su misión.

La Administración Pública es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos ex profeso.

20 ACOSTA ROMERO Miguel. op. cit. p. 263

Para el caso que nos ocupa, el artículo 2º de esta ley indica que “la Administración Pública del Distrito Federal será Central, Desconcentrada y Paraestatal. La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las Dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

En las Demarcaciones Territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con Órganos Político Administrativos Desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con Órganos Administrativos Desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la Dependencia que éste determine.

Los Organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.”

A continuación haremos un análisis del artículo anterior destacando algunos de sus elementos fundamentales.

Por centralización administrativa debemos entender que es la forma fundamental en la cual se encuentran organizadas las entidades públicas de carácter administrativo.

La principal cualidad de la centralización administrativa, es que las entidades centralizadas se encuentran relacionadas entre sí por un vínculo jerárquico constante.

En la cúspide de la Administración Pública centralizada se encuentra el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y subordinados a él se localizan todos aquellos órganos públicos inferiores.

Las ordenes y la toma de decisiones de la Administración Pública centralizada descienden invariablemente del órgano mayor al inferior, de tal manera que todas las entidades administrativas guardan un orden y obedecen a los imperativos que emite la cúspide de la organización central.

Todo ente inferior se encuentra supeditado al superior; y cada órgano administrativo tiene su propia competencia.

La competencia administrativa es al órgano administrativo lo mismo que la capacidad es a las personas físicas y jurídicas del Derecho Civil.

Sin embargo, mientras la capacidad jurídica es una cualidad intrínseca de las personas y que sólo termina con la muerte, la competencia administrativa no es una prerrogativa natural y propia de la autoridad administrativa.

La competencia consiste en una serie de facultades y obligaciones jurídicas que la legislación atribuye a los órganos de la administración para que hagan, no hagan o se abstengan.

La competencia así determinada por la ley fija las circunstancias en las que el órgano tiene la obligación de actuar o abstenerse en cierta materia o área de la administración, así como determina el grado de actuación y la superficie territorial en la que habrá de circunscribirse la actuación del órgano.

“La diferencia entre la capacidad y la competencia se manifiesta en que la capacidad es regla, puesto que los particulares pueden hacer todo lo que desee, en tanto no haya una norma que lo prohíba; y en el Derecho Público, la competencia es la

excepción, ya que esta no se presume, sino que es menester que el orden jurídico la atribuya expresamente a los Órganos Administrativos. Es decir, los particulares pueden hacer todo lo que no esté prohibido y las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza.”²¹

Desde la década de 1971 a 1980 el incremento poblacional y la necesidad de prestar servicios públicos a los ciudadanos, provocó que la Administración Pública buscara nuevas formas de organización que permitieran una mayor rapidez en la toma de decisiones. De esta manera se comenzó a promover en el país el establecimiento de un sistema administrativo simplificado.

La simplificación administrativa implicó tanto la agilización de los trámites administrativos, limitando la cantidad de requisitos para su realización y en el ámbito orgánico significó la adopción del modelo administrativo desconcentrado.

La centralización administrativa, dado su carácter jerarquizado y rígido impide que se puedan tomar decisiones expeditas, pues muchas ocasiones para que se pueda emitir un acto administrativo se requiere que los trámites asciendan desde los órganos inferiores al superior y luego vuelvan al inferior, con el consecutivo consumo de tiempo.

La desconcentración surge como un medio para facilitar el dinamismo de la actividad de determinados órganos de la administración.

Las entidades desconcentradas de los órganos públicos centralizados reciben el nombre de organismos administrativos.

Los organismos desconcentrados dependen en todo momento del Órgano Administrativo al que se encuentran subordinados, sin embargo, el organismo no

21 DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. segunda edición, Limusa, México 2000, p 102.

guarda una relación de subordinación jerárquica respecto a los otros órganos que forman parte de la Administración Pública Central.

Los organismos desconcentrados dependen directamente del titular de la entidad central de cuya estructura forman parte.

La desconcentración es un acto de legislación por medio del cual se transfieren ciertas facultades de un órgano central a los organismos que forman parte de su propia estructura con la finalidad de que la actividad que realiza la administración se haga de un modo pronto y expedito.

“El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía a la que se le llama técnica, que significa el otorgamiento de facultades de decisión limitadas y cierta autonomía financiera presupuestaria.”²²

El Distrito Federal se divide territorialmente en 16 Demarcaciones Territoriales, denominadas Delegaciones. En concordancia con lo que menciona este artículo, las Delegaciones forman parte de la administración desconcentrada del Distrito Federal y cuentan con cierta autonomía funcional en acciones de gobierno.

Al decir que cuentan con cierta “autonomía funcional”, se habrá la hipótesis de que entonces solo en algunos casos específicos se contará con esa autonomía.

A nuestro parecer, cuando se trata de bienes del dominio público y de la concesión del servicio público, como es el caso que nos ocupa en este trabajo, los órganos administrativos, si cuentan con autonomía en la toma de decisiones, y mas aún al momento de la emisión de actos administrativos a favor o en contra de los gobernados, ya que esta función se encuentra regulada en la normatividad vigente.

Al respecto, y como sustento de la opinión emitida en el párrafo que antecede, transcribiremos el siguiente criterio que emitió el Poder Judicial de la Federación:

22 ESPINOZA BARRAGÁN Manuel, Lineamientos de Derecho Público Mexicano, Cárdenas, México1986, p.- 141

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tesis Aislada, Página: 3203. JEFES DELEGACIONALES DEL DISTRITO FEDERAL. EL JEFE DE GOBIERNO LOCAL NO ES SUPERIOR JERÁRQUICO DE AQUÉLLOS PARA EFECTOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. Incidente de inejecución 19/2007. Miguel Ángel Sánchez Soto. 10 de mayo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Ernesto Martínez Andreu. Secretario: Manuel Camargo Serrano. Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Del Primer Circuito.

Los artículos 122, apartado C, base tercera, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 105 del Estatuto de Gobierno, 37 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, estos últimos del Distrito Federal, disponen que esta entidad se divide en Demarcaciones Territoriales donde se establecen Órganos Político-Administrativos denominados Delegaciones, que tienen autonomía funcional en acciones de gobierno y cuyos titulares son los jefes delegacionales que son elegidos en forma universal, libre, secreta y directa; de lo que se infiere que el jefe de Gobierno del Distrito Federal no es superior jerárquico de los jefes delegacionales, en razón de que, como se precisó, los titulares de las delegaciones tienen autonomía funcional en acciones de gobierno y son elegidos mediante elección popular y no por el jefe de Gobierno del Distrito Federal. En consecuencia, en los juicios de amparo en que se conceda la protección constitucional contra actos de los jefes delegacionales del Distrito Federal, en términos del artículo 105 de la Ley de Amparo, no debe requerirse el cumplimiento de la sentencia al mencionado jefe de Gobierno, porque no tiene el carácter de superior jerárquico de éstos.

“En la doctrina política y administrativa con frecuencia se utilizan las expresiones descentralización y desconcentración para hacer referencia a la distribución teórica, legal y práctica de potestades y funciones políticas y administrativas entre el Estado soberano y esas comunidades o entidades locales y territoriales.

Bajo este aspecto, la descentralización o desconcentración, tienen un marcado matiz político, a la vez que administrativo.

Algún autor afirma que no se puede hablar de democracia sin descentralización efectiva, tanto en el ámbito político como en el administrativo y el económico. Cualesquiera que sean los sistemas y los hombres, no puede haber libertad, igualdad, ni tampoco progreso real, si el poder se concentra.

Para el punto de vista gerencial, la descentralización de la administración consiste en hacer descender la facultad de decisión al nivel más bajo posible y la desconcentración consiste en desintegrar a la unidad de administración y separarla del centro.

La desconcentración, que podríamos calificar fundamentalmente administrativa, en México, también tiene ciertos matices políticos, pero más bien hace referencia a estructuras administrativas de rango intermedio dependientes, jerárquicamente, de otros órganos.”²³

Con los elementos proporcionados hasta el momento, podríamos decir que las Delegaciones, son organismos administrativos desconcentrados que forman parte de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal. No son inferiores jerárquicamente frente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en cuanto a acciones de gobierno, y cuentan con autonomía funcional.

De acuerdo con el artículo 10, el Distrito Federal se divide en 16 Demarcaciones Territoriales denominadas: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco. Los titulares de cada uno de estos Órganos Político-Administrativos, también conocidos como Jefes Delegacionales, serán elegidos de forma universal libre secreta y directa. Durarán en su encargo tres años.

23 ACOSTA ROMERO Miguel. op. cit. p. 458

Así mismo, el artículo 38 de esta ley indica que los Jefes Delegacionales se auxiliarán para el despacho de los asuntos de su competencia de los Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental que establezca el Reglamento Interior.

El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, al que se refieren en la parte final del párrafo que antecede, será objeto de estudio mas adelante, por el momento finalizaremos con el estudio de esta ley.

El artículo 39 de esta ley, nos establece las facultades de los titulares de los Órganos Político-Administrativos de cada Demarcación Territorial.

Para el caso que nos ocupa, tienen relación las fracciones XIX, XXV y XXVI, mismas que transcribiremos a continuación

Fracción XIX. Ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de bienes del dominio público que detenten particulares, pudiendo ordenar el retiro de obstáculos que impidan su adecuado uso.

Fracción XXV. Prestar los servicios públicos a que se refiere esta Ley, así como aquellos que las demás determinen, tomando en consideración la previsión de ingresos y Presupuesto de Egresos del Ejercicio respectivo.

Fracción XXVI. Construir, rehabilitar, mantener y, en su caso, administrar los Mercados Públicos, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la dependencia competente.

En conclusión, podemos afirmar que la prestación, regulación y administración del servicio público de abasto y distribución de artículos de primera necesidad, que se brinda al interior de los Mercados Públicos del Distrito Federal, le corresponde a los Organismos Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, también llamados Delegaciones Políticas.

2.4 LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Esta ley fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 21 de diciembre de 1995, y de conformidad con su artículo primero tiene como objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal.

El artículo 2º , fracciones I, XXII y XXV, nos establece tres conceptos básicos que a continuación transcribiéremos y comentaremos.

I.-Acto Administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

XXII.-Procedimiento Administrativo: Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general.

XXV.-Revocación: Acto administrativo emitido por autoridad competente por virtud del cual se retira y extingue a otro que nació válido y eficaz, que tendrá efectos sólo para el futuro, el cual es emitido por causas supervenientes de oportunidad e interés público previstos en los ordenamientos jurídicos que modifican las condiciones iniciales en que fue expedido el original.

El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se supone satisfacer el interés general.

El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral; su origen es una decisión unilateral, por ejemplo la concesión a favor de una persona de un local ubicado al interior de algún mercado público. Esta decisión tendrá como efecto la creación y el reconocimiento de un derecho personalísimo a favor del concesionario frente a la administración pública. Le transmite la obligación de la prestación del servicio público de abasto y distribución de artículos de primera necesidad de manera permanente, además de crearse una situación jurídica general para los usuarios.

A lo anterior podemos agregar que “existen actos administrativos que son constitutivos porque crean un derecho enteramente nuevo, a favor de una persona determinada o de un grupo de personas, son traslativos en ocasiones y presentan la característica común de crear un derecho nuevo que no existía anteriormente.”²⁴

Por otro lado, existen también actos administrativos con carácter ejecutivo, estos son los que tienen en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica, coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente. Y que, además, su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia Administración Pública, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello.

Para este supuesto, la autoridad administrativa cuenta con la facultad y la competencia de concesionar y vigilar el servicio público que se proporciona al interior de los Mercados Públicos del Distrito Federal, sin extralimitarse en dichas facultades. Esto se traducirá en la emisión de actos administrativos constitutivos.

Por autoridad, debemos entender que “es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción

24 Ibidem, p.845

de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa”.²⁵

Para los efectos del Amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos Públicos por el hecho de ser pública la fuerza que disponen.

Ya tenemos establecido de donde o quienes emiten los actos administrativos, ahora pasaremos al estudio de su validez y forma.

El artículo 6º de esta ley indica que se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

I. Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieren presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

II. Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia;

III. Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;

25 BURGOA, Ignacio, El Juicio de Amparo, quinta edición, Porrúa, México 1966, pag. 298

IV. Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;

V. Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;

VI. El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma autógrafa o electrónica del servidor público correspondiente;

VII. En el caso de la afirmativa ficta, contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de esta Ley;

VIII. Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;

IX. Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta Ley; y

X. Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas.

A continuación haremos un breve comentario de las fracciones relevantes para esta investigación.

En cuanto a la fracción I, las Delegaciones cuentan con la facultad de emitir actos administrativos referentes a la administración, supervisión y sanción de las actividades que se desarrollan al interior de los Mercados Públicos del Distrito Federal. Genéricamente, el titular de la Dirección General Jurídica y de Gobierno de cada Órgano Administrativo, será el servidor público facultado para tal efecto.

La fracción III, la podemos analizar desde dos supuestos, el primero refiriéndose al acto de concesionar un local en Mercado Público y el segundo a la extinción de esa concesión por medio de la revocación administrativa. En ambos casos hablamos de un derecho, de una cosa real y tangible, es decir el local comercial en donde se desarrolla la actividad encomendada, considerado un bien de dominio público.

La fracción IV, nos dice que la finalidad del acto deberá ser de interés público. Una de las formas de extinción de las concesiones es que el concesionario deje de prestar el servicio público sin autorización previa, esto significa que deje de ofrecer sus productos al público consumidor. En consecuencia la autoridad competente, al momento de percatarse dicho acto, actuará salvaguardando el interés público.

En cuanto a las fracciones V, VI y VIII, IX y X, podemos decir que se relacionan con el artículo 16 de la Constitución el cual dispone que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Son requisitos de fondo, resaltando entre ellos la fundamentación y la motivación del acto.

Miguel Acosta Romero, señala: “En relación a este tema la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado los criterios jurisprudenciales que a continuación transcribo por considerarlos que nos permiten tener un panorama teorico-práctico más profundo:

MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE LA. La motivación por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Sexta época, Tercera Parte: Vol. LXXVI, p. 44.-4862/59.-Pfizer de México S. A.
5 votos

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. DEBE CONSTAR EN EL CUERPO DE LA RESOLUCIÓN Y NO EN DOCUMENTO DISTINTO. Las autoridades responsables no cumplen con la obligación constitucional de fundar y motivar debidamente las resoluciones que pronuncian, expresando las razones de hecho y las consideraciones legales en que se apoyan, cuando éstas aparecen en documento distinto.

Sexta Época, tercera Parte: Vol. CXXXII, p. 49—R. F. 530/65.—Concretos Alta Resistencia, S. A. de C. V. —5 votos.

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS. Una resolución se encuentra debidamente fundada y motivada, cuando, además de citarse los preceptos violados, se mencionan los hechos concretos en los que consistió la violación.

Sexta Época, Tercera Parte: Vol. LXXVI, p. 58.—A. R. 4798/63.—Leonel Melo Rodríguez.—5 votos.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE. Para cumplir lo preceptuado por el artículo 16 de la Constitución federal, que exige en todo acto de autoridad se funde y motive la causa del procedimiento, deben satisfacerse dos clases de requisitos, unos de forma y otros de fondo. El elemento formal queda surtido cuando en el acuerdo, orden o resolución, se citan las disposiciones legales que se consideran aplicables al caso y se expresan los motivos que procedieron a su emisión. Para integrar el segundo elemento es necesario que los motivos invocados sean reales y ciertos y que, conforme a los preceptos invocados, sean bastantes para provocar el acto de autoridad.

Amparo en revisión 9746/66.—Genero Torres Medina. Sexta época. Vol. CXXVII, tercera Parte, Segunda Sala, pp. 21-22.

FUNDAMENTACION DE ACTOS DE AUTORIDAD. Cuando el artículo 16 de nuestra Ley Suprema previene que nadie puede ser molestado en su persona, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a las autoridades, no que simplemente se apeguen, según su criterio personal íntimo, a una ley, sin que se conozca de qué ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo de las propias autoridades, pues esto ni remotamente constituía garantía para el particular, por lo contrario, lo que dicho artículo les esta exigiendo es que citen la ley y los preceptos de ella en que se apoyen, ya que se trata de que justifiquen legalmente sus proveídos haciendo ver que no son arbitrarios. Forma de justificación tanto más necesaria, cuanto que, dentro de nuestro régimen constitucional, las autoridades no tiene más facultades que las que expresamente les atribuye la ley.

Volumen 89 Tercera Parte, p. 35.—Revisión fiscal 45/74.—Inmobiliaria Sonorense, S. A. y otro. 7 de agosto de 1975.

FUNDAMENACIÓN Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también debe señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Amparo en revisión 5724/76.—Ramo Tarango A. y otros. 28 de abril de 1977. 5 Votos Ponente: Jorge Iñárritu. Secretario: Luis Tirado Ledesma.

Precedentes:

Amparo en revisión 8280/67.—Augusto Vallejo Olivo. 24 de junio de 1968. 5 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos. Secretario: José Tene Ramírez.

Amparo en revisión 3717/69.—Elías Chaín. 20 de febrero de 1970. 5 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez. Secretario: Juan Díaz Romero.

Amparo en revisión 2487/75.—Mara del Socorro Castrejón C. y otros, y acumulado. 31 de marzo de 1977. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretaria: Fausta Moreno Flores

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. VIOLACIÓN FORMAL Y MATERIAL. Cuando el artículo 16 constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, cuando se expresan las normas legales aplicables, y los hechos que hacen que el caso encaje en las hipótesis normativas. Pero para ello basta que quede claro el razonamiento sustancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que sustancialmente se comprenda el argumento expresado. Sólo la omisión total de motivación, o la que sea tan impreciso que no dé elementos al afectado para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, podrá motivar la concesión del amparo por falta formal y fundamentación. Pero satisfechos esos requisitos en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, de manera que quede plenamente capacitado para rendir prueba en contrario de los hechos aducidos por la autoridad, y para alegar en contra de su fundamentación y motivación desde el punto de vista material o de contenido, pero no por violación formal de la garantía de que se trata, ya que ésta comprende ambos aspectos.

Volumen 58, Sexta Parte, p. 35. primer Circuito, primero Administrativo.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. El artículo 16 de la Carta Magna es terminante al exigir, para la validez de todo acto autoritario de molestia, que el mismo esté fundado y motivado, debiendo entenderse por fundamentación la cita del precepto que le sirva de apoyo, y por motivación la manifestación de los razonamientos que llevaron a la autoridad a la conclusión de que el acto concreto de que se trate, encuadra en la hipótesis previa en dicho precepto. No basta, por consiguiente, con que exista en el Derecho Positivo un precepto que pueda sustentar el acto de la autoridad, ni un motivo para que ésta actué en consecuencia, sino que es indispensable que se hagan saber al afectado los fundamentos y motivos del procedimiento respectivo, ya que sólo así estará en aptitud de defenderse como estime pertinente. Por otra parte, la circunstancia de que el acto reclamado satisfaga las garantías del mandamiento escrito y de autoridad competente, no le libera del vicio de inconstitucionalidad en la ya apuntada falta de fundamentación, pues todas estas garantías son concurrentes y deben, por lo mismo, ser respetadas por la autoridad en el mismo acto que de ella emane.

Volumen XLVIII, Tercera Parte, p. 36, RA.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTIA DE. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por la primera que ha de expresarse, con precisión, el precepto aplicable al caso y, por lo segundo, que también debe señalarse, concretamente, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate.

Volúmenes 151-156, Segunda Parte. DA. P. 56.

AUTORIDADES. FUNDAMENTACIÓN DE SUS ACTOS. El requisito constitucional de legal fundamentación estriba, no en la invocación verbal de un código o de un

cuerpo de disposiciones legales si fuera esto así, bastaría que los mandamientos civiles se fundamentaran diciendo “con apoyo en las disposiciones de Código Civil” las procesales penales “con apoyo en las disposiciones del Código de Procedimientos Penales”, etc., lo cual evidentemente dejaría al particular en igual desamparo que si la garantía de fundamentación no existiera, así como expuesto a los desmanes de la potestad pública, al no sujetarse ésta al cauce institucional de dicha garantía.

Volumen XLIII, Tercera Parte, p. 14 Amparo en revisión 5097/58—Eduardo Solís Guillén. 30 de enero de 1961. Mayoría de 3 votos. Sexta Época (julio, 1957-diciembre, 1968).

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE. Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.

Tesis jurisprudencial 402. Apéndice 1917-1975. Tercera Parte. Segunda Sala. Pp. 667-668.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE. El artículo 16 de la Carta Magna exige que toda orden de la autoridad esté legalmente fundada y motivada, por lo cual debe citarse el precepto jurídico en que la autoridad se apoya, y mencionarse, además, las circunstancias cuya existencia hace aplicable al caso la norma que se invoca.

Amparo en revisión 505/67.—Cooperativa de Auto-Transportes “Colima-Armería-Cuyutlán-Manzanillo”, S. A. L.—Unanimidad de 4 votos. Sexta Época. Vol. CXXXIV. Tercera Parte. Segunda Sala. 47.

ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS MANDAMIENTOS DE AUTORIDAD. Si la autoridad responsable reconoce que por “fundar” debe entenderse la expresión de los fundamentos legales o de derecho del acto reclamado, precisamente por ello se concluye que la resolución reclamada no quedó debidamente fundada, si en ella no se contiene la expresión de ningún fundamento legal o de derecho, y sí por otra parte, la propia autoridad responsable reconoce que por “motivar” debe entenderse el señalamiento a las causas materiales o de derecho que hayan dado lugar al acto reclamado, no puede admitirse que la motivación consista en la expresión general y abstracta de que “por razones de interés público el Gobierno Federal había decidido construir por si mismo y por sus propios medios el puente, a fin de operarlo de manera directa”, ya que así la mencionada expresión no señala en principio las causas materiales o de hecho que hubieran dado lugar al acto reclamado.

Revisión fiscal 45/74.--Inmobiliaria Sonorense, S. A. y otro. 7 de agosto de 1975. 5 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretaria: Fausta moreno Flores.

Precedente:

Amparo en revisión 2248/61.- Puentes Internacionales, S. A. de C. V.

ACTOS DE AUTORIDAD, MOTIVACIÓN DE LOS. Por motivación debe entenderse el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto de autoridad, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. En otros términos, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Amparo en revisión 193/68.—Principal administrativo.—Fraccionadora la Cuesta, S. A.—14 de febrero de 1969. Unanimidad de votos. Ponente: ángel Suárez Torres. Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. P.29.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Debe asentarse que la autoridad administrativa carece de facultades constitucionales para privar de sus posesiones o derechos a los particulares, lo que no puede hacerse, sino por la autoridad judicial, como se sostiene en la tesis jurisprudencial número 27, visible en la pag. 46. tercera parte, de la compilación de 1965, y es suficiente el anterior criterio, para que sin entrar en mayores consideraciones, se estimen violatorios de los Artículos 14 y 16 constitucionales, los acto que se reclamaron, en mérito de lo cual procede revocar el fallo recurrido y conceder al quejoso el amparo solicitado.

Revisión 8/68. Principal Administrativo. David Garibay, 24 de enero de 1969. 5 votos. Séptima Época. Vol. I. Sexta Parte. Tribunales Colegiados de Circuito. Pp. 26-27

COMPETENCIA, CITA DEL FUNDAMENTO DE LA. No constituye violación al Artículo 16 constitucional, el hecho que la autoridad que emite un acto, omita citar el precepto o preceptos que le atribuyen competencia para hacerlo, en virtud de que, a lo que obliga el Artículo constitucional citado, es a fundamental y motivar la causa debe provenir de autoridad competente, basta que esa competencia se encuentre legal del procedimiento, y aún cuando también previene que el acto de molestia prevista de disposiciones legales o reglamentarias aplicables, aún que no se invoquen expresamente.

Amparo en revisión 143/79. Creaciones Kiwi S.A. Informe 1980. Tercera Parte. P. 87.

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. Desde un primer punto parece indicar la parte quejosa que el acto de autoridad no esté fundado ni motivado en cuanto a la competencia de la autoridad que determinó las diferencias, y en un segundo aspecto,

que los invocados por la Procuraduría Fiscal de la Federación en la contestación tampoco determinan tal competencia. Ambos aspectos del concepto de violación son infundados; si se habla de la fundamentación y motivación del artículo 16 constitucional, debe señalarse que este precepto se refiere, no a la competencia – facultad de actuar y decidir—de la autoridad. Sino a los requisitos que ha de llenar el mandamiento escrito de la autoridad para causar la molestia que implique el mandamiento, puesto que habla de autoridad competente, es decir, facultada para emitir tal orden y ello es así porque de la misma constitución deviene la competencia que otorga a los diversos poderes y dentro de ellos a los distintos órganos que los integren, todo sin perjuicio de que los particulares demuestren que la autoridad carece de esa competencia, cuando estimen que no está investida del carácter de autoridad o aunque lo esté, carece de facultades para tomar una decisión en el caso concreto de que se trata. Lo anterior en cuanto al primer aspecto señalado, y en lo que se refiere al segundo, la Procuraduría Fiscal de la Federación señala en forma general los preceptos de los artículos 13 y 14 de la Ley de Impuesto sobre la Renta y 83 del Código Fiscal, aunado éste a la circunstancia de que al conferir al Subsecretario de hacienda y Crédito Público su nombramiento al Director General del Impuesto sobre la Renta le otorgó la facultad en el procedimiento administrativo en materia de ese impuesto y tal circunstancia es correcta, en principio, si se atiende a que facultando los preceptos invocados a la Secretaría de Hacienda para realizar los actos que prevén, dicho director, cuyo carácter no se discute, como integrante de aquella dependencia pudo válidamente, como órgano subalterno, realizar su actuación a nombre de ella, ya que las dependencias de las Secretarías encargadas a los directores y jefes de departamento forman un todo con la Secretaría respectiva, no son cuerpos independientes, no obran por acción propia, sino que tienen que recabar el acuerdo de la supletoriedad o deben estar autorizados por una ley para ejecutar determinados actos.

Amparo directo 494/76.—Lavandería Santa María de Guadalupe, S. A.—23 de marzo de 1977. Unanimidad de votos. Tesis jurisprudenciales 32. Informe 1977. tercera

Parte. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Pp. 64-65

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. El artículo 16 constitucional manda que las autoridades funden y motiven sus resoluciones, y desde el punto de vista formal, ello equivale a la obligación de expresar en ellas los preceptos legales en que les apoyan y los derechos que hacen que en el caso se satisfaga la hipótesis de aplicación de dichas normas. Y no pueden las autoridades administrativas derogar la garantía constitucional relativa acudiendo al argumento de que cuando el particular les eleva una solicitud, está obligado a conocer los preceptos que regulan el trámite relativo, con lo cual se liberarían ellas de la carga que les ha sido impuesta en el artículo 16 de la Constitución Federal.

Amparo en revisión 367/73.—Arturo Zorrilla Martínez. 18 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. Séptima época. Vol. 57. sexta Parte. Tribunales Colegiados de Circuito. Pp.29-30.

MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN. Si no se ha mencionado ningún precepto sustantivo que finque la obligación de la quejosa de pagar cierta cantidad por cierto concepto, no puede hablarse de correcta motivación, en términos del artículo 16 constitucional, pues no puede decirse que el acto esté adecuadamente fundado y motivado, ya que no pueden adecuarse los hechos del caso a la hipótesis de un precepto legal, si no se hace mención de éste.

Amparo en revisión RA/314/74. Fonda Santa Anita, S. De R. L. 6 de agosto de 1974. Unanimidad de votos. RA-657/74 (404/74).—Constructora Los Remedios, S. A.²⁶

Con lo anterior deben quedar debidamente entendidos los conceptos de motivación y fundamentación del acto administrativo, ahora pasaremos al estudio del procedimiento administrativo.

26 ACOSTA ROMERO Miguel. op. cit. p. 865-871

Por procedimiento entendemos un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Gabino Fraga afirma que es el conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan el acto administrativo.

Otro concepto nos dice que es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas.

El artículo 30 de esta Ley nos dice que el procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento de los fines de la Administración Pública del Distrito Federal, así como para garantizar los derechos e intereses legítimos de los gobernados, de conformidad con lo preceptuado por los ordenamientos jurídicos aplicables.

En nuestra opinión, cuando se trate de un procedimiento administrativo, como el de la revocación de cédula de empadronamiento de mercado público por inactividad comercial, en el cual se ve afectada la esfera jurídica de los gobernados se deben de cumplir con los siguientes requisitos:

- Que sea por escrito
- Fundado y motivado
- Que dé al particular la garantía de audiencia
- Que sea realizado por los órganos competentes
- Que cumpla con las formalidades que el derecho exija para cada caso

El cumplimiento de esas formalidades y garantías tendrán como consecuencia que:

- El afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento
- El afectado tenga conocimiento las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada
- Se le dé la oportunidad de presentarse

- Se organice un sistema de comprobación para que el que afirme una cosa la pruebe y el que la niegue, también
- Agotada el tramite, se dé también oportunidad a las partes de alegar y,
- Que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas.

El artículo 32 nos dice que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición del interesado. Para el caso que nos ocupa, el procedimiento administrativo de revocación de cédula de empadronamiento por inactividad comercial, será iniciado de oficio cuando así se considere pertinente, por el personal debidamente facultado y adscrito a alguna de las 16 Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Esto en concordancia entre otros, con los artículos 77, 99 y 100 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

Tal y como se explicará en su oportunidad, previo al inicio del procedimiento, se deberán de acreditar una serie de supuestos y circunstancias que se tomarán como antecedentes para que la autoridad administrativa pueda iniciar dichos actos sin que se vean vulneradas las garantías individuales de los concesionarios que resulten afectados.

Una vez que la Dependencia Auxiliar tiene conocimiento de que se ha dejado de ejercer actividad comercial en un local ubicado al interior de un Mercado Público, de acuerdo con lo ya establecido, tendrá la facultad de emitir un REQUERIMIENTO ADMINISTRATIVO dirigido al concesionario de ese local, a quien se le notificará y pedirá que asista a una audiencia de ley, a fin de que argumente lo que a su derecho corresponda, respecto a las infracciones cometidas.

En relación al párrafo que antecede el artículo 76 de esta ley, indica que para la práctica de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes, a falta de términos o plazos específicos establecidos en ésta y otras normas administrativas, se harán en tres días hábiles.

La notificación es el acto por el cual la Administración Pública hace saber en forma fehaciente y formal, a aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos. Este acto deberá de ser realizado por el servidor público facultado para ese efecto mediante un OFICIO COMISIÓN.

Después de haberse realizado la notificación, el concesionario tendrá el derecho de ofrecer pruebas, mismas que se desahogarán en la audiencia a celebrarse.

De acuerdo con el artículo 57, la AUDIENCIA tendrá por objeto la admisión y desahogo de las pruebas ofrecidas, así como la recepción de los alegatos que formule el interesado por sí o por medio de su representante o persona autorizada. Una vez celebrada ésta, la Autoridad Administrativa, podrá dictar en un término de cinco días hábiles la conclusión del procedimiento emitiendo, de conformidad con el artículo 87 fracción I, la RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA correspondiente.

2.5 REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Se denomina Reglamento “al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia.”²⁷

Bajo este concepto, encontramos que esta normatividad emana de la facultad conferida al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en su carácter de titular de la Administración Pública; esta facultad se encuentra establecida en la fracción II del artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que a la letra dice:

Artículo 67. Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

²⁷ Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe, Editorial Espasa-Calpe, S. A., Bilbao-Madrid-Barcelona, tomo I

II.-Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de Reglamentos, Decretos y Acuerdos.

Gabino Fraga señala que, “el Reglamento es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Poder Legislativo.”²⁸

El Reglamento es la manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un Órgano Administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo, creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.

Ahora bien, entrando al estudio de esta reglamentación, en su artículo 1º, nos indica la finalidad de su creación diciendo que: “las disposiciones contenidas en este ordenamiento tienen por objeto reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como adscribir y asignar atribuciones a las Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, de las Dependencias y de los Órganos Político-Administrativos, así como a los Órganos Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, atendiendo a los principios estratégicos que rigen la organización administrativa del Distrito Federal.

Las atribuciones establecidas en este Reglamento para las Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, de las Dependencias y de los Órganos Político-Administrativos, así como a los Órganos Desconcentrados, hasta el nivel de puesto de Enlace. Se entenderán delegadas para todos los efectos legales.

28 FRAGA Gabino, op. cit. p. 105

Además de las atribuciones generales que se establecen en este Reglamento para las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, deberán señalarse las atribuciones específicas en los Manuales Administrativos correspondientes, entendiéndose dichas atribuciones, como delegadas.”

De la lectura del artículo anterior, destaca que como parte integral de los Órganos Político-Administrativos, aparecen las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, y estas a su vez tendrán atribuciones propias de acuerdo a este Reglamento así como a los Manuales Administrativos correspondientes.

El artículo 3º en sus fracciones I y II nos proporciona los conceptos de Unidades administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo respectivamente, y que a continuación se transcriben:

I. Unidades administrativas: las dotadas de atribuciones de decisión y ejecución, que además de las Dependencias y los Órganos Político Administrativos son las Subsecretarías, la Tesorería del Distrito Federal, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, las Coordinaciones Generales, las Direcciones Generales, las Subprocuradurías, las Subtesorerías, los Órganos Desconcentrados, las Direcciones Ejecutivas, las Contralorías Internas, así como cualquier otra que realice este tipo de atribuciones conforme a lo previsto en este Reglamento.

II. Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo: Las que asisten técnica y operativamente a las Unidades Administrativas de las Dependencias, de los Órganos Político-Administrativos, a los Órganos Desconcentrados, y que son las Direcciones de Área, las Subdirecciones, las Jefaturas de Unidad Departamental, las Jefaturas de Oficina, las Jefaturas de Sección y las Jefaturas de Mesa, de acuerdo a las necesidades del servicio, siempre que no cuenten con atribuciones de decisión y ejecución, que estén autorizadas en el presupuesto y con funciones determinadas en este Reglamento o en los manuales administrativos de cada Unidad Administrativa.

Los Manuales Administrativos “son documentos que sirven como medios de comunicación y coordinación que permiten registrar y transmitir en forma ordenada y sistemática la información de una organización.

El manual presenta sistemas y técnicas específicas. Señala el procedimiento a seguir para lograr el trabajo de todo el personal de oficina o de cualquier otro grupo de trabajo que desempeña responsabilidades específicas. Un procedimiento por escrito significa establecer debidamente un método estándar para ejecutar algún trabajo.

De acuerdo con la clasificación y grado de detalle, los manuales administrativos permiten cumplir con los siguientes objetivos:

- 1) Instruir al personal, acerca de aspectos tales como: objetivos, funciones, relaciones, políticas, procedimientos, normas, etc.
- 2) Precisar las funciones y relaciones de cada unidad administrativa para deslindar responsabilidades, evitar duplicidad y detectar omisiones.
- 3) Coadyuvar a la ejecución correcta de las labores asignadas al personal, y propiciar la uniformidad en el trabajo.
- 4) Proporcionar información básica para la planeación e implementación de reformas administrativas.
- 5) Permite conocer el funcionamiento interno por lo que respecta a descripción de tareas, ubicación, requerimientos y a los puestos responsables de su ejecución.
- 6) Auxilian en la inducción del personal y al adiestramiento y capacitación del personal ya que describen en forma detallada las actividades de cada puesto.

- 7) Interviene en la consulta de todo el personal.
- 8) Facilita las labores de auditoria, evaluación del control interno y su evaluación.
- 9) Aumenta la eficiencia de los empleados, indicándoles lo que deben hacer y como deben hacerlo.”²⁹

En relación a lo anterior, el artículo 18 de este Reglamento, indica que los Manuales Administrativos serán elaborados y aprobados por los Titulares de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Desconcentrados y Órganos Político-Administrativos. Así mismo indica que las adscripciones y atribuciones de las Unidades Administrativas de apoyo técnico-operativo, que no se establezcan en este Reglamento, quedarán establecidas en dichos Manuales.

Como ejemplo de los Manuales Administrativos que han sido expedidos por los titulares de los Órganos Político-Administrativos, tenemos el Manual de Organización de la Delegación Venustiano Carranza, publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el 13 de junio de 2005.

Los artículos 119-A, 119-B, 119-C, 119-D y 119-E nos mencionan las atribuciones generales de los titulares de las Direcciones de Área, Subdirecciones, Jefaturas de Unidad Departamental, así como de los titulares de los puestos de Líder Coordinador de Proyectos y de los de Enlace en toda Unidad Administrativa y Unidad Administrativa de Apoyo Técnico-Operativo de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Órganos Político-Administrativos.

Las Delegaciones para el mejor cumplimiento de sus funciones y asuntos de su competencia se auxiliaran de las siguientes Direcciones Generales de carácter común:

²⁹ Manuales Administrativos- Manual Administrativo [En línea]. Disponible: http://www.elprisma.com/apuntes/administracion_de_empresas/manualesadministrativos/default.asp 08 de abril de 2008. 15:20

- Dirección General Jurídica y de Gobierno
- Dirección General de Administración
- Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano
- Dirección General de Servicios Urbanos
- Dirección General de Desarrollo Social

Esta afirmación encuentra su sustento en el artículo 122 de esta normatividad, no obstante existe una excepción en ese mismo numeral, cuando se dice que además de las mencionadas, es decir las de carácter general, los Jefes Delegacionales, podrán fusionar o crear alguna otra u otras según considere su necesidad, siempre y cuando se cuente con el suficiente presupuesto.

Además, se agrega que los titulares de los Órganos Político-Administrativos, tendrán la facultad de delegar en las Direcciones Generales y demás Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, las facultades que expresamente les otorguen los ordenamientos jurídicos correspondientes; dichas facultades, se ejercerán mediante disposición expresa, misma que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

El artículo 122 Bis, nos señala puntualmente cuales son las Unidades Administrativas con que cuenta actualmente cada una de las 16 Delegaciones en que se divide el Distrito Federal.

La Unidad Administrativa facultada genéricamente para la administración de los Mercados Públicos del Distrito Federal que se encuentran distribuidos en las 16 Delegaciones, será la Dirección General Jurídica y de Gobierno.

Sostendremos lo afirmado en el párrafo que antecede con lo señalado en el artículo 124 fracciones III y XVIII, que a continuación se transcriben:

Artículo 124. Son atribuciones básicas de la Dirección General Jurídica y de Gobierno:

III. Velar por el cumplimiento de las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas.

XVIII. Administrar los Mercados Públicos, asentados en la Demarcación Territorial del Órgano Político-Administrativo, de acuerdo a las disposiciones jurídicas aplicables y lineamientos que fije el titular del mismo.

Con lo anterior podemos concluir que los Órganos Político Administrativos, a través de sus Direcciones Generales Jurídicas y de Gobierno y estas a su vez por medio de las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo que se determinen en el Manual correspondiente, se encargarán de administrar supervisar y sancionar de manera directa las actividades que se desarrollan cotidianamente al interior de los Mercados Públicos del Distrito Federal.

2.6 REGLAMENTO DE MERCADOS PÚBLICOS DE 1951.

Este documento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 01 de junio de 1951, por el entonces Presidente de la República, Miguel Alemán Valdés, y estando como Regente del Departamento del Distrito Federal Fernando Casas Alemán.

Hay que recordar que en ese entonces, existía la figura del Departamento del Distrito Federal, y su titular era nombrado directamente por el Presidente de la República en turno, e incluso las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal tal y como las hemos ido analizando, tardarían algunos años en crearse.

Este Reglamento a la fecha tiene vigencia, sin que se haya modificado en alguna de sus partes. Actualmente es aplicado por los Órganos Político Administrativos, aun y cuando señala instituciones que ya no existen, así como leyes derogadas o bien que ya han sido sustituidas por otras, esto a raíz de la reforma política realizada en el Distrito Federal.

Lo anterior no es objeto de estudio del presente trabajo, eso es responsabilidad de la Asamblea Legislativa, que en nuestra opinión sería la responsable de crear una ley que sea adecuada y que tenga concordancia con las demás leyes que tienen que ver con el funcionamiento, vigilancia y sanción de las actividades que se desarrollan al interior de los 312 Mercados Públicos del Distrito Federal.

Otra alternativa podría ser que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo con las facultades conferidas en la Constitución Política y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, propusiera una ley o bien mediante Decreto modificara dicho Reglamento.

Estudiaremos su contenido enfocándonos a lo que resulte útil para la elaboración de nuestro Procedimiento Administrativo de Revocación de Cédula de Empadronamiento por Inactividad Comercial.

El artículo 1º nos indica que “el funcionamiento de los Mercados Públicos constituye un servicio público cuya prestación será realizada por el Departamento del Distrito Federal por conducto del Departamento de Mercados de la Tesorería del mismo Distrito.

Sin embargo, dicho servicio podrá ser prestado por particulares cuando el Departamento del Distrito Federal otorgue la concesión correspondiente.”

Este artículo reafirma lo que en leyes anteriores se ha venido señalando, nuevamente aparecen los conceptos de Servicio Público y Concesión en relación a los Mercados Públicos.

El artículo 3º, en sus fracciones I, II y VII nos brinda tres conceptos importantes para nuestra investigación, mismos que transcribimos a continuación:

I.- Mercado Público, el lugar o local, sea o no propiedad del Departamento 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 del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, el empadronamiento necesario para ejercer el comercio por tiempo indeterminado y en un lugar fijo que pueda considerarse como permanente.

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.

Estos conceptos pudieran mezclarse para conceptuar que los Mercados Públicos son edificios públicos principalmente propiedad del Gobierno del Distrito Federal, en los cuales en su interior se encuentran distribuidos en espacios específicos comerciantes, quienes previa obtención de la concesión para el uso y aprovechamiento de un bien del dominio público y para la prestación del servicio público de distribución de artículos de primera necesidad, concurren en él para ejercer el comercio por tiempo indeterminado y en el lugar permanente que determine la autoridad, haciéndose acreedores a derechos y obligaciones de acuerdo a la normatividad aplicable.

El artículo 5º nos indica las atribuciones que tendrá el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, de las cuales recabaremos las mas significativas:

- El empadronamiento y registro de los comerciantes a que se refiere el artículo 3º de este Reglamento.
- Aplicar las sanciones que establece este mismo Reglamento.
- Ordenar la instalación, alineamiento, reparación, pintura, modificación y el retiro de los puestos permanentes y temporales a que se refiere este Reglamento.

- Administrar el funcionamiento de los Mercados Públicos propiedad del Departamento del Distrito Federal.
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en los Mercados Públicos, sean o no propiedad del Departamento del Distrito Federal.

Es importante resaltar, como lo indica la normatividad estudiada en páginas anteriores, que los Mercados Públicos del Distrito Federal actualmente se encuentran bajo administración de los Órganos Político Administrativos de cada Delegación, y estos a su vez pueden contar con una Unidad Departamental de Mercados o bien con una Subdirección que se encargue de la administración de los centros de abasto que se encuentren dentro de su circunscripción, quienes por medio de su titular deberán de cumplir con lo señalado en este numeral.

En la actualidad, Tesorería del Distrito Federal, es un ente que se encarga de funciones distintas a las del manejo de los Mercados Públicos, no obstante es ahí en donde los concesionarios realizan los pagos por el uso y utilización de los locales que al efecto les son asignados por la autoridad competente, así como por las demás instalaciones y servicios inherentes. Lo anterior de acuerdo con el artículo 282 del Código Financiero del Distrito Federal.

Continuando con nuestro estudio, encontramos lo que mencionan los artículos 26, 27 y 28, en referencia al empadronamiento de los comerciantes permanentes, diciendo que estos deberán de empadronarse para el ejercicio de sus funciones en el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal. Actualmente dicho empadronamiento es realizado ante las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal.

Así mismo, mencionan como requisitos, presentar ante dicho Departamento, la solicitud en las formas aprobadas por la misma Tesorería, asentando los datos que en ella se exigen; comprobar ser mexicano y tener capacidad jurídica.

A la solicitud se anexarán los siguientes documentos:

I.- Licencia de funcionamiento expedida por la Oficina de Licencias del Departamento 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.

III.- Tres retratos del solicitante, tamaño credencial.

Dentro de los distintos cambios que ha sufrido la Administración Pública del Distrito Federal, tenemos que el 23 de septiembre de 1994, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se crean en las 16 Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, Ventanillas Únicas Delegacionales para la recepción y entrega de documentos que permitieran agilizar los trámites solicitados por el público usuario.

El 15 de enero de 1997, se emite la Circular 03, con la finalidad de hacer del conocimiento de los CC. Delegados del Departamento del Distrito Federal, la obligación de cumplir con la Guía de Identidad Corporativa de la Ventanilla Única Delegacional; asimismo, el 17 de noviembre de 1997 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Acuerdo por el que se modifican y precisan las atribuciones de las Ventanillas Únicas Delegacionales.

Las Ventanillas Únicas Delegacionales están facultadas para orientar, informar, recibir, integrar, registrar, gestionar y entregar documentos, en el ámbito de sus respectivas Demarcaciones Territoriales, que se relacionen con solicitudes, avisos y manifestaciones que presente la ciudadanía con respecto a diversas materias entre ellas los Mercados Públicos.

Con este acto se sustituye lo indicado por los artículos 26 y 27, ya que ahora, las solicitudes que tienen relación con los Mercados Públicos son ingresadas a través de

la Ventanilla Única de cada Delegación y no ante el desaparecido Departamento de Mercados de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

De acuerdo con el Manual de tramites y Servicios al Público del Gobierno del Distrito Federal, los interesados o concesionarios podrán realizar los siguientes solicitudes ante la Ventanilla Única que le corresponda:

- 1) Autorización de cambio de giro de local en Mercado Público.
- 2) Autorización para el traspaso de derechos de Cédula de Empadronamiento del local en Mercado Público.
- 3) Autorización por 90 días para que una persona distinta del empadronado pueda ejercer el comercio en puestos permanentes o temporales en Mercados Públicos, por cuenta del empadronado.
- 4) Cambio de nombre de la Cédula de Empadronamiento por traslado de dominio de los puestos en Mercados por fallecimiento de titular de la cédula de empadronamiento.
- 5) Obtención de Cédula de Empadronamiento para ejercer actividades comerciales en Mercados Públicos.
- 6) Refrendo de la Cédula de Empadronamiento para ejercer actividades comerciales en Mercados Públicos.

En cuanto a los documentos que el interesado o concesionario deberá de acompañar, estos son variables de acuerdo al tramite que se desee realizar.

Por el momento, nos ocuparemos de la solicitud de obtención de Cédula de Empadronamiento para ejercer actividades comerciales en Mercados Públicos.

Este trámite tiene como objeto que cualquier persona que cumpla con los requisitos pueda tener la calidad de concesionario de un local ubicado al interior de un Mercado Público.

Obviamente, dicho local deberá encontrarse libre de cualquier título de concesión, además de que el interesado solamente podrá ser concesionario un local, esto de acuerdo con el artículo 32 de este Reglamento.

Por lo que respecta a los requisitos de comprobar ser mexicano y tener capacidad legal, estos se subsanan con la presentación del acta de nacimiento e identificación oficial del interesado.

Además de los requisitos señalados, el interesado deberá de presentar 3 fotografías tamaño credencial. En caso de que el giro comercial que solicita se encuentre reglamentado deberá de presentar licencia de funcionamiento, y finalmente presentará autorización sanitaria en caso de que la actividad específica la requiera.

Respecto al requisito de la licencia de funcionamiento, en nuestra opinión debería de suprimirse ya que de acuerdo con este Reglamento, al interior de los Mercados Públicos, solamente se podrán comercializar principalmente artículos de primera necesidad, quedando prohibidos los servicios, cualesquiera que éstos sean. Lo anterior de conformidad con el artículo 46 fracción II.

Una vez presentados los requisitos ante la Ventanilla Única Delegacional, ésta turnará la solicitud a la Dirección General Jurídica y de Gobierno, quien tendrán el término de 15 días hábiles para dictaminar y emitir la Resolución Administrativa en la que se otorgue, o bien se niegue el título de concesión al interesado.

En el supuesto de que la respuesta sea en sentido afirmativo, el nuevo concesionario, se obligará a cumplir con lo establecido en el presente Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Dentro de las obligaciones mas significativas que señala este Reglamento, encontramos lo que indica el artículo 31 que a la letra dice:

“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”.

El refrendo consiste en imprimir en la parte posterior de la Cédula de Empadronamiento original (titulo de concesión), el sello de la Unidad Departamental de Mercados con la fecha de refrendo y avalado con la firma autógrafa del Jefe de dicha Unidad.

El citado refrendo, también acredita que la autoridad tuvo a la vista la Cédula de Empadronamiento original, que se cercioró de que el empadronado se encuentra al corriente en su pago de derechos de uso de piso por el local concesionado a su favor, y que no existen conflictos de intereses respecto de la citada cédula, que la forma y dimensiones del local no ha sido alterada sin previa autorización de la autoridad competente, y que quien atiende el local tiene el derecho de hacerlo. Es decir que subsisten las circunstancias que originaron el empadronamiento.

Este tramite tiene como denominación, solicitud de Refrendo de la Cédula de Empadronamiento para ejercer actividades comerciales en Mercados Públicos.

De igual manera, la solicitud deberá de ser ingresada a través de la Ventanilla Única Delegacional. Se anexarán a la solicitud, el original del titulo de concesión, identificación oficial del titular de la concesión y los pagos de derecho de usos de piso correspondientes a los últimos a 4 años.

La Dirección General Jurídica y de Gobierno, por medio de su Subdirección de Mercados o Jefatura de Mercados según sea el caso, dictaminará previo estudio, la

procedencia o improcedencia de la colocación del sello de refrendo al reverso del título de concesión. El término para dictaminar dicho trámite será de 15 días hábiles.

Así mismo, otro de los tramites que se relacionan con nuestra investigación, que se encuentra regulado por el Manual de Trámites y Servicios al Público del Gobierno del Distrito Federal es el de solicitud de Autorización por 90 días para que una persona distinta del empadronado pueda ejercer el comercio en puestos permanentes o temporales en Mercados Públicos, por cuenta del empadronado. Este trámite será revisado en el siguiente capítulo de éste trabajo.

Por el momento pasaremos a las sanciones que establece este Reglamento respecto al incumplimiento del mismo.

El artículo 97 nos dice que las infracciones a este Reglamento 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, el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal ordenará el arresto administrativo hasta por quince días, en la cárcel de la ciudad, en los términos del artículo 100 de este Reglamento.

En cuanto a la fracción I debemos de tomar en consideración que el Reglamento de Mercados data del año de 1951, por lo que en nuestra opinión, deberían de ajustarse estas cantidades, por no ser acordes a la actualidad.

La fracción II, respecto al “retiro de los puestos”, puede interpretarse que se refiere a los puestos semifijos que se instalan a las afueras de los Mercados, y que también

contempla este Reglamento, más no a los locales ubicados al interior de los Mercados Públicos, que son lugares permanentes.

La fracción III, menciona que la autoridad podrá determinar la cancelación definitiva de la Cédula de Empadronamiento. Este elemento es primordial para poder fundamentar las acciones que durante el desarrollo de este trabajo se han venido explicando, es decir nuevamente encontramos un elemento más de apoyo, para que las Delegaciones, de acuerdo a sus facultades, y por medio de su Dirección General Jurídica y de Gobierno, efectúen el Procedimiento Administrativo de Revocación de Cédula de Empadronamiento por Inactividad Comercial.

La fracción IV menciona la facultad de ordenar el arresto administrativo hasta por 15 días, dependiendo la gravedad de la infracción. Actualmente esta fracción no es utilizada por los titulares de la Dirección General Jurídica y de Gobierno de las Delegaciones, ya que el Reglamento Interior de la Administración Pública no contempla dicha facultad en concreto.

El artículo 98, nos establece que las sanciones a 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.

En relación a la fracción II, el artículo 99 indica que para los efectos de este Reglamento, se considerará reincidente al infractor que en un término de treinta días cometa más de dos veces la misma infracción.

Por otro lado y para concluir lo referente a las sanciones a que se hace acreedor el infractor de lo establecido en este Reglamento y demás normatividad aplicable, encontramos la siguiente tesis jurisprudencial:

“Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Sexta Época, Tercera Parte, LXI, Página: 76. MERCADOS, SANCIONES POR VIOLACIONES AL REGLAMENTO DE. Amparo en revisión 678/61. Lidia Barragán de Acevedo. 4 de julio de 1962. Cinco votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Los artículos 97 y 98 del Reglamento de Mercados no establecen que las sanciones hayan de aplicarse necesariamente en forma sucesiva, siguiendo el orden prevenido en el primero de los preceptos que se cita. De acuerdo con dichas normas, las sanciones se aplican con arreglo a las circunstancias peculiares de cada caso. No debe ser arbitraria, por parte de la autoridad, la elección de la sanción que se aplique, sino que, en cada caso, debe estar legalmente fundada y motivada”.

Este criterio puede ser utilizado por las Delegaciones como medio de defensa, al momento en que el infractor alegue o trate de argumentar cuestiones de ilegalidad en cuanto a la determinación de la sanción a que se haya hecho acreedor.

Este criterio refuerza nuestra propuesta, ya que se aporta un nuevo elemento para que las Delegaciones realicen la recuperación de locales que se encuentren sin que en ellos se ejerza actividad comercial alguna.

CAPITULO 3

ARTÍCULO 15 DEL REGLAMENTO DE MERCADOS PÚBLICOS PARA EL DISTRITO FEDERAL.

3.1 LA INACTIVIDAD COMERCIAL DE LOS LOCALES UBICADOS EN LOS MERCADOS PÚBLICOS.

Según datos emitidos por la Secretaria de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal, a través de la Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución, misma que de acuerdo con el artículo 52 fracción V del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, tiene la facultad de normar y supervisar las operaciones y funcionamiento de los Mercados Públicos en los 16 Órganos Político Administrativos, a la fecha existen 312 Mercados Públicos y alrededor de 70 mil locatarios a su interior. Al menos 10 mil de estos locales se encuentran en estado de inactividad comercial. Hace una década los Mercados Públicos abastecían 80% de la demanda de alimentos y productos en la Ciudad de México; hoy ese porcentaje es de 20%.

“Los mercados tradicionales de cárnicos, abarrotes, frutas y verduras de la Ciudad de México se encuentran en peligro de desaparecer debido a proliferación de grandes tiendas departamentales, cuyas ofertas son imposibles de equiparar ya que la gran mayoría de estos espacios están enclavados en zonas de alta peligrosidad y violencia.

Pero además los mercados resultan negocios muy costosos para el Distrito Federal, ya que costea el agua, alumbrado y mantenimiento utilizado por los 312 mercados tradicionales, cuyos concesionarios sólo pagan su derecho de piso y que este costo no rebasa en la mayoría de los casos los 200 pesos anuales.

Si representan una carga presupuestal muy onerosa a las Delegaciones, reconoció Claudia Fátima Rosales Tobías, Secretaria General de la Sección 29 “Mercados,

Cendis y Vía Pública” del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, pero no por ello debe de promoverse la extinción de 70 mil locales que ofrecen empleo a un número considerable de ciudadanos.

En la Ciudad de México hay Mercados Públicos tradicionales como Portales, Sonora, Tepito, Bondonjito, Tacuba y Jamaica Vive, dedicado a la venta de flores hasta que abre a altas horas de la noche y que incluso no cierra. La gran mayoría vende cárnicos, abarrotes, fruta, verdura y en algunos ya se incluyó internet, videojuegos y juegos de lotería.

Sin embargo, los mercados tradicionales se enfrentan actualmente a un libre mercado contra el cual no pueden competir. Las transnacionales aniquilan la competencia instalándose frente a los mercados tradicionales, por lo que de los 70 mil locales ubicados en 312 mercados, alrededor de 10 mil se encuentran inactivos. Hay mercados que ya no pueden competir y que se están muriendo como es el de Gascasónica, que tiene 30 años de existencia y está ubicado en Lago Esclavos de la Delegación Miguel Hidalgo. Le colocaron enfrente una Comercial Mexicana, acotó.

Una situación peor, precisó, se observa en Robles Domínguez, que sólo tiene dos locatarios, uno de ellos es una mujer mayor que saca algo de verdura para vivir al día.”¹

Tal y como se puede leer, los Mercados de la Ciudad de México, actualmente se encuentran en una etapa difícil de subsistencia, ya que son distintos los factores que influyen en su deterioro y abandono.

Desde un punto de vista personal, podemos señalar los siguientes factores:

- La proliferación de las cadenas de autoservicio.

¹ VALDEZ, Blanca, “Entrevista: Claudia Fátima Rosales Tobías. Secretaria General de la Sección 29 de Abastos y Mercados: Mercados, en peligro de extinción”, Milenio, México, 8 de enero de 2008, Ciudad

- El deterioro de las instalaciones de los centros de abasto, comparadas con los centros comerciales.
- La combinación de productos y servicios que se ofrecen en los centros comerciales, cuando en los locales de los Mercados Públicos esta prohibida la prestación de servicios, además de que los Órganos Político Administrativos y el mismo Reglamento de Mercados, dificultan que los concesionarios ofrezcan productos novedosos.
- El horario limitado de su funcionamiento, comparado con otros lugares que ofrecen sus productos hasta altas horas de la noche, e incluso las 24 horas del día.
- La inseguridad que se presenta en sus alrededores, ya que un gran numero de Mercados se encuentran ubicados en colonias populares en donde los niveles de inseguridad son altos.
- Por parte del concesionario, existe la falta de interés en invertir en sus productos y ofrecerlos al público consumidor de manera permanente, dejando de abrir su local.
- La falta de cumplimiento y claridad de la normatividad aplicable a los centros de abasto por parte de las Delegaciones.

“El aumento exponencial de las tiendas de autoservicio, así como el creciente ambulante, la ausencia de recursos para impulsar su modernización, la nula promoción, la imposibilidad de aceptar la tarjeta de los adultos mayores (que otorga el Gobierno del Distrito Federal) en la compra de su despensa, la mala infraestructura y el cobro de un impuesto federal, son algunas de las razones que han colocado a los 312 mercados públicos de la ciudad, con sus casi 70 mil locatarios, en una situación de sobrevivencia.

Estos centros de abasto al menudeo, como los denomina la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal, distribuidos en las 16 Delegaciones, cubren 20 por ciento del abasto de alimentos en la capital, y debido a la variedad de productos y servicios que ofrecen, alrededor de un millón 400 mil usuarios acuden semanalmente a ellos.

Junto con un centro de acopio, dos centrales de abasto, 207 concentraciones, mil 66 tianguis y 54 mercados sobre ruedas, que en su conjunto agrupan a más de 118 mil 88 comerciantes, los Mercados Públicos conforman la red de abasto de la ciudad.

La mayor parte de estos Mercados fueron construidos entre las décadas de los 50 y 70, sobre todo en la época del presidente Miguel Alemán, quien promulgó en junio de 1951 el Reglamento de Mercados que aún se sigue utilizando, como recuerda Luis Neri Dávila, locatario del mercado Del Carmen en Coyoacán.

Los mismos locatarios de los Mercados coinciden en que, con el transcurso del tiempo, estos espacios han ido perdiendo presencia debido a lo competido del sector. Sobre todo a partir de que en los años 60 surgieron las tiendas comerciales de autoservicio que se consolidaron en los años 70 y 80 y que se distinguieron por su gran tamaño, amplios espacios para estacionamiento, e impulsaron una tendencia hacia la aparición de cadenas comerciales integradas, como Wal-Mart, Gigante o Comercial Mexicana. Hoy estos negocios gozan de varios privilegios a decir de los comerciantes.

Por ejemplo, dice Luis Neri: Eso es gravísimo la competencia desleal; mire, ellos tienen derecho a vender los artículos de temporada en el tiempo y la forma que quieran, pero yo tengo que sacar un permiso para ver si me lo autorizan, y eso que yo soy mexicano y mire a los extranjeros que salen ganones porque todas las tiendas grandes ahora son trasnacionales.

A diferencia de los Mercados Públicos, de los cuales, como dice Josefina Suárez del mercado de Tacubaya, de nueve años para acá sólo se han construido máximo tres, cada tres meses, de acuerdo con estudios de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se abre un centro comercial.

Esto sólo en cuanto a las grandes tiendas. Pero nomás salga a dar una vuelta alrededor del mercado, estamos copados por el comercio informal, curiosamente coinciden en su declaración, tanto un locatario del mercado de San Ángel y otro del de Tacubaya, que en su perímetro concentra a más de tres mil vendedores ambulantes y que históricamente es el segundo en importancia después del mercado de La Merced.

Para la diputada panista Margarita Martínez Fisher, presidenta de la Comisión de Abasto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el problema es tanto de indefinición jurídica como de infraestructura, ya que las Delegaciones no están invirtiendo adecuadamente en el mejoramiento y mantenimiento de los Mercados Públicos.

Muchos de los Mercados carecen de equipamientos sanitarios o estacionamientos dignos y las que tienen que proponer son las Delegaciones. Ahí es donde valdría la pena analizar el punto de las concesiones, aseguró la legisladora.

En vez de pensar en consesionar o no, las autoridades deberían de apoyarnos con más recursos para dignificar nuestros Mercados, dice María Suárez Ramírez, del Mercado de Coyoacán, donde lleva cerca de 50 años como locataria. Ya van como tres veces que quieren pasar esa iniciativa, pero no pueden porque las cosas no se hacen detrás del escritorio; primero tienen que hablar con nosotros y ver de cerca nuestra problemática. Que nos ayuden a promocionarnos para que la gente regrese, aquí los productos no son caros y sí muy frescos.”²

2 GONZÁLEZ, Isabel, “Salvar los mercados, reto de la comunidad”, Excélsior, México, 24 de octubre de 2006, Nacional, p. 16

A continuación transcribiremos otro testimonio.

“Desde hace dos décadas los 312 Mercados Públicos localizados en la Ciudad de México se encuentran abandonados y en el olvido, pues los ciudadanos los han sustituido por los centros comerciales, aunque ahí se vendan los mismos productos pero congelados.

Generalmente los pasillos de los mercados lucen vacíos, aunque en época de fin de año se observan llenos de colorido debido a las piñatas y a los puestos donde se venden dulces, colaciones y decoraciones de la temporada navideña.

La mayoría de mercados como la Nave Mayor de la Merced, Jamaica, Abelardo Rodríguez y el recién demolido 34 Villa Zona, ubicados en las Delegaciones Venustiano Carranza, Cuauhtémoc y Gustavo A. Madero, respectivamente, tienen una antigüedad de más de 50 años, pero dejaron de recibir mantenimiento.

El Secretario General del Mercado de Jamaica, Javier Caballero García, denunció a MILENIO que tanto el Gobierno del Distrito Federal como los Jefes Delegaciones que han administrado Venustiano Carranza no han remodelado el inmueble desde hace varios años.

Precisó que, ante el poco interés mostrado por los gobernantes, los más de 500 locatarios de Jamaica tienen que enfrentar varios problemas como la instalación eléctrica, drenaje, tuberías de agua potable, sin considerar la infraestructura del Mercado que, al paso de los años, se encuentra severamente dañada.

La inseguridad es otra de las dificultades a las que se enfrentan los locatarios, ya que las autoridades ni siquiera atienden esta demanda. Varios Mercados nos hemos organizado para contratar nuestra propia seguridad, lo que también representa un desembolso a pesar de nuestras pocas ventas.

Aseguró que para darnos el tiro de gracia, crearon las tarjetas de ayuda para adultos mayores y los vales de los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, que sólo pueden ser canjeados en las tiendas departamentales, lo que provocó que nuestras ventas cayeran afectando nuestro ingreso familiar.

Sin embargo, mencionó que las autoridades pretenden que los comerciantes acepten en Mercados Públicos las tarjetas de adultos mayores y vales de despensa, lo cual no es bien visto por la mayoría de ellos.

Incluso el pasado 19 de diciembre, diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobaron por unanimidad reformas legales que permitirán que los 312 Mercados Públicos acepten las tarjetas “Sí Vale”.

Para aceptar las tarjetas de los adultos mayores es necesario adquirir una terminal electrónica, la cual se vende desde 12 mil hasta 20 mil pesos, además de que deben garantizar una venta de 50 mil pesos al mes; de lo contrario, nos podríamos hacer acreedores al pago de una comisión, explicó.

En tanto, Javier Salinas Reyes, locatario del mercado Merced 109 Banquetón, reconoció que ante el costo que implica la adquisición de la máquina terminal, casi 65 por ciento de los 10 mil locatarios de la zona de La Merced no la podrá adquirir.

Consideró que para evitar que los locatarios de Mercados Públicos continúen compitiendo con los centros comerciales, el gobierno, en coordinación con los diputados locales deben realizar reformas al Reglamento de Mercados vigente desde 1951, y que en estos tiempos resulta obsoleto.

Además agregó, deben crear programas donde se haga un círculo de beneficencia entre autoridades, locatarios y compradores.

La presidenta de la Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos de la Asamblea Legislativa, la panista Margarita Martínez Fisher, sostuvo que los mercados atraen recursos por 74 millones de pesos anuales.

Al preguntarle sobre el problema que enfrentarían los locatarios para la adquisición de la máquina terminal, señaló que eso dependerá de ellos, pues son quienes deciden si desean o no entrar a la “modernidad”. Explicó que en la actualidad 390 mil adultos mayores reciben una pensión alimenticia por 730 pesos mensuales, lo que se traduce en recursos que rebasan los 284 millones de pesos.

En tanto, el coordinador del Partido Revolucionario Institucional en la ALDF, Jorge Schiaffino Isunza, afirmó que los mercados públicos no requieren de privilegios para competir con los grandes almacenes y tiendas comerciales, sino igualdad de condiciones.”³

Si bien es cierto, existen circunstancias adversas para los locatarios de los Mercados Públicos, pero esto no implica que dejen de cumplir con las obligaciones adquiridas desde el momento en que se convierten en concesionarios de bienes del dominio público que prestan el servicio público de abasto y distribución de artículos de primera necesidad.

Dentro de los principios que rigen el otorgamiento de una concesión, se toma en cuenta la capacidad económica del futuro concesionario, incluso en algunas modalidades se solicita que se acredite el monto de la inversión.

Desafortunadamente para el otorgamiento de una concesión en Mercado Público del Distrito Federal, no existen estos requisitos. Si se tomará en cuenta, creemos que de algún modo se evitaría que los locales quedaran cerrados por cuestiones económicas.

3 MARTÍNEZ, Antonio, “Los Mercados, en el olvido”, Milenio, México, 31 de diciembre de 2006, Ciudad, p. 27

Independientemente de lo anterior, las leyes están vigentes, y son claras al señalar las obligaciones de los concesionarios.

Una de estas obligaciones, y a nuestra consideración la más importante se encuentra establecida en el artículo 15 del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal que a la letra dice:

“Los comerciantes que obtengan el empadronamiento necesario para ejercer el comercio en puestos permanentes o temporales, 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”.

Cuando este artículo se refiere a que el concesionario deberá de realizar el comercio de manera personal o por conducto de sus familiares, podemos decir que esta postura pudiera ser un tanto radical o muy estricta, es imposible que una persona pueda estar en un negocio, establecimiento o local, los 365 días del año, en este caso estamos refiriéndonos al titular de la concesión. Por otro lado es flexible cuando menciona que también puede ser atendido por cuenta de algún familiar, pero no se indica hasta que grado de parentesco.

¿A que queremos llegar con esta opinión?

Creemos que al plantearse esta posición, se tomo en cuenta que entre otras restricciones que existen para el concesionario, esta la prohibición de otorgar en arrendamiento la concesión, o bien permitir que otra persona distinta al concesionario goce de los beneficios de ésta, además de obligarlo a cumplir con la normatividad relacionada con el asunto.

Es por ello, que no se entiende porque tantos locales se encuentren sin actividad comercial, sí, las Delegaciones tienen la plena facultad de revocar las concesiones que se encuentren en este supuesto, pudiéndose concesionar nuevamente a otras personas que en verdad puedan cumplir con el objetivo de su otorgamiento.

A lo anterior, agregaríamos que cuando el concesionario no cumpla con las obligaciones estipuladas en el artículos 92 fracciones I, II, III y V relacionado con los artículos 96 fracción IV y 99 fracciones I a la VIII y 100 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, 1º, 3º fracción II, 5º, 15 y 31 del Reglamento de Mercados Públicos del Distrito Federal, la Delegación tendrá el derecho y la obligación de iniciarle un Procedimiento Administrativo de Revocación de su Cédula de Empadronamiento por Inactividad Comercial, el cual hasta este momento creemos que ya contamos con los argumentos lógicos y jurídicos para su implementación.

3.2 AUTORIZACIÓN POR 90 DÍAS PARA UNA PERSONA DISTINTA DEL EMPADRONADO PUEDA EJERCER EL COMERCIO EN PUESTOS PERMANENTES O TEMPORALES EN MERCADOS PÚBLICOS, POR CUENTA DEL EMPADRONADO.

Este tipo de autorizaciones encuentra su justificación en la parte final del artículo 15 del Reglamento de Mercados Públicos para el Distrito Federal, cuando menciona que solamente en casos justificados se podrá autorizar que la actividad mercantil, sea realizada por persona distinta al concesionario hasta por un periodo que no exceda de 90 días.

El Manual de Trámites y Servicios al Público del Gobierno del Distrito Federal, contempla este tipo de autorizaciones, e incluso se cuenta con formatos (solicitudes) debidamente validados por la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, mismos que son aplicados por los 16 Órganos Político Administrativos.

Los requisitos que se deberán de presentar al inicio del trámite son:

- 1) Solicitud debidamente requisitada por el titular o su representante, presentada con quince días de anticipación.
- 2) Copia de la cédula de empadronamiento.
- 3) Identificaciones oficiales del titular y de la persona que ejercerá el comercio por cuenta del empadronado.
- 4) Razones en las que funda su petición.

La solicitud en comento, deberá de presentarse ante la Ventanilla Única de la Delegación que corresponda. La Dirección General Jurídica y de Gobierno, a través de su Subdirección de Mercados o en su caso de la Jefatura de la Unidad Departamental de Mercados, revisaran y dictaminarán el procedimiento. La autoridad, contará con 15 días hábiles contados a partir del ingreso de la solicitud, para que emita la respuesta correspondiente.

En cuanto al requisito de presentar copia de la Cédula de Empadronamiento, podemos mencionar que no se especifica si ésta deberá de encontrarse refrendada o no. En nuestra opinión se deberá de exigir que el titular de la concesión haya cumplido con el requisito del refrendo anual contemplado en el artículo 31 del Reglamento de Mercados. Dicho acto deberá de ser previo a la solicitud, ya que con ello se asegura que el local se encuentra laborando de manera normal y que subsisten las condiciones que originaron la concesión.

La Autoridad Administrativa, al momento de emitir la respuesta que corresponda a la solicitud, a nuestra consideración, podrá tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- A. Que la petición no obedece a una operación de arrendamiento o subarrendamiento.
- B. Que el solicitante presente motivos razonables para dejar de ejercer su actividad por tiempo determinado.
- C. Que las actividades que se realicen al interior del local no constituyan una infracción a la normatividad aplicable.

En cuanto a la obligación que tiene el interesado de manifestar las razones en que funda su petición, a continuación haremos algunos comentarios.

El artículo 15 del Reglamento de Mercados Públicos, otorga cierta flexibilidad para los locatarios cuando permite que el negocio sea atendido por alguno o algunos de los familiares del concesionario, cuando éste no se encuentre presente. Podemos entender que esta situación se refiere a periodos de tiempo muy cortos, tal vez un par de días, incluso una semana, siempre y cuando se acredite el parentesco con el concesionario.

Cuando existan causas debidamente justificadas, de acuerdo con el citado artículo, y cuando el concesionario lo crea conveniente, ya sea por causas de fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobables, éste se podrá ausentar del encargo, hasta por un periodo que no exceda de noventa días. Otra persona quien es designada por el concesionario, asumirá durante ese periodo las obligaciones que originalmente le corresponden al titular de la concesión.

Lo anterior, quiere decir que en caso de autorizarse la petición, y desde el momento en que la autoridad notifique ya sea al concesionario o al encargado del negocio, el local deberá de permanecer abierto, se deberán de ofrecer de manera regular los productos que en él se comercialicen, y en general se deberán de asumir las obligaciones estipuladas en la normatividad aplicable.

Respecto al caso fortuito o fuerza mayor, para su mejor entendimiento transcribiremos la siguiente Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primer Tribunal Colegiado En Materia Civil Del Segundo Circuito, Novena Epoca, Tesis II.1o.C.158C, Tomo VII, Enero de 1998. Página 1069. CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR. CUANDO EL ACTO O HECHO EN QUE SE SUSTENTA ES UN ACTO DE AUTORIDAD. Amparo directo 487/97. U.S.A. English Institute, A.C. 9 de octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Romero Vázquez. Secretaria: Elizabeth Serrato Guisa.

La doctrina jurídica es unánime al admitir que existen ocasiones en que el incumplimiento de una obligación no puede ser imputable al deudor, porque éste se ve impedido a cumplir por causa de un acontecimiento que está fuera del dominio de su voluntad, que no ha podido prever o que aun previéndolo no ha podido evitar. A un acontecimiento de esa naturaleza se le llama caso fortuito o fuerza mayor. Los diversos tratadistas como Bonnecase, García Goyena, Henri León Mazeaud y André Tunc también son acordes al distinguir tres categorías de acontecimientos constitutivos del caso fortuito o de fuerza mayor, según provengan de sucesos de la naturaleza, de hechos del hombre o de actos de la autoridad; sea que el acontecimiento proceda de cualquiera de esas fuentes y, por ello, provoque la imposibilidad física del deudor para cumplir la obligación, lo que traerá como lógica consecuencia que no incurra en mora y no pueda considerársele culpable de la falta de cumplimiento con la correspondiente responsabilidad de índole civil, dado que a lo imposible nadie está obligado. Las características principales de esta causa de inimputabilidad para el deudor son la imprevisibilidad y la generalidad, puesto que cuando el hecho puede ser previsto el deudor debe tomar las prevenciones correspondientes para evitarlo y si no lo hace así, no hay caso fortuito o fuerza mayor; el carácter de generalidad implica que la ejecución del hecho sea imposible de realizar para cualquier persona, no basta, pues, con que la ejecución sea más difícil, más onerosa o de desequilibrio en las prestaciones recíprocas. Así, cuando se

trata de actos de autoridad, que algunos autores como Manuel Borja Soriano catalogan dentro de la categoría de hechos provenientes del hombre, se da a entender a todos aquellos impedimentos que resultan de una orden o de una prohibición que emana de la Autoridad Pública.

Si bien es cierto, el criterio anterior se refiere a una obligación meramente civil, si nos puede servir como ejemplo para las obligación que contrae el concesionario respecto a la Autoridad Administrativa, quien en su momento es la que le otorga y supervisa el exacto cumplimiento de sus obligaciones, entre ellas la de brindar el servicio público de manera personal y permanente.

Esta obligación, puede verse interrumpida por causas de fuerza mayor o caso fortuito, es decir situaciones ajenas a la voluntad del concesionario, un ejemplo de ello puede ser la enfermedad grave, repentina y comprobable, misma que tuviera como consecuencia la incapacidad física del concesionario para realizar los trabajos propios del negocio.

Una causa más, que a nuestro parecer pudiera ser contemplada, es la muerte o incapacidad grave comprobable, del cónyuge o descendientes del concesionario.

Pudiéramos seguir enumerando infinidad de ejemplos, no obstante será responsabilidad del concesionario determinarlos y acreditarlos ante la autoridad competente, y esta a su vez deberá de emitir una resolución fundada y motivada en la que exprese las causas por las cuales autoriza o niega la petición del concesionario.

Para concluir este tema quisiéramos agregar, que el concesionario tiene las facilidades que otorga el propio Reglamento de Mercados Públicos, para no dejar que el local objeto de la concesión quede sin actividad comercial, infringiendo la normatividad y en consecuencia hacerse acreedor a una sanción.

No obstante, de no ejercer su derecho, los Órganos Administrativos deben de aplicar de manera puntual las leyes y reglamentos que corresponden.

Desafortunadamente, por un lado, la situación económica por la que pasan los concesionarios de los centros de abasto no es la optima, y por otro lado la falta de interés del concesionario en explotar la concesión, generan que los locales se encuentren cerrados, sin que el concesionario y las autoridades tomen en cuenta esa situación.

CAPITULO 4

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN DE CÉDULA DE EMPADRONAMIENTO POR INACTIVIDAD COMERCIAL.

4.1 ANTECEDENTES.

El Procedimiento Administrativo, es el conjunto de tramites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general.

No obstante la anterior definición, consideramos pertinente señalar que para la substanciación del Procedimiento Administrativo de Revocación de Cédula de Empadronamiento por Inactividad Comercial, a pesar de que puede ser iniciado de oficio o a petición de parte, debe existir un antecedente formal y material, en el cual la Autoridad Administrativa, funde y motive la pretensión de sancionar con la revocación administrativa al concesionario de un local ubicado al interior de un Mercado Público que infrinja lo estipulado tanto en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, así como el Reglamento de Mercados Públicos, ambas normas aplicadas en el territorio del Distrito Federal.

¿Pero cuales serían los antecedentes adecuados al caso que nos ocupa?

Pues bien, a nuestra consideración, y de acuerdo con las atribuciones genéricas que tienen las Direcciones Generales Jurídicas y de Gobierno de cada Demarcación Territorial del Distrito Federal, de supervisar y sancionar las actividades que se desarrollan al interior de los centros de abasto de su circunscripción, además de velar por el cumplimiento de las leyes y reglamentos, los titulares de esas áreas deberán de asignar a cada uno de los centros de abasto que les corresponda, a un servidor público que se encargue de observar y reportar las actividades diarias de los concesionarios.

Para ese cometido, las Delegaciones cuentan con el personal suficiente para que sea designada una persona a cada centro de abasto, a este servidor público se le denomina “Administrador de Mercado Público”.

Estos servidores públicos, salvo algunas excepciones, se encuentran agrupados en su mayoría dentro de la Sección 29 “Mercados, Cendis y Vía Pública” del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal.

Sus funciones más generales son las siguientes:

- 1) Informar por escrito a su superior jerárquico (Subdirector o Jefe de la Unidad Departamental de Mercados, según sea el caso) las actividades relevantes que se susciten al interior del Mercado Público de su responsabilidad.
- 2) Transmitir las instrucciones a los concesionarios, que en su defecto emitan las Demarcaciones Territoriales, ya sea a través de los Directores Generales, Directores, Subdirectores o Jefes de Unidad Departamental.
- 3) Coadyuvar a mantener el orden público y el respeto a la normatividad al interior del centro de abasto.

Dentro de los informes relevantes que elaboran los administradores, y que son entregados al superior jerárquico, se encuentra el relacionado con la actividad comercial de cada uno de los locales del centro de abasto.

Generalmente estos documentos son solicitados semanal o mensualmente, eso dependerá del funcionario. En ellos se enlistan los locales que han dejado de ejercer actividad comercial durante un lapso considerable, o el titular de la concesión se ha ausentado sin justificación, pudiendo ser de una semana continua, hasta quince días, e incluso un mes.

De ser cierto dicho informe, el Órgano Administrativo, procederá a revisar si existe antecedente respecto a alguna solicitud hecha por el titular del local para que persona distinta ocupe su lugar por un término que no exceda de los noventa días.

En el caso de que no se tenga conocimiento de la existencia de alguna solicitud pendiente de resolver, o bien de alguna autorización emitida con anterioridad para que el concesionario deje de prestar el servicio público por alguna causa debidamente justificada, teniendo totalmente cerrado su local, el Órgano Administrativo, a través de su Dirección General Jurídica y de Gobierno, podrá solicitar la comparecencia del titular de la concesión, con la finalidad de que manifieste lo que su derecho convenga respecto a las infracciones a la normatividad aplicable.

Finalmente, es importante señalar que el informe o cualquiera de los documentos que se emitan en relación a la inactividad de un local ubicado al interior de un Mercado Público, formará parte del expediente que se integre al inicio del Procedimiento Administrativo de Revocación de Cédula de Empadronamiento por Inactividad Comercial. Mismos que de acuerdo con los artículos 327 fracción X, 328 y 403 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de aplicación supletoria a la ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, tendrán valor probatorio pleno, sin necesidad de ser legalizados o examinados.

4.2 REQUERIMIENTO.

La palabra requerimiento viene de la palabra latina *requerire*, que se traduce como “intimar, avisar o hacer saber algo con autoridad pública” según se lee en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, XXII edición.

El término requerimiento es muy usado en el derecho tributario formal o derecho tributario administrativo, no es propiamente una instituto de derecho, por el contrario, es el nombre que se da a cierto clase de documento mediante el cual se

notifica a los administrados con la finalidad de subsanar un posible error o una omisión en el cumplimiento de sus obligaciones.

Para el caso que nos ocupa, este documento será emitido por la Dirección General Jurídica y de Gobierno de cada Demarcación Territorial, de acuerdo con las facultades conferidas por la ley.

En el se expresarán los siguientes datos:

- 1) El lugar y la fecha en que se emite.
- 2) El nombre y el carácter legal que tiene la persona a quien va dirigido.
- 3) Las razones y motivos por los cuales se emite.
- 4) La fundamentación en la que se sustenta la autoridad para emitir el acto.
- 5) La finalidad que persigue su emisión.
- 6) El nombre, cargo y firma del funcionario que lo emite.

Para efecto, de un mayor entendimiento se realiza un ejemplo de REQUERIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Oficio: DGJG/ (número) / (año)

Expediente: (denominación para su identificación)

México Distrito Federal, a (día) de (mes) de (año)

C. (nombre del concesionario)

Titular de la Concesión del local (número con letra)

Ubicado al interior del Mercado Público (número con letra)

Denominado (nombre del centro de abasto)

REQUERIMIENTO

Por este medio y con fundamento en los artículos 14 y 16 Constitucionales, 17 fracciones I, II y III, 93, 104, 105, 117 fracciones II, V y VI, 137, 138 y 140 del

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1, 2 párrafo tercero, 3 fracciones III, VII, XII y XIII, 7, 10 (la fracción se determinara dependiendo de que Delegación se trate), 38, 39 fracciones VIII, XIX, XXV, XXXIV y LXXXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 1, 2 fracciones I, II, V, VI, X, XXII y XXV, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 13, 30, 31, 32, 34, 36, 37, 39 fracciones I, II, III, V y IX, 50, 51, 52, 54, 56 fracciones I y II, 57, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78 fracción I inciso a), 79, 80, 81, 82, 83 y 84 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, 1, 2, 4 fracción I, 5 fracción III, 6 fracciones I, III, IX y X, 16 fracciones I y II, 17, 19, 20 fracción IV, 30, 75, 76, 77, 86 fracciones I, II, III, IV, IX y XI, 87, 89 fracciones I, II incisos a) y b), IV, V, VIII, 90 fracción III, 92 fracciones I, II, III y V, 93, 94, 96 fracción IV, 99 fracciones I, II y III, 100, 127, 128 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, 1, 2, 3 fracciones II y III, 8, 120, 121, 122 fracción I, 122 Bis, (la fracción e inciso se determinará según la Demarcación que corresponda), 124 fracciones III, XVIII y XXVII del Reglamento Interior de la Administración Pública, artículos 1, 2, 3, fracciones I, II y III 5 fracciones II, III, IX, y X, 15, 23, 45, 58, 97 fracción III, 98, fracciones I y III del Reglamento de Mercados Públicos para el Distrito Federal, C.(nombre del concesionario), titular de la cédula de empadronamiento con número de folio (numero con letra), del local (número con letra) ubicado en el interior del Mercado Público (número con letra) denominado (nombre del centro de abasto) ubicado en (dirección del centro de abasto, calle, número, colonia y Delegación), se le REQUIERE para que el día (número con letra) del mes de (con letra) del año (número con letra), se presente a comparecer a la Audiencia de Ley, en las oficinas de (asentar exactamente el lugar u oficina en la que deberá de presentarse el concesionario), a las (número con letra) horas, a fin de que presente pruebas, alegatos y objeciones respecto a la inactividad comercial del local concesionado a su nombre, en virtud de que se tiene conocimiento que el local (número con letra) del mercado (número con letra) denominado (nombre del centro de abasto), se encuentra cerrado sin que en él se perciba la prestación del servicio público de abasto y distribución de artículos de primera necesidad, aunado a que en los archivos de esta Dirección General, no existe autorización debidamente justificada, emitida por la autoridad competente

para dejar de prestar el servicio público. Lo anterior con fundamento en lo dispuesto en los artículos 14 y 16 Constitucionales, 39 fracciones I, IX y XI de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, apercibido, que en el supuesto de no comparecer a la Audiencia en comento, perderá su derecho para hacerla valer y se emitirá la Resolución que en derecho proceda, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 129 de la ley en comento. Así lo acordó y firma el Director General Jurídico y de Gobierno en (se especifica el nombre de la Demarcación), Distrito Federal, de conformidad con el artículo 122 fracción I y 122 Bis. (la fracción se determina dependiendo de que Delegación se trate) del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, y de acuerdo en las atribuciones conferidas en las Leyes y Reglamentos aplicables señalados al tenor del presente, el día (número con letra) del mes de (con letra) del año (número con letra). Notifíquese personalmente al titular de la concesión correspondiente.

Atentamente

El Director General Jurídico y de Gobierno en (señalar la Delegación)
(nombre y firma)

Como se puede leer, en dicho documento, aparece normatividad que en el Capítulo Segundo se omitió mencionar, ya que señalan cuestiones de forma, más no de fondo. Creemos que con la normatividad agregada, refiriéndonos a los artículos omitidos, queda debidamente fundamentado el documento.

El Requerimiento, tendrá como finalidad principal, el informar al concesionario que la Autoridad Administrativa, se ha percatado del incumplimiento de las obligaciones inherentes al título de concesión expedido a su favor.

Así mismo, y con la finalidad de salvaguardar las garantías de legalidad y audiencia, consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, se le otorga el derecho al concesionario de ser escuchado en audiencia, con la finalidad de que

manifiesta lo que a su derecho corresponda, respecto a las infracciones cometidas. Este documento deberá de ser notificado personalmente a la persona a quien va dirigido, y surtirá sus efectos al día siguiente en que se haya notificado.

“La notificación es el acto por el cual la Administración Pública hace saber, en forma fehaciente y formal, a aquellos quienes va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos. La notificación abarca muchos aspectos. El Derecho Administrativo ha adoptado varias formas de notificación del Derecho Procesal, como la notificación personal, que es formal; hay otras notificaciones, como son por correo certificado, por telegrama y por otros medios que no son aceptados por el Derecho Procesal, pero si por el Derecho Administrativo.”¹

Para los efectos de la notificación, a continuación, en el siguiente punto revisaremos quien será la persona facultada para ese objetivo y de que manera se realizará.

4.3 OFICIO COMISIÓN.

Este documento tiene como finalidad que el funcionario facultado para la emisión del Requerimiento Administrativo, que fue descrito en el punto anterior, instruya al personal a su cargo con la finalidad de que el titular de la concesión que infrinja la normatividad aplicable al funcionamiento de los Mercados Públicos del Distrito Federal, sea notificado del inicio del Procedimiento Administrativo de Revocación de Cédula de Empadronamiento por Inactividad Comercial, por medio del documento en comento.

A nuestra consideración, y tomando en cuenta la normatividad aplicable, deberá de contener las siguientes características.

1 ACOSTA ROMERO Miguel. op. cit. p. 918

- 1) Lugar y fecha de su expedición.
- 2) Nombre y lugar de adscripción del servidor público a quien va dirigido.
- 3) Fundamentación en la que la autoridad se sustenta para emitir el acto.
- 4) El objeto y características del encargo.
- 5) Nombre y firma del funcionario que emite el acto.

La notificación es un acto procesal vinculado a la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional. El acto procesal de notificación debe entenderse como el medio específico a través del cual se produzca la certeza de que el particular afectado por el acto que se notifica tuvo pleno conocimiento del mismo, lo que supone que sea de tal manera, claro, fidedigno y completo, que se encuentre en posibilidad de defenderse de él.

A continuación, presentamos una propuesta del documento denominado OFICIO COMISIÓN.

Oficio: DGJG/ (número) / (año)

Expediente: (denominación para su identificación)

México Distrito Federal, a (día) de (mes) de (año)

C. (indicar el nombre del servidor público)

Adscrito a (señalar si se encuentra adscrito

a la Subdirección de Mercados o en su caso a

Jefatura de la Unidad Departamental de Mercados)

Presente

OFICIO COMISIÓN

Por este medio y con fundamento en los artículos 14 y 16 Constitucionales; 1,2 Párrafo Tercero, 3 fracciones III, VII, XII, XIII, 7, 10 (la fracción se determina según la Delegación que se trate), 37, 39 fracciones VIII, XIX, XXXIV y LXXXIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 1, 2 fracciones I, II, V,

VI, X, y XXII, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 13, 30, 31, 32, 50, 51, 52, 54, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, fracción I inciso a), 79, 80, 81, 82, 83 y 84 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; 5 fracción III, 6 fracciones I, III, IX y X, 86 fracciones I, IV, IX y XI y 93 de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público; 1, 2, 3 fracciones II y III, 8, 120, 121, 122, fracción I, 122 bis (la fracción se determina dependiendo de la Delegación que emite el acto), 123 fracción XIV, 124 fracciones III, XVIII y XXVII del Reglamento Interior de la Administración Pública; artículos 1, 2, 3 fracciones I y III del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, C.(nombre del servidor público), se le COMISIONA para que se constituya en el domicilio ubicado en (señalar claramente el domicilio del concesionario) a fin de notificar al C.(nombre del concesionario) de todas y cada una de las actuaciones que se lleven a cabo durante el Procedimiento Administrativo de Revocación de Cédula de Empadronamiento por Inactividad Comercial, relativo al expediente (denominación para su identificación), y relacionado con el título de concesión correspondiente al local (número con letra) ubicado al interior del Mercado Público (número con letra) denominado (nombre del centro de abasto)-----

Así lo acordó y firma (nombre del funcionario), Director General Jurídico y de Gobierno en (señalar el nombre de la Demarcación Territorial), de conformidad con el artículo 122 fracción I, 122 Bis (la fracción se determina según la Delegación que emita el acto), 124 fracción XVIII del Reglamento Interior de la Administración Pública.

Atentamente

El Director General Jurídico y de Gobierno en (señalar la Delegación)
(nombre y firma)

A lo anterior es importante agregar que, el funcionario que se encargue de la emisión de este tipo de documentos deberá de comisionar al personal que se encuentre libre de cualquier impedimento para realizar el encargo, es decir que no se encuentre inhabilitado para desempeñar funciones dentro de la Administración Pública, o bien que pudiese tener algún tipo de interés respecto a la comisión, ya

que al momento de realizar el acto de notificar al requerido, y solo en ese momento, el servidor público es investido de fe pública.

Así mismo, y de acuerdo con el artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el servidor público comisionado, deberá de seguir las siguientes reglas:

- A. Deberá cerciorarse de que se trata del domicilio correspondiente.
- B. Entregar copia del acto que se notifica.
- C. Señalar la fecha y hora en que se efectúa la diligencia.
- D. Recabar el nombre y firma de la persona con quien se entienda la notificación;
- E. Si ésta se niega a firmar, se hará constar dicha circunstancia en el acta respectiva.

Con los señalamientos anteriores se puede determinar que el acto de notificar al interesado, cumple con las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

4.4 AUDIENCIA

La audiencia constituye un elemento fundamental del Procedimiento Administrativo, sin el cual podría ser nulo todo lo actuado, por lo que deberá cuidarse bien su realización, revisando que las partes o interesados estén debidamente notificados de la misma. La garantía de audiencia se agota en esta etapa del Procedimiento. También, en dicha audiencia deben admitirse o desecharse las pruebas ofrecidas.

La garantía de audiencia es una de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del Poder Político que tiendan a privarlo de sus más caros derechos y sus más preciados intereses, está consignada en el segundo párrafo de nuestro artículo 14 de la Constitución el cual dice: Nadie puede ser

privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

La tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema de Corte de Justicia de la Nación, que a continuación transcribimos, nos ayuda a entender cuales son "las formalidades esenciales del procedimiento" que exige el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política para que se respete la garantía de audiencia.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis de jurisprudencia P./J.47/95, Novena Época, t. II, diciembre de 1995, p. 133 Formalidades esenciales del procedimiento. Son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo, se publica también en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, t. I, Materia Constitucional, jurisprudencia, tesis 218, p. 260

"son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una Resolución que dirima las cuestiones debatidas".

Juventino V. Castro y Castro, explica: "se refiere a una formula que permite a los individuos oponerse a los actos arbitrarios de las autoridades, cuando éstas los privan de sus derechos negándoles a los propios afectados el beneficio de tramitarse procedimientos que le permitan ser oídos en sus excepciones, argumentaciones o recursos, aún más; condicionar las resoluciones definitivas a una congruencia entre lo alegado y lo resuelto. Pero bien entendido que este

formalismo persigue una esencia más profunda, como lo es el derecho de defenderse a través del procedimiento, de ser escuchado en toda plenitud, razón por la cual se comprende el contenido de esas formalidades esenciales que requieren todo procedimiento para que el mismo se considere constitucionalmente garantizado.”²

Para el caso que nos ocupa, y como parte del Procedimiento Administrativo de Revocación de Cédula de Empadronamiento por Inactividad Comercial que hemos venido desarrollando, a continuación presentamos un ejemplo de la Audiencia, en la que como se observará puede ser que se lleve a cabo con la asistencia del concesionario o sin ella.

Expediente: (denominación para su identificación)
 México Distrito Federal, a (día) de (mes) de (año)

AUDIENCIA

En el expediente del Procedimiento Administrativo de Revocación de Cédula de Empadronamiento por Inactividad Comercial (denominación para identificación), relativo al título de concesión con número de folio (numero con letra), correspondiente al local (número con letra), ubicado al interior del Mercado Público (número con letra), denominado (nombre del centro de abasto), y en el cual aparece como concesionario el C.(nombre del concesionario), al respecto se realiza la AUDIENCIA DE ADMISIÓN Y DESAHOGO DE PRUEBAS Y ALEGATOS.-----

En el lugar que ocupan las oficinas de la (Dirección General, Dirección Subdirección o Jefatura de Unidad Departamental, según sea el caso), cita en (señalar la dirección exacta), de la Delegación (señalar la denominación del Órgano Administrativo), en el Distrito Federal, siendo las (número con letra) horas con (número con letra) minutos del día (número con letra) del mes de (con letra) del año (número con letra), día y horas señaladas para que tenga verificativo la

2 V. CASTRO Y CASTRO, Juventino, Lecciones de Garantías y Amparo, Porrúa, México 1999. p.228-229

celebración de la audiencia de ley, prevista mediante el REQUERIMIENTO de fecha (número con letra) del mes de (con letra) del año (número con letra), dirigido al C.(nombre del concesionario), en su carácter del titular de la concesión del local (número con letra) ubicado al interior del Mercado Público (número con letra), denominado (nombre del centro de abasto), y en cual se le notifica el inicio del Procedimiento Administrativo de Revocación de Cédula de Empadronamiento por Inactividad Comercial, expediente (denominación para su identificación).-----

En virtud de lo anterior, se procede a celebrarla ante la presencia del C.(nombre del funcionario), en su carácter de (cargo del funcionario), en el Órgano Político Administrativo denominado (denominación de la Delegación), que autoriza, da y da fe.-----

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14 y 16 Constitucionales; 100 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público; y 57 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, ordenamientos de aplicación supletoria al Reglamento de la materia, el C. (nombre del funcionario instructor) declara abierta la presente, (sin) (con) la asistencia del concesionario (si asiste las partes deberán señalarse sus generales así como la credencial con que se identifica, tomando copia de la misma).-----

A continuación se relacionan las constancias que integran el expediente del Procedimiento Administrativo de Revocación de Cédula de Empadronamiento por Inactividad Comercial de mérito y en este acto da cuenta el (Director General, Director, Subdirector o en su caso el Jefe de la Unidad Departamental) con (número de oficios o escritos del concesionario), por medio de los cuales (manifestar genéricamente, evitando transcripciones innecesarias, lo que manifiestan en los escritos u oficios de mérito).Acto seguido, el Funcionario instructor-----ACUERDA:-----

Téngase por hecha la relación de constancias que antecede para todos los efectos legales a que haya lugar, agréguese a los presentes autos los documentos de cuenta para que obren como corresponda.- Continuando con la presente audiencia, procede abrir el periodo de pruebas, en el que se tiene por admitidas y desahogadas conforme a su propia y especial naturaleza las documentales del

titular de la cédula de empadronamiento que nos ocupa y que obran en autos (en caso de que el interesado se haya presentado, y ofrezca alguna prueba testimonial, alguna documental privada o pública, o bien cualquier otro medio de prueba que sea permitido, se deberán de desahogar en ese momento, siguiendo las reglas del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal).-----

No habiendo pruebas pendientes por desahogar, se cierra el periodo de referencia. Acto seguido y abierto el periodo de alegatos, se hace constar que (ninguna de las partes los formuló o bien se asienta lo que manifestaron), concluyendo así esta etapa.-----

Por lo que es procedente se emita la Resolución correspondiente en los términos de ley, lo anterior con fundamento en lo dispuesto en artículo 87 fracción I de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal.-----

Dándose por concluida la presente audiencia firmando al calce los que en ella intervinieron y así quisieron hacerlo.- Doy fe.-----

Así lo acordó y firma (nombre del funcionario),(Director General, Director, Subdirector o en su caso el Jefe de la Unidad Departamental) en (señalar la Demarcación Territorial), de conformidad con el artículo 122 fracción I, 122 Bis (la fracción se determina según la Delegación que emita el acto), 124 fracción XVIII del Reglamento Interior de la Administración Pública.

(nombre y firma)

El Director General Jurídico y de Gobierno en (señalar la Delegación)

(nombre y firma en caso de haber asistido)

Concesionario

(nombre y firma)

Testigo

(nombre y firma)

Testigo

A nuestro parecer, el acto de la celebración de la Audiencia, constituye la parte medular del procedimiento, ya que con los elementos que sean aportados o que no lo sean, la Autoridad Administrativa tendrá aún más elementos para determinar la Revocación de la Concesión.

Lo anterior significa que difícilmente el concesionario encontrará pruebas o alegara circunstancias que acrediten y justifiquen la inactividad comercial del local concesionado a su nombre. No obstante la Administración Pública, de acuerdo con la Constitución y demás leyes aplicables, deberá de salvaguardar y cumplir con esta garantía de todo gobernado.

4.5 RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA Y EJECUCIÓN.

El artículo 2º fracción XXIV de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, nos proporciona el concepto de Resolución Administrativa señalando que es el Acto Administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad competente, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas.

En concordancia con lo anterior, el artículo 88 del mismo ordenamiento nos indica que “las Resoluciones que pongan fin al Procedimiento deberán decidir todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas”.

En la Resolución que ponga fin al Procedimiento Administrativo de Revocación de Cédula de Empadronamiento por Inactividad Comercial, se deberán señalar todas las consideraciones de hecho y de derecho que se hicieron valer y que obran en el expediente, así como las pruebas ofrecidas y admitidas, declarando en su caso expresamente la Revocación de la Concesión.

Para el caso que nos ocupa, una vez que fue celebrada la Audiencia que se menciona en el punto anterior de este Capítulo, y que encuentra su sustento en el artículo 57 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, la Autoridad Administrativa, tendrá como plazo cinco días para emitir la Resolución con la que concluye el Procedimiento correspondiente, aún y cuando haya o no comparecido el concesionario.

A continuación presentamos un proyecto de Resolución Administrativa con la que se pone fin al Procedimiento Administrativo de Revocación de Cédula de Empadronamiento por Inactividad Comercial que a lo largo del presente trabajo se fue desarrollando.

RESOLUCIÓN

En el expediente del Procedimiento Administrativo de Revocación de Cédula de Empadronamiento por Inactividad Comercial (denominación para identificación), relativo a la Cédula de Empadronamiento del local (número con letra), ubicado al interior del Mercado Público (número con letra), denominado (nombre del centro de abasto), y en el cual aparece como concesionario el C. (nombre del concesionario), al respecto se dicta RESOLUCIÓN en los términos siguientes.-----
 México Distrito Federal, a (día) de (mes) de (año)-----
 VISTO; Para resolver en el Procedimiento Administrativo de Revocación de Cédula de Empadronamiento por Inactividad Comercial de la Cédula de Empadronamiento correspondiente, y -----

RESULTANDO

PRIMERO.- Después de que se tuvo conocimiento por diversos medios que el titular de dicho local ha dejado de cumplir el fin para el que fue otorgada la de mérito, y que dicho titular ha dejado de prestar sin causa justificada, en los términos del Reglamento de Mercados, la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público y demás normas aplicables, el Servicio Público a cualquier usuario que lo solicite, de conformidad con el giro que le fue autorizado en la

Cédula de Empadronamiento, ya que en los archivos de esta Dirección General, no obra constancia alguna que justifique dichas acciones u omisiones, con fecha (señalar con letra, la fecha en que fue emitido el Requerimiento correspondiente al Procedimiento), se emitió REQUERIMIENTO con número de oficio DGJG/ (número) / (año), dirigido al titular de la concesión correspondiente al local de mérito, así como el OFICIO COMISIÓN con número de oficio DGJG/ (número) / (año), dirigido al C. (indicar el nombre del servidor público), persona adscrita a (señalar si se encuentra adscrito a la Dirección General Jurídica y de Gobierno, Subdirección de Mercados o en su caso a Jefatura de la Unidad Departamental de Mercados), ambos documentos se tienen por reproducidos en todas sus partes como si a la letra se insertasen, formando parte integral de la presente Resolución, además de obrar en el expediente correspondiente al presente Procedimiento.-----

SEGUNDO.- Que el C. (indicar el nombre del servidor público a quien fue dirigido el oficio comisión), persona adscrita a (señalar si se encuentra adscrito a la Dirección General Jurídica y de Gobierno, Subdirección de Mercados o en su caso a Jefatura de la Unidad Departamental de Mercados), en fecha (señalar con letra el día, mes y año), se constituyó en el domicilio ubicado en (señalar claramente el domicilio del concesionario), a fin de notificar el REQUERIMIENTO con número de oficio DGJG/ (número) / (año), entendiendo la diligencia con el (la) C.(señalar el nombre correcto de la persona con quien se atendió la diligencia, o bien, en su caso, se señala que no se encontró persona alguna con quien atender la diligencia, razón por la cual se realizó la notificación por instructivo, de acuerdo con los artículos 80 y 81 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal), quien manifestó ser (señalar claramente si es la persona a quien fue dirigido el Requerimiento, o bien señalar si existe algún parentesco o relación con el requerido), quien se identificó con (describir claramente el documento con el cual se identificó la persona con quien se entendió la diligencia), a quien se le notificó el Requerimiento con número de oficio DGJG/ (número) / (año), mismo que ordenaba lo siguiente “se le REQUIERE para que el día (número con letra) del mes de (con letra) del año (número con letra), se presente a comparecer a la Audiencia de Ley, en las oficinas de (asentar exactamente el lugar u oficina en la

que deberá de presentarse el concesionario), a las (número con letra) horas, a fin de que presente pruebas, alegatos y objeciones respecto a la inactividad comercial del local concesionado a su nombre, en virtud de que se tiene conocimiento que el local (número con letra) del mercado (número con letra) denominado (nombre del centro de abasto), se encuentra cerrado sin que en él se perciba la prestación del servicio público de abasto y distribución de artículos de primera necesidad, aunado a que en los archivos de esta Dirección General, no existe autorización debidamente justificada, emitida por la autoridad competente para dejar de prestar el servicio público”.-----

TERCERO.- Toda vez que el Requerimiento fue notificado de conformidad a la legislación aplicable, con fecha (número con letra) del mes de (con letra) del año (número con letra), fue celebrada la Audiencia de Admisión y Desahogo de Pruebas y Alegatos, la cual fue presidida por esta autoridad signante, y en la que, (señalar si la Audiencia fue celebrada con la asistencia o no del interesado, en caso de que si hubiese asistido el interesado, se deberá de integrar lo manifestado por éste, es decir las pruebas ofrecidas y los alegatos emitidos), por lo que para evitar transcripciones literales dicha audiencia se tiene por reproducida en todas y cada una de sus partes como si a la letra se insertase, formando parte integral de la presente Resolución, además de obrar en el expediente correspondiente al presente procedimiento.-----

CONSIDERANDO

PRIMERO.-Que la Dirección General Jurídica y de Gobierno en la Delegación (señalar el nombre de la Demarcación Territorial), es competente para conocer y resolver en el presente Procedimiento Administrativo para la Revocación de la Cédula de Empadronamiento de mérito, con fundamento en los artículos 14 y 16 Constitucionales, 1, 2 párrafo tercero, 3 fracciones III, VII, XII, XIII, 7, 10 (la fracción se determina dependiendo de la Delegación que emita el acto) , 37, 39 fracciones VIII, XIX, XXXIV y LXXXIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 1, 2 fracciones I, II, V, VI, X y XXII, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 13, 30 31, 32, ,34, 36, 37, 39 fracciones I, III, V y IX, 50, 51, 52, 54, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78 fracción I inciso a), 79, (80 y 81, se mencionan en caso de que la

notificación se haya hecho por instructivo, es decir que no se hubiese atendido con ninguna persona), 87 fracción I y 88 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, 1, 2, 4 fracción I, 5 fracción III, 6 fracciones I, III, IX y X, 16 fracciones I y II, 17, 19, 20 fracción IV, 30, 75, 76, 86 fracción I, IV, IX y XI, 87, 92 fracción I, II, III y V, 93, 96 fracciones IV y VII, 99 fracciones I, II y III, 100, 127 y 128 de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público, 1, 2, 3 fracciones II y III, 8, 120, 121, 122 fracción I, 122 Bis, (la fracción e inciso se determinará según la Demarcación que corresponda), 124 fracciones III, XVIII y XXVII del Reglamento Interior de la Administración Pública, artículos 1, 2, y 3 fracciones I y II, V fracciones I, II, III, IX y X, 15, 23, 26, 40, 45, 58, 97 fracción III, 98 fracciones I y III del Reglamento de Mercados Públicos del Distrito Federal, ya que corresponde a la Administración Pública del distrito Federal en su esfera de competencia, velar por el cumplimiento de la normatividad aplicable-----

SEGUNDO.- Que como consta en el Resultado Primero de esta Resolución, con fecha (señalar con letra, la fecha señalada para la celebración de la Audiencia de Ley), esta autoridad solicitó la comparecencia del concesionario, respetado con dicho acto, la garantía de audiencia al concedérsele al titular de la Cédula de Empadronamiento que nos ocupa, la oportunidad de ser escuchado, en caso de que no estuviera conforme con los motivos de aducidos o con los hechos o irregularidades asentados en el REQUERIMIENTO de mérito, manifestando lo que a su derecho convenga, en términos de los artículos 86 fracción IX, 96, fracción IV, 99 y 100 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público; 30, 31 y 32 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, al respecto se advierte de las constancias del expediente administrativo, el titular o persona autorizada por el mismo en términos de Ley, (señalar si el concesionario no manifestó ni aportó prueba alguna que desvirtuara la naturaleza del presente procedimiento, por lo que en consecuencia se tienen por ciertos los hechos, omisiones e irregularidades descritos en el RESULTANDO PRIMERO de la presente Resolución, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 99, fracciones I, II, III, y VIII, de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, ordenamiento éste de aplicación supletoria al Reglamento de la materia; o bien señalar en su caso, lo

que haya manifestado como prueba para desvirtuar las causas que originaron el inicio del presente procedimiento, de ser así, se tendrá que realizar la valoración lógica y jurídica de lo manifestado, asentando sí se desvirtuaron las irregularidades descritas en el RESULTANDO PRIMERO de la presente Resolución).-----

(Para el caso de que no se hayan desvirtuado los hechos que originaron el presente Procedimiento, se continuará la redacción de la presente Resolución de la siguiente manera)-----

TERCERO.- Por lo manifestado en los numerales anteriores, lo procedente es REVOCAR LA CÉDULA DE EMPADRONAMIENTO, en virtud de los hechos, omisiones e irregularidades señaladas en el RESULTANDO PRIMERO de esta Resolución, por lo que con fundamento en los artículos 96, fracción IV y 103 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, y como consecuencia inmediata de la Revocación, se extingue la Cédula de Empadronamiento materia del presente Procedimiento Administrativo, pudiendo esta autoridad tomar de inmediato posesión del local amparado por la misma.-----

En mérito de lo anteriormente expuesto y fundado, es de resolverse y se-----

-----RESUELVE-----

PRIMERO.- ES DE DECLARARSE Y SE DECLARA LA REVOCACIÓN DE LA CÉDULA DE EMPADRONAMIENTO QUE SE ESPECIFICA EN EL PROEMIO Y EN LOS RESULTADOS PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO de la presente Resolución, por las razones de hecho y de derecho señaladas en los RESULTANDOS anteriores y los CONSIDERANDOS SEGUNDO de la presente Resolución.-----

SEGUNDO.- Se instruye a la (señalar si se trata de la Subdirección de Mercados o en su defecto de la Jefatura de la Unidad Departamental de Mercados), de esta Dirección General, para que en el ámbito de su competencia, PROCEDA DE INMEDIATO A EJECUTAR LA PRESENTE RESOLUCIÓN, TOMANDO DE INMEDIATO POSESIÓN DEL LOCAL QUE AMPARABA LA CÉDULA DE EMPADRONAMIENTO QUE FUE MATERIA DE ESTE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.-----

TERCERO.- Así mismo, se instruye a la (señalar si se trata de la Subdirección de Mercados o en su defecto de la Jefatura de la Unidad Departamental de Mercados) a efecto de que, EN EL ÁMBITO DE SU RESPECTIVA COMPETENCIA, PROCEDA A CANCELAR LA INSCRIPCIÓN DE LA CÉDULA DE EMPADRONAMIENTO QUE NOS OCUPA, DEL PADRÓN DEL MERCADO RESPECTIVO.-----

CUARTO.- De conformidad con lo dispuesto en los artículos 108, 109 y 110, de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, se le informa a la persona que aparecía como titular de la Cédula de Empadronamiento en comento, que tiene un término de quince días hábiles para que en su caso, si así lo considera conveniente, interponga el Recurso de Inconformidad, ante el superior jerárquico del suscrito.-----

Así lo acordó y firma el Director General Jurídico y de Gobierno en (se especifica el nombre de la Demarcación), Distrito Federal, de conformidad con el artículo 122 fracción I y 122 Bis. (la fracción se determina dependiendo de que Delegación se trate) del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, y de acuerdo en las atribuciones conferidas en las Leyes y Reglamentos aplicables señalados al tenor del presente, el día (número con letra) del mes de (con letra) del año (número con letra).Notifíquese personalmente al interesado.-----

Atentamente

El Director General Jurídico y de Gobierno en (señalar la Delegación)
(nombre y firma)

Como pudimos leer, el proyecto elaborado, contempla dos supuesto, el primero, con la comparecencia del concesionario y el segundo sin la comparecencia de éste. En ambos casos se determina la Revocación de la Concesión.

Desde nuestro punto de vista, creemos que aún y cuando el concesionario haya comparecido a la Audiencia, ofrecido pruebas (cualquiera que estas hayan sido), manifestado sus Alegatos, no tendría manera de desvirtuar el hecho que origino el

inicio del Procedimiento, es decir la inactividad comercial reiterada del local que hasta ese momento se encontraba concesionado a su favor, ya que la normatividad es clara al momento de determinar las causas de la Revocación de las Concesiones de locales ubicados al interior de los Mercados Públicos del Distrito Federal.

Es por lo anterior que el citado proyecto, en ambos supuestos concluye ordenando la Revocación del título de Concesión así como la Recuperación del local objeto de dicho título.

Una vez que fue emitida la Resolución Administrativa, ésta deberá ser notificada de manera personal al interesado, en el lugar o domicilio donde fueron practicadas las diligencias anteriores, o bien en donde lo hubiese señalado el mismo interesado, esto de conformidad con el artículo 78 fracción I inciso C. Para ese acto, podrá ser utilizado el OFICIO COMISIÓN, con el que se notifico el REQUERIMIENTO al interesado y que forma parte integral del expediente.

Inmediatamente después de la notificación de la Resolución, la Autoridad Administrativa, deberá de hacer valer su ejecución, es decir, podrá hacer uso del local inactivo, cancelar la inscripción de la cédula de empadronamiento revocada del padrón del mercado respectivo, e incluso concesionarlo nuevamente a otra persona, previo cumplimiento de los requisitos de ley.

CONCLUSIONES

PRIMERA.

Dentro de los “tianquiztli”, se ejercía el comercio de productos alimenticios, vestimentas, artículos de ornato, combustibles, además de ofrecerse servicios como el de comedor y barberías.

Los productos se intercambiaban unos por otros, ya que aun sin poseer una moneda específica, los habitantes sabían el valor de las cosas, ejerciéndose transacciones justas para todos.

SEGUNDA

Los mercados tenían sus propias autoridades, quienes cumplían con la función de administrar y supervisar las actividades que se desarrollaban dentro y fuera de ellos, ya que no se permitía que el comercio se realizara de manera clandestina e informal.

Uno de los cambios significativos que sufrió el comercio a la llegada de los españoles fue que este dejó de realizarse en espacios abiertos, se construyeron edificios como el de el mercado el Volador que se ubicaba en centro de la ciudad; así mismo, las reglas comerciales de los indígenas fueron sustituidas por Ordenanzas emitidas por España, situación que tuvo como efecto que los colonizadores tomaran el control de la actividad económica.

TERCERA.

El Distrito Federal como sede de los poderes de la Federación, surge en el año de 1824, agrupa el mayor porcentaje de la población del país. En un inicio, la titularidad y el ejercicio de las funciones administrativas se encontraban muy ligadas al Poder Ejecutivo, sin que hubiera autonomía funcional ni política.

CUARTA.

En el Distrito Federal, el abasto, comercio y distribución de artículos de primera necesidad, se considera un servicio público, el cual es realizado dentro de los Mercados Públicos, por medio de concesiones que tienen el carácter de revocables.

QUINTA.

El procedimiento administrativo de otorgamiento y revocación de las concesiones de locales ubicados en Mercados Públicos, constituyen actos administrativos emitidos por los Órganos Político Administrativos en ejercicio pleno de sus facultades, mismos que serán validos siempre y cuando estén legalmente constituidos en su fundamentación y motivación.

SEXTA.

A pesar de que el Reglamento de Mercados Públicos fue emitido en el año de 1951, aún se encuentra vigente, y junto con la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, establece los requisitos para ser considerado como concesionario y las obligaciones inherentes a dicha responsabilidad.

SÉPTIMA.

Los locatarios de los Mercados Públicos tienen la obligación de brindar el servicio público de abasto y distribución de artículos de primera necesidad de manera personal y permanente.

No obstante, el propio Reglamento de Mercados, otorga la oportunidad a los locatarios de ausentarse de su responsabilidad hasta por un periodo que no exceda de los noventa días, para que una persona distinta a él, se encargue de esa tarea,

previo cumplimiento de los requisitos y la emisión de la autorización por parte del Órgano Político Administrativo.

OCTAVA.

Los Órganos Político Administrativos, en cumplimiento a sus obligaciones, podrán implementar un Procedimiento Administrativo de Revocación de Cédula de Empadronamiento por Inactividad Comercial, el cual se sustenta principalmente en las facultades conferidas artículos 100, 112 y 113 de la ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

El Procedimiento Administrativo, tiene la finalidad de sancionar de manera pronta y eficaz, las infracciones cometidas por los concesionarios, salvaguardando las garantías individuales de audiencia y seguridad jurídica.

Sus etapas son: Antecedentes, Requerimiento y Notificación, Audiencia y Resolución y Ejecución.

Los antecedentes derivan de la supervisión que realiza el Administrador del Mercado Público y consisten en tener la certeza de que el concesionario ha dejado de cumplir con la obligación de ofrecer el servicio público sin previa autorización.

El Requerimiento, es emitido con la finalidad de citar al concesionario a una Audiencia, en la que expondrá las razones por las que ha dejado de prestar el servicio público sin autorización.

NOVENA.

La Audiencia, será celebrada el día y la hora señaladas, ante la presencia del Director General, o el funcionario designado para ese efecto. Se realizará con o sin la

presencia del concesionario, quien de no presentarse perderá el derecho de hacer valer sus pruebas y alegatos.

Tres días después de haberse celebrado la Audiencia, se procederá a emitir la Resolución Administrativa que pone fin al procedimiento.

DÉCIMA

Tomando en cuenta que difícilmente, el concesionario ofrecerá alguna prueba que justifique y desvirtúe de manera lógica y jurídica la inactividad comercial del local concesionado a su nombre, se ordenará la ejecución de la Resolución, revocando la concesión, ordenando la recuperación del local objeto de la misma y realizando la cancelación de la inscripción de la cedula de empadronamiento correspondiente en el padrón del centro de abasto.

Por ultimo, una vez notificada la Resolución, el Órgano Político Administrativo podrá concesionar nuevamente el local para que otra persona pueda ofrecer el servicio público de manera personal y permanente, previo cumplimiento de los requisitos señalados en la normatividad aplicable.

FUENTES CONSULTADAS

ACOSTA ROMERO Miguel. Teoría General Del Derecho Administrativo, Decimoséptima Edición, Porrúa México 2004.

CAICEDO C. Luis A, Derecho Administrativo, Linares, México 1981.

CHUAYFFET CHEMOR Emilio, Derecho Administrativo, Universidad Nacional Autónoma de México, Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975.

DE LAUBÁDERE, André, et al., Traité de Droit Administratif. LGDJ. París. 1984.

DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. segunda edición, Limusa, México 2000.

DUGUIT, León, Les transformations du droit public, Edité par Memoire Du Droit, Paris1999.

Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe, Editorial Espasa-Calpe, S. A., Bilbao-Madrid-Barcelona, tomo I

ESPINOZA BARRAGÁN Manuel, Lineamientos de Derecho Público Mexicano, Cárdenas, México1986.

ESTRADA BERNAL, Mercedes, et al.,Ciudad de México, Asamblea Legislativa y Cámara de Diputados, Observación Electoral 1997.

FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Las obras públicas. Revista de Administración Pública. Nº 100-103. Vol. III.Madrid.

FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, décimo cuarta edición Porrúa México 1971.

HAURIOU, Maurice, Précis elementaire de Droit Administratif, Sirey. 5ª ed. París. 1943.

OLVERA RAMOS, Jorge, Los Mercados de la Plaza Mayor en la Ciudad de México, Cal y Arena, México, 2007

SAHAGUN, Bernardino Fray de.1955; libro VIII; cap. XIX, núm 2.

TARABORRELLI Alejandro, Material Académico Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1999.

V. CASTRO Y CASTRO, Juventino, Lecciones de Garantías y Amparo, Porrúa, México 1999.

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, Derecho Administrativo, Tomo IV, Buenos Aires,1952.

BARRA, Rodolfo Carlos. La Concesión de obra y de servicio público en el proceso de privatización. Revista de Derecho Administrativo. No. 6. Depalma. Buenos Aires. 1991.

GONZÁLEZ, Isabel, “Salvar los mercados, reto de la comunidad”, Excélsior, México, 24 de octubre de 2006, Nacional, p. 16

MARTÍNEZ, Antonio, “Los Mercados, en el olvido”, Milenio, México, 31 de diciembre de 2006, Ciudad, p. 27

VALDEZ, Blanca, “Entrevista: Claudia Fátima Rosales Tobías. Secretaria General de la Sección 29 de Abastos y Mercados: Mercados, en peligro de extinción”, Milenio, México, 8 de enero de 2008, Ciudad

CORTES, Fernando Segunda Relación [En línea]. Disponible:
<http://www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/literaturaespanola/HernanCortes/SegundaRelacion.asp>. 30 de mayo de 2007. 13:50

Manuales Administrativos- Manual Administrativo [En línea]. Disponible:
http://www.elprisma.com/apuntes/administracion_de_empresas/manualesadministrativos/default.asp 08 de abril de 2008. 15:20