



105
P.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"PLANTEL ARAGON"

"LA NECESIDAD DE CREAR UNA LEY ESPECIAL PARA REGULAR Y PAULATINAMENTE ELIMINAR EL COMERCIO AMBULANTE EN LAS CALLES DE LA CIUDAD DE MEXICO".



QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JUAN JOSE HERNANDEZ LEYVA.

ASESOR: LIC. PEDRO UGALDE SEGUNDO

MÉXICO, MARZO DE 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la memoria de mis abuelos

*Esther
Rufino
Agustina*

Agradezco

*A mis padres
Felipe Hernández
Evodia Leyva Villegas*

*A mis Hermanos
Eduardo y Alejandro*

A mis grandes amigos

*Por su cariño, apoyo, ejemplo y solidaridad a
lo largo de todo este tiempo.*

Dedico el presente trabajo a:

Mi esposa: Michele

y

mi hija Viridiana

*Por ser el motivo para la culminación
de este esfuerzo.*

*"... Si te quiero es porque sos
mi amor, mi cómplice y todo
y en la calle codo a codo
somos mucho más que dos..."*

Mario Benedetti.

LA NECESIDAD DE CREAR UNA LEY ESPECIAL PARA REGULAR Y PAULATINAMENTE
ELIMINAR EL COMERCIO AMBULANTE DE LAS CALLES DE LA CIUDAD DE MEXICO.

INDICE GENERAL

INTRODUCCION

CAPITULO I

CONCEPTOS BASICOS.

A. La Ley.	Pág.
a. Concepto.	1
b. Clasificación.	4
c. Autoridades facultadas para crear leyes.	12
d. Breve explicación del Proceso Legislativo.	13
e. Obligatoriedad y vigencia de la Ley.	16
B. Los Reglamentos.	
a. Concepto.	17
b. Autoridades que pueden crear reglamentos.	19
c. De su obligatoriedad y vigencia.	20
C. Bando de Policía y Buen Gobierno.	
a. Concepto.	21
b. De las autoridades que pueden emitirlos.	22
c. De su obligatoriedad y vigencia.	22

CAPITULO II

REFERENCIAS ECONOMICAS Y JURIDICAS DEL COMERCIO AMBULANTE EN LA CIUDAD DE MEXICO.

A. La Economía Informal o Subterránea.

- a. Concepto de economía Informal. 24
- b. El comercio ambulante como parte de la Economía Subterránea de la Ciudad de México en la segunda mitad del siglo XX. 26

B. El artículo Quinto Constitucional y el comercio ambulante en la Ciudad de México. 39

- C. Diversas disposiciones legales emitidas durante la segunda mitad del siglo XX y que por algunas partes de su contenido resultarían aplicables al problema del comercio ambulante y que sin embargo nunca se han llevado a la práctica para erradicar esta actividad. 44

CAPITULO III

ALGUNAS MEDIDAS QUE HAN SERVIDO DE PALIATIVO AL PROBLEMA DEL COMERCIO AMBULANTE EN LA CIUDAD DE MEXICO TOMADAS POR EL GOBIERNO CAPITALINO EN LA ULTIMA DECADE.

- A. El Bando de Comercio popular emitido por la Asamblea de representantes del Distrito Federal, publicado en el D.O.F el 12 de julio de 1993. 63

B. El Programa de Mejoramiento del Comercio Popular.	73
a. Primera Etapa.	
1) Concertación Política.	75
2) Construcción de plazas comerciales.	77
b. Segunda Etapa.	
1) individualización y contratación de créditos para locales comerciales.	79
2) Inauguración y puesta en marcha de las plazas comerciales.	80
c. Tercera etapa.	
1) Control Político del Programa.	81
2) Control Financiero de las plazas.	81
3) Breve análisis de la situación comercial de las plazas.	82
C. Crítica a estas medidas tomadas por el gobierno del D. F.	83

CAPITULO IV

EL ORDENAMIENTO PROPUESTO

A. Características.	
a. Clasificación y vigencia dentro del Derecho Mexicano.	93
b. Puntos principales que debería contemplar.	97
1) Necesidades a satisfacer.	97
2) Derechos y obligaciones de las partes involucradas.	99
3) Sanciones para el caso de incumplimiento.	104
c. Denominación.	109

B. Aplicación.	111
a. Autoridades facultadas para aplicarlo (competencia).	112
b. Condiciones para una correcta aplicación que garantice su buen funcionamiento.	116
CONCLUSIONES.	119
BIBLIOGRAFIA.	125

INTRODUCCION

Es sabido por todos aquellos que habitamos la Zona Metropolitana del valle de México, que el comercio ambulante en las calles del Distrito Federal representa un grave problema para la población, ya que tras los puestos de los comerciantes se ocultan numerosos males sociales tales como la prostitución, el tráfico de estupefacientes, corrupción de autoridades, mafias de líderes que extorsionan a los vendedores aprovechando el bajo nivel de educación que es un factor común en este sector; sin mencionar el serio caos vial que provocan por toda la ciudad y el desfase económico que provocan a la Economía de la Nación, ya que este sector representa en un gran porcentaje la economía informal del país.

Por lo anterior, queda de manifiesto la imperiosa necesidad de eliminar de la vía pública el comercio informal, que en la última década ha proliferado en proporciones alarmantes fuera del control del gobierno capitalino.

Ahora bien, aunque es innegable que la solución a este problema es de suma urgencia, debemos reconocer primero que esto es efecto de otras causas tales como la pobreza, el desempleo, la migración del campo a la ciudad, la recesión económica del país, la contracción del estado y la explosión demográfica, solo por mencionar algunos; por lo tanto, es menester dar una alternativa de solución como respuesta a la problemática planteada.

En este sentido, es indiscutible que en un estado de derecho como es éste en el que vivimos, las soluciones a los problemas sociales deben emanar de las leyes, puesto que estas son causa de aquellos y toda vez que la actividad a la que nos referimos en el presente trabajo no está debidamente reglamentada dentro de la legislación del Distrito Federal, es necesaria la creación de un ordenamiento especial y particular que solucione el problema del ambulante de una forma paulatina y en un futuro próximo se erradique este mal económico, jurídico y social, ofreciendo opciones reales a los comerciantes ambulantes para que acepten abandonar las calles, ya que sólo en algunos reglamentos transitorios u obsoletos por el tiempo en que fueron generados y que han sido superados en gran medida por la alarmante realidad, pueden encontrarse disposiciones que podrían ser aplicadas a la regulación del comercio en vía pública, pero que no cuentan con las sanciones necesarias ni la delimitación de competencia para la aplicación de las escasas multas que se imponen a las

violaciones a estos reglamentos, asimismo, existen otros ordenamientos que pueden ser aplicados por analogía y que se refieren al uso de la vía pública, pero que en ningún caso responden a las dimensiones reales del problema.

La presente investigación no pretende en ningún momento erigirse como un proyecto de ley, pues resultaría demasiado pretencioso ya que cuenta con demasiadas deficiencias técnicas y de apreciación jurídica propias de la inexperiencia del sustentante; en el entendido de que todo trabajo es perfectible y susceptible de sufrir las modificaciones necesarias que surjan conforme transcurra el tiempo y se adquiera mayor conocimiento de las cuestiones que aquí se pretenden estudiar.

Las características y condiciones del ordenamiento que se propone deberán ser legisladas por el Congreso de la Unión como Supremo Órgano Legislativo de la Nación y encargado de la creación de leyes para el Distrito Federal, a pesar de las facultades legislativas conferidas por nuestra Constitución a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para legislar en materia de comercio en vía pública, pues este órgano carece del poder necesario para generar una legislación de la naturaleza que se requiere para dar solución al problema en cuestión, sin perjuicio de que sea el conducto a través del cual se de la iniciativa, por suponerse que es el que mejor conoce de los problemas que atañen a nuestra Ciudad Capital.

Por lo anterior, este trabajo únicamente intenta dar una semblanza al lector de las dimensiones del problema, objeto de estudio y propone algunas soluciones legales, que a juicio del que escribe pudieran resultar viables, permitiendo además eliminar otros malestares que aquejan a nuestra, ya de por sí, convulsionada metrópoli.

CAPITULO I

CONCEPTOS BASICOS

Para la mejor comprensión del presente trabajo, es necesario, establecer primero algunos conceptos elementales que se manejarán con frecuencia a lo largo del mismo, por lo que a continuación se tratarán de establecer algunas definiciones y clasificaciones básicas.

A. LA LEY.

a. Concepto.- Este concepto, puede ser estudiado desde diversos puntos de vista, desde las Ciencias Naturales, hasta las Ciencias Histórico Sociales y Filosóficas, pero esto implicaría una disertación demasiado extensa, la cual no es materia de la presente investigación y en tal virtud nos avocaremos exclusivamente al concepto jurídico de este término, por ser en esencia el que nos interesa.

A continuación se presentan las opiniones de diversos autores sobre el concepto de Ley.

En la acepción gramatical, ley es la regla constante e invariable de las cosas, nacida de la causa primera o de sus propias cualidades y condiciones. "Precepto dictado por la suprema autoridad, en que se manda o prohíbe una cosa, es sancionada por la justicia y está encaminada para el bien público." (1)

Desde un punto de vista filosófico-jurídico, la ley se compone de convenciones que unen y relacionan derechos y deberes, encaminando la justicia hacia sus fines.

"El objeto de la ley es general, entendiéndose que considera a los ciudadanos en cuerpo y las acciones en abstracto; jamás al hombre como individuo, ni la acción en particular. Así pues, la ley puede crear privilegios, pero no otorgarlos a determinada persona; puede también clasificar a los ciudadanos y aun, asignar las cualidades que dan derecho a distintas categorías, pero no puede nombrar los que deben ser admitidos en tal o cual." (2)

(1) Rauty Poudieva, Antonio et al.- Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Edición, México 1981, Edit. Porrúa, pag. 438.

(2) Rousseau, Juan Jacobo.- El Contrato Social, Sexta Edición, México 1979, Edit. Porrúa, pag. 20.

La Sociología entiende como ley, toda norma que rige la conducta exterior del hombre en sociedad, en forma coactiva, creando un orden jurídico y es ante todo, un sistema de sanciones. (3)

Otro postulado, del tipo ético-jurídico, establece que "la ley es la norma que regula las relaciones de unos hombres con otros, mediante conceptos que establecen una conducta obligatoria, con el fin de asegurar una cohesión social." (4)

Por último, y desde el punto de vista de la doctrina jurídica, la ley se puede entender como aquel conjunto de disposiciones ordenadas y concentradas en instituciones claramente definidas, que el poder público a través de sus órganos legislativos, señala como obligatorias a la obediencia general y en caso de inobservancia, las hace cumplir por conducto de sus órganos judiciales, por lo que la ley entendida como una norma jurídica, es una regla de conducta humana a cuya observancia puede constreñirnos el Estado mediante una presión externa de mayor o menor intensidad. (5)

De las definiciones presentadas, se desprenden algunos elementos comunes, que pueden darnos un personal y concreto

(3) Azuara Pérez, Leandro.- *Sociología*. Tercera Edición, México 1970, Edit. Porrúa, pag. 285 cfr

(4) Sánchez Vázquez, Adolfo.- *Ética*, Trigésimo Cuarta Edición, México 1983, Edit. Porrúa, pag. 84

(5) Flores Gómez, Fernando.- *Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil*, Tercera Edición, México 1981, Edit. Porrúa, pags. 6.7. cfr.

concepto de lo que es la ley, dichos elementos son: es dictada por la autoridad del Estado, es obligatoria, es general, establece derechos y obligaciones, se encamina a mantener un orden jurídico y la cohesión de la sociedad, sanciona conductas exteriores del hombre y es coactiva, por lo que uniendo estos elementos, podemos decir que para efectos de este trabajo, se entenderá como ley lo siguiente:

Ley es un conjunto de normas ordenadas y dispuestas sistemáticamente en una institución o documento definido, que establece conductas de hacer o no hacer, con carácter de obligatorias y generales para la población de un Territorio en un tiempo determinado, las cuales se pueden hacer cumplir a través del poder coactivo del Estado.

b. Clasificación.- "Clasificar resulta ser un problema de mera perspectiva, pues hay tantas clasificaciones como criterios de división, pero las clasificaciones tienen valor únicamente cuando responden a exigencias de orden práctico o a necesidades sistemáticas." (6)

Como principales criterios para clasificar las leyes o

(6) García Maynez, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésimo Primera Edición, México 1990, Edit. Porrúa, Pag. 78.

normas jurídicas y poder así entender el tipo de ordenamiento que la presente investigación propone, señalaremos los siguientes:

- Por el sistema a que pertenecen.- Según este punto de vista, las leyes pueden ser nacionales, extranjeras y uniformes. Se llaman nacionales, aquellas disposiciones que se aplican en un solo país, el ejemplo lo encontramos en nuestro Derecho en el Código Civil, el Código Penal, la Constitución Política, etc., Son normas extranjeras las que tienen vigencia en otro país, por ejemplo la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, la Constitución Argentina, etc. Por último, son normas jurídicas uniformes o internacionales, las que se pueden aplicar en dos o más países por mutuo acuerdo a través de Tratados internacionales. (7)

- Por su Fuente.- Desde este punto de vista, las normas jurídicas se clasifican según su origen, de manera que estas pueden provenir de la actividad del Estado a través del Poder Legislativo, que reciben el nombre de leyes o normas de Derecho escrito; de la repetición más o menos reiterada de ciertas maneras de obrar, cuando se halla vinculado el convencimiento de que estas son realmente obligatorias, es

(7) Flores Gómez, Fernando.- Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil, pag. 10, cfr.

decir, la costumbre; o bien de la actividad de los organos jurisdiccionales al crear la Jurisprudencia. (8)

- Por su Ambito Espacial o Territorial de Validez.- Es la proporción del espacio en que un precepto es aplicable, en este sentido, los preceptos del Derecho pueden ser Generales o Locales, pertenecen al primer grupo los que son aplicables en todo el territorio de un Estado, al segundo, los que sólo tienen aplicación en una parte del mismo.

- Por su Ambito Temporal de Validez.- Esta clasificación se refiere al lapso de tiempo durante el cual se observa la vigencia de una ley, la cual puede ser de vigencia determinada o indeterminada, se definen las primeras como aquellas en que su ámbito temporal de validez se encuentra establecido de antemano y las segundas como aquellas cuyo lapso de vigencia no se ha determinado desde un principio, en este caso, sólo pierde su vigencia al ser abrogada por otra ley nueva que la substituye.

- Por su Ambito Material de Validez.- Esta clasificación se refiere a la división de las leyes en función de la materia que regulan y tiene su fundamento en la división del Derecho

(8) García Maynez, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho, Pags. 79, 80, cfr.

Objetivo en una serie de ramas, desde este punto de vista, las normas jurídicas se agrupan en Normas de Derecho Público y de Derecho Privado, las primeras se dividen, a su vez, en constitucionales, administrativas, penales, procesales e internacionales; las segundas en civiles y mercantiles. (9)

Algunas teorías, manejan la existencia de una tercera clasificación en cuanto a la materia y es la que se refiere al Derecho Social, que agruparía al Derecho del Trabajo y al Derecho Agrario, que por su propia naturaleza de atender las necesidades de las clases económicamente más golpeadas, se considera de interés social.

- Por su Ambito Personal de Validez.- Desde el punto de vista de los sujetos a quienes regula, las leyes se dividen en genéricas e individualizadas, se llama así a las primeras en función de que obligan o facultan a todos los comprendidos en la clase designada como sujeto de la disposición normativa; reciben el nombre de individualizadas las que obligan o facultan a uno o varios miembros de la misma clase individualmente determinados. (10)

- Por su Respectiva Jerarquía.- Jerarquía significa orden o

(9) Kelsen, Hans.- Teoría General del Derecho y del Estado, Segunda Edición, México 1933, Editado por la UNAM, pag. 129. cfr.

(10) Ib. Pág. 131. cfr.

grado en diversas personas o cosas; de manera que la jerarquía del derecho será la diversidad de leyes que de acuerdo con su importancia pertenecen al mismo o a diverso rango, en el primer caso hay una relación de coordinación y en el segundo de supra o subordinación. De acuerdo con lo anterior, las normas jurídicas se clasifican por su Jerarquía de la siguiente manera:

1. La Constitución;
2. La Ley Federal y el Tratado Internacional;
3. La Ley ordinaria;
4. El Decreto;
5. El Reglamento;
6. Las Jurisprudencias de la Suprema Corte y
7. Las Normas Individualizadas, como son contratos, sentencias, testamentos, resoluciones administrativas, etc.

- Por su Sanción o Pena.- Según este criterio, las leyes se clasifican en:

- 1.- Leyes perfectas (*Leges perfectae*)
- 2.- Leyes más que perfectas (*Leges plus quam perfectae*)
- 3.- Leyes menos que perfectas (*Leges minus quam perfectae*)
- 4.- Leyes imperfectas (*Leges imperfectae*).

Las normas perfectas establecen una sanción idónea para suprimir la infracción, castigando con la nulidad o

inexistencia el acto violatorio. Las normas mas que perfectas tienen por objeto imponer un castigo, exigiendo ademas una reparación pecuniaria del daño al sujeto que haya quebrantado la ley, esta sanción aparece cuando no puede reponerse la cosa lacerada al estado que guardaba antes del daño. Las normas menos que perfectas son aquellas cuya sancion no anula el acto violatorio, pero establecen penas para quien ha causado el daño. Por ultimo, las normas imperfectas son aquellas que no establecen sanción alguna para el caso de infracción.

- Por su Cualidad.- Desde este punto de vista, las leyes pueden clasificarse en positivas y negativas. Las primeras también se denominan permisivas y atribuyen a una persona la facultad de hacer o de omitir algo. Las negativas, llamadas también prohibitivas, prohíben determinado comportamiento, sea de acción u omisión. (11)

- Por su Relación de Complementación.- Existen leyes que por si mismas tienen un sentido pleno (primarias), en tanto que otras sólo poseen significación cuando se les relaciona con preceptos del primer tipo (secundarias). Se denominan secundarias las siguientes:

- a) Las de iniciación, duración y extinción de la vigencia;
- b) Las declarativas o explicativas;

(11) Flores Gómez, Fernando.- Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil pags. 13,14. cfr.

- c) Las permisivas;
- d) Las interpretativas;
- e) Las sancionadoras.

Se conocen como de iniciación de la vigencia las que indican en que fecha entrará en vigor una disposición legal determinada, este tipo de preceptos son secundarios, porque se hallan referidos a otro u otros que tienen el carácter de reglas primarias, este tipo de normas se encuentran principalmente en los llamados artículos transitorios; son secundarias también las que fijan el tiempo en que una ley estará en vigor, así como las que extinguen la fuerza obligatoria de otra norma. Las de extinción de la vigencia pueden abolir un conjunto de leyes, en este caso, se llaman abrogatorias, o solamente una parte de las disposiciones de un ordenamiento, caso en que se conocen como derogatorias. Tienen igualmente carácter secundario las que explican o definen los términos empleados en otros preceptos, la acepción en que el legislador toma los tecnicismos de que se vale suele explicarse en nuevas normas, las llamadas de definición o declarativas. Las permisivas tienen carácter secundario cuando establecen excepciones en relación con otras normas, por ejemplo aquellas que eximen del pago de impuestos a algunos tipos de empresas por un tiempo determinado. Pertenecen de igual forma a la categoría de leyes secundarias las de interpretación o interpretativas, que se refieren en su

esencia, a otros preceptos cuyo sentido y alcance determinan, es decir, que la interpretación de un precepto legal puede ser hecha por el mismo legislador en un nuevo ordenamiento, a este acto se llama interpretación legislativa o autentica. El grupo mas importante de las secundarias esta constituido por las leyes sancionadoras, que aparecen cuando los deberes impuestos por la legislación no se cumplen, es decir, explican la sanción que debe imponerse a quienes infringen un precepto primario. (12)

- Por su relación con la voluntad de los particulares.- Según este criterio, las normas jurídicas pueden clasificarse en taxativas y dispositivas. Las primeras son las que mandan independientemente de la voluntad de aquellos a quienes obliga, como por ejemplo, los delitos que se persiguen de oficio. Las dispositivas, son las que pueden dejar de aplicarse por la voluntad de aquellos a quienes afecta, es decir, viven en función de la voluntad de las partes, como sucede con las acciones civiles, cuyos procedimientos se siguen a petición de parte y se terminan en el momento en que los actores así lo deseen. (13)

(12) García Maynez, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho, Pags. 92, 93. cfr.

(13) Flores Gómez, Fernando.- Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil, pag. 15. cfr.

c. **Autoridades Facultadas para Crear leyes.**- Para conocer que autoridades pueden emitir leyes, estableceremos que función legislativa, es la actividad que el estado realiza por conducto de los órganos idóneos de acuerdo con su régimen constitucional forman el Poder Legislativo. En México la función legislativa formal la realiza el Congreso de la Unión, compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores, conforme lo que señala el artículo 50 de la Constitución Política, en este sentido, entra también el conjunto de actos que pueden realizar cada una de las cámaras en forma exclusiva, atento a lo que disponen los artículos 74 y 76 constitucionales.

De lo anterior, podemos deducir que las autoridades que en México están facultadas para la creación de leyes son: El poder Legislativo, depositado en el Congreso de la Unión, quien podrá emitir leyes que interesen a toda la República dentro del ámbito federal, asimismo, será el órgano legislativo del Distrito Federal, teniendo la facultad exclusiva de crear las leyes aplicables en esta entidad en materia del fuero común. De acuerdo a su función legislativa, el Congreso podrá delegar la creación de reglamentos y ordenamientos necesarios para la correcta aplicación de las leyes, en este caso a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, conforme lo establece el artículo 73, bases 3ª y 4ª de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, las Legislaturas Locales, tienen la facultad de crear leyes de observancia general dentro de su propio territorio, siempre que no contravengan las disposiciones de la Constitución General de la República, pero este no es el caso de la Asamblea de Representantes, que resulta ser un órgano más de representación que legislativo, razón por la cual, para efectos de la propuesta que se realiza en la presente investigación, es necesario que sea el propio Congreso de la Unión el que legisle sobre el problema objeto de estudio y encargue a las autoridades administrativas del Distrito Federal el diseño de los reglamentos idóneos para el leal cumplimiento de las leyes que se llegaren a expedir.

d. Breve explicación del Proceso legislativo.- En primer lugar, habremos de distinguir entre dos clases de procesos legislativos: uno destinado a reformar la Constitución y otro para la confección de leyes. El primero debe hacerse conforme a lo establecido por el artículo 135 constitucional, que establece un procedimiento específico y una determinada votación. Por lo que hace al proceso de confección de leyes, este procedimiento lo norman los artículos 71 y 72 constitucionales y por ser este el que más interesa a la presente investigación, distinguiremos en este proceso las siguientes fases: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

- **Iniciativa:** El derecho de iniciar leyes o decretos compete en primer lugar al Presidente de la Republica, en segundo término el Congreso de la Unión y por ultimo las legislaturas de los estados, de acuerdo con el artículo 71 constitucional.

- **Discusión:** todo proyecto, ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, siendo indiferente que la discusión se inicie en una u otra, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados (art. 72 constitucional). La Cámara donde se presenta el proyecto de ley para iniciar su discusión recibe el nombre de Cámara de Origen y la otra se denomina Cámara Revisora. Una vez aprobado el proyecto en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la otra, si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, procederá a publicarlo inmediatamente.

- **Aprobación:** Para que un proyecto pueda llegar a convertirse en Ley, debe ser integralmente aprobado por cada una de las Cámaras.

- **Sanción:** Una vez aprobado el proyecto por las dos Cámaras, se remite al Ejecutivo para que le dé su sanción, la negativa del Ejecutivo para dar su sanción, se conoce como veto. Se tendrá como aprobado o sancionado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los diez días siguientes, a no ser que,

corriendo este término, el Congreso hubiere cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución tendra que hacerse en el primer día hábil en que el Congreso este reunido.

- Promulgación: Consiste en el reconocimiento solemne por el ejecutivo de que una ley ha sido aprobada conforme al proceso legislador establecido por la Constitución y que, por consiguiente, debe ser obedecida.

- Publicación: Es el acto por el cual una ley ya aprobada y promulgada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación debe hacerse en el Diario Oficial de la Federación o en la gaceta oficial de los estados, según sea el caso.

Iniciación de Vigencia: Se entiende por esta, el momento en que una ley comienza a obligar. (14)

En nuestro Derecho, hay dos sistemas de iniciación de vigencia; el sincrónico y el sucesivo. El primero consiste en señalar para todos una misma fecha en que la ley comenzara a regir, a partir de su publicación, de acuerdo al artículo 4° del Código Civil para el Distrito Federal. El artículo 3° del mismo ordenamiento, enuncia las leyes de iniciación sucesiva, en razón de la distancia de los destinatarios de las leyes.

(14) Vitoro Toranzo, Miguel.- Introducción al Estudio del Derecho.- Cuarta Edición, México 1980, Edit. Porrúa, pags. 174-177.

e. Obligatoriedad y vigencia de la Ley.- Para establecer este concepto, habremos de atender nuevamente a los criterios de clasificación de validez de las leyes. Con el termino validez designamos la existencia específica de una norma, que establece que algo debe ser o no. En este sentido, cabe distinguir entre la validez y la eficacia de una norma, esto es, la validez consiste en la vigencia de la ley en el tiempo y en el espacio; pero el hecho real de que sea aplicada y obedecida por la gente, es su eficacia, es decir, que una norma valga quiere decir algo distinto a afirmar que ella es aplicada y obedecida en los hechos. (15)

La obligatoriedad y la validez de las normas según los criterios de clasificación en diferentes ambitos, puede ser en funcion de su fuente, del territorio, de su jerarquia, de su materia, etc. Asi pues, las leyes pueden obligar en todo el pais, como el caso de la Constitución, o solo en un determinado estado, como sucede con el Código Civil de cualquier estado, asimismo, pueden ser vigentes en un determinado tiempo, en tanto no sean derogadas o abrogadas; de igual forma pueden obligar de acuerdo a su jerarquia, por ejemplo, las disposiciones de una ley ordinaria no podran nunca contravenir a la Constitución Federal, por lo que la obligatoriedad y vigencia de la ley depende del punto de vista

(15) Kelsen, Hans.- Teoría Pura del Derecho.- Séptima Edición, México 1993, Editorial Porrúa, páginas. 23 y 24. cfr.

en que se analice, pero siempre respetando el principio de que la ley debe tener caracter general e imperativo, teniendo los medios adecuados para su cumplimiento, es decir, la ley debe tener y tiene una sanción, para obligar a su cumplimiento.

B. LOS REGLAMENTOS.

a. **Concepto.**- Al igual que en el caso de las leyes, es necesario establecer un concepto de este tipo de ordenamientos, pero ahora enmarcados dentro de la legislación de la ciudad, a efecto de entender las referencias que mas adelante se harán de estos.

En primer lugar, se menciona el concepto que da la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y que se puede considerar como el concepto legal de reglamentos dentro del Distrito Federal, el cual establece que "se entiende por reglamento el conjunto de normas dictadas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con caracter general y obligatorio, que tienen por objeto proveer en la esfera administrativa, la aplicación y observancia de las leyes relativas al Distrito Federal, o bien las dictadas con el objeto de regular las materias contenidas en el art. 73 fracc. VI, base 3a, incisos A) e I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." (16)

(16) Reglamento Para el Gobierno Interior de la A.R.D.F.- México 1933, artículo 4°, disposiciones preliminares.

La doctrina considera al reglamento como una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal, que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Legislativo (17).

Esta atribución se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de aligerar la tarea del Poder Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejor posición de llevar a cabo ese desarrollo, pues se encuentra en contacto más íntimo con el medio en que han de surtir efectos las leyes, además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de esta facultad permite que la legislación se vaya adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo, ya que éste tiene procedimientos más complicados para la modificación de ordenamientos.

Por lo anterior, deducimos que el Reglamento constituye un hecho de carácter administrativo, siendo además un acto de ejecución de las leyes, tal como lo define la Constitución.

(17) Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Vigésimo Novena Edición, México 1990, Edit. Porrúa. Págs. 104, 105. cfr.

La importancia de esta concepto radica en conocer la forma y la naturaleza de los reglamentos, para que en su momento, puedan ser entendidos en el sentido que se pretende dar al presente trabajo y poder establecer a continuacion cuales son las autoridades facultadas para la creacion de reglamentos en el Distrito Federal.

b. Autoridades que pueden crear Reglamentos.- Segun lo dispone el articulo 73 fracción V, bases 1ª, 3ª y 4ª y de acuerdo a su naturaleza, los reglamentos pueden ser expedidos, en primer término, por el Presidente de la República, pues como lo establece la base 1ª citada, para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, el gobierno del mismo estara a cargo del presidente, quien lo ejercera por conducto del organo u organos que determine la ley respectiva, en este caso, el gobierno de la Ciudad esta a cargo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, por lo tanto podemos decir que una de las autoridades facultadas para crear reglamentos es el propio Departamento del Distrito Federal, siempre que no se contravengan las leyes relativas.

Por otro lado, de acuerdo al inciso A) de la base 3ª del articulo de referencia, la Asamblea de representantes está facultada para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policia y buen gobierno, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal y que tengan por objeto atender las

necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal en materia de educación, asistencia social, abasto de alimentos, mercados, espectáculos públicos, etc. En este sentido, la ARDF puede en algunos casos, emitir reglamentos, para el adecuado funcionamiento de los servicios de la Ciudad.

c. De su **Obligatoriedad y Vigencia**.- Atendiendo al concepto de reglamento, podemos decir que su obligatoriedad está en función de la ley que regulan o de las necesidades concretas de la población del Distrito Federal, pero no tienen la fuerza legal para su aplicación a través de poder coactivo del Estado, como sucede con las leyes, lo anterior, en función de que la ley puede existir y tener plena validez sin que haya un reglamento de la misma, en tanto que el reglamento, salvo casos excepcionales, supone la preexistencia de una ley, cuyos preceptos desarrolla y a los cuales se encuentra subordinado. (18)

Uno de los principios fundamentales en que se basa la diferencia de las leyes y los reglamentos, es la jerarquía y la relación de supra-subordinación que entre ellas existe, es decir, la preferencia o primacía de la Ley, que consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento. Es aquí

(18) Ib. Págs. 106, 107. cfr.

donde podemos precisar que la vigencia de los reglamentos suele ser muy variable, ya que por su propia naturaleza son susceptibles de ser reformados, derogados o abrogados con cierta facilidad, a diferencia de las leyes que requieren de un proceso legislativo definido. Por tal motivo y tomando en cuenta que el ejecutivo tiene la facultad de cambiar los reglamentos, es factible que sean modificados en funcion de la política del gobierno en turno, lo que no da seguridad jurídica a los ciudadanos, con un reglamento, por lo que siempre resulta mucho mas concreto el derecho otorgado por una ley ordinaria que por un reglamento administrativo y en este sentido, la obligatoriedad de un reglamento, resulta ser menor que la de una ley formal, pues aunque el reglamento es igualmente de observancia general en un determinado espacio y tiempo, y siempre esta sujeto a la subordinacion para con una ley y corre el riesgo de desaparecer con facilidad, ya que el poder del que emana no requiere de tantas formalidades para su actividad legislativa.

C. LOS BANDOS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO.

a. Concepto.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal entiende como Bando "aquella resolucíon de la Asamblea de Representantes mediante la cual se hace saber a los habitantes del Distrito Federal una orden de carácter temporal o referida a un suceso determinado y que deberan cumplir." (19)

(19) Reglamento Para el Gobierno Interior de la A.R.D.E.- México 1938, artículo 4°, disposiciones preliminares.

b. De las autoridades que pueden emitirlos.- Segun el articulo 73 de nuestra Constitución, en su base 3a, inciso A), señala que es facultad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policia y buen gobierno, que sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso tengan por objeto atender las necesidades de los habitantes del D. F. en materia de educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos; mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública, etc.

c. De su obligatoriedad y vigencia.- Segun el concepto proporcionado por la propia Asamblea de Representantes, el bando tiene una vigencia determinada a un grupo de personas, un espacio de tiempo o dependiente de un suceso cierto o incierto, por lo que su vigencia resulta constreñida a hechos particulares y si los reglamentos corren el riesgo de ser reformados, derogados o abrogados en cualquier momento por la facilidad que tienen al no contar con un proceso legislativo o de reforma demasiado complicado, los bandos tienen una vigencia aun mas relativa, pues se pueden revocar aun con mayor facilidad.

Por lo que respecta a su obligatoriedad, nos encontramos con el problema de que carecen completamente de poder coactivo para su aplicación, pues la Asamblea no cuenta con un órgano ejecutor que califique y aplique las sanciones que pudieran

resultar de las violaciones a sus disposiciones, quedando encargadas de ello las autoridades administrativas de la Ciudad, que en la práctica han demostrado por demás su incapacidad para someter a la ciudadanía al cumplimiento de este tipo de ordenamientos, pues se carece de fundamento legal y sobre todo de voluntad suficientes para llevar a cabo acciones mas decididas.

CAPITULO II
REFERENCIAS ECONOMICAS Y JURIDICAS DEL COMERCIO
AMBULANTE EN LA CIUDAD DE MEXICO.

A. LA ECONOMIA INFORMAL O SUBTERRANEA.

a. **Concepto de Economía Informal.**- Se ha calificado con este adjetivo y otros tales como Economía negra, marginal o de desecho, a las actividades económicas desarrolladas al margen de aquellas oficialmente aceptadas dentro del proceso económico nacional, aun de los países mas desarrollados. (20)

"Es de igual forma, un producto de la crisis económica mexicana, en cuyas características puede observarse la tipología de una empresa regida bajo el principio de libertad, que actúa extraoficialmente dentro de la Economía mixta, siendo en verdad acto de libertinaje económico." (21)

(20) CEESP La Economía Subterránea en México.- Serie de estudios CEESP, Méx. 1986, pag.13 cfr.

(21) Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México.- El Comercio Ambulante en la Ciudad de México. Segunda Edición, México 1988, Editorial Siglo XXI, pag.14.

Entre sus peculiaridades se encuentra la de generar empleos indirectos de forma acelerada y a bajo costo, capacidad que el sector formal no cubre, asimismo, los desequilibrios que provoca en la sociedad son evidentes, al contravenir el orden jurídico establecido, los derechos del consumidor y la Ecología, entre otros. (22)

De lo expuesto en las líneas precedentes, podemos tomar algunos elementos comunes de las definiciones planteadas y concluir con una definición que sirva a los fines de la presente investigación y que a continuación se presenta: Se entiende por Economía Informal o Subterránea, aquel conjunto de actividades que participan de manera extraoficial en el proceso económico nacional o de una entidad; actuando al margen de la ley.

El anterior concepto es en razón de que los comerciantes ambulantes evaden todo tipo de obligaciones dispuestas en los distintos ordenamientos jurídicos vigentes en nuestra Ciudad, tales como pago de obligaciones fiscales, de Seguridad Social, de salubridad, Ecología; entre otras. Sin embargo, es menester recalcar el origen de este tipo de actividades y en especial del comercio en vía pública, por ser el tema que nos atañe en este caso y entre las que se cuentan el desequilibrio

(22) Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, Economía Informal, Segunda Edición, México 1988, Editorial Siglo XXI, pag. 11. cfr.

económico y político que sufre el país, la falta de capacidad de los sectores público y privado para responder a la necesidad de empleo, el deliberado propósito por parte del gobierno capitalino, ya que es ante la complacencia de las autoridades que se multiplica este fenómeno reportando numerosos beneficios pecuniarios a todos los niveles del Departamento del Distrito Federal, en especial de las Delegaciones Políticas donde se encuentran las principales concentraciones; sólo por mencionar algunas de las principales causas.

b. El Comercio Ambulante como Parte de la Economía Subterránea de la Ciudad de México en la segunda mitad del siglo XX.

Durante la segunda mitad del presente siglo, el comercio en vía pública, ha proliferado en proporciones alarmantes, sobre todo en los últimos cuatro periodos presidenciales, ya que en años anteriores y sobre todo durante la gestión del Lic. Ernesto P. Uruchurtu como jefe del Departamento del Distrito Federal, este problema fue controlado, no dejando que aumentara desmedidamente, utilizando medidas duras pero efectivas en contra de los ambulantes, sobre todo del centro histórico, ya que se les obligaba a respetar una determinada circunscripción, no pudiendo rebasar los límites, en el entendido de que al hacerlo se les impondrían arrestos y multas. Es menester hacer notar que este periodo coadyuvó a que el problema no creciera en mayores proporciones. El hecho

de que a partir de 1970 el crecimiento demográfico fue mucho mas acelerado, trajo como consecuencia la insuficiencia de empleos para la mano de obra demandante, surgiendo el comercio ambulante como una expresión desesperada, caotica y agresiva del derecho al trabajo y se convierte en corrosión de lo existente y cancelación de lo posible, en tanto no sea canalizado hacia soluciones imaginativas. En los años siguientes a 1970, la actitud de las autoridades, permitió que las calles fueran invadidas de forma totalmente anárquica por las diferentes organizaciones de comerciantes, que se disputaban los espacios a través de la violencia, ya que como es sabido en la calle impera la ley del mas fuerte, entre los líderes que mayor fuerza y poder adquirieron durante este periodo, debido a su filiación al partido oficial, destacan Guillermina Rico González quien se apoderó de un alto porcentaje de las calles sobre todo del centro de la Ciudad, seguida de otras lideresas como Alejandra Barrios Richard y Benita Chavarría Flores, sólo por mencionar algunos de los nombres mas sobresalientes. (23)

Por lo expresado, podemos decir que se ha rebasado la época en que el comercio se ejercía sólo en las concentraciones creadas para tal efecto, ya que en la actualidad podemos ver que en casi cualquier punto de la Ciudad, alguien vende algo en la calle, lo cual viene a ser

(23) Sáenz, Luis Ignacio.- La Mercad, el Deber de Informar, Méx. 1991, Edit. D.D.F., p.p. 34-37.cfr.

una característica de nuestro tiempo, traducida en el desenfreno en los hábitos de consumo, ocasionando que cada día existen menos puntos urbanos estables, ya que entre las características del comercio ambulante se encuentra el hecho de no necesitar un espacio arquitectónico inmobiliario para la venta, ya que la mercancía no necesita de ningún elemento construido, pues no estará mucho tiempo en exhibición, ya que debido al comercio de paso, esta va desplazándose aceleradamente.

De las consideraciones anteriores, se deduce que el espacio transitable en la calle, con la proliferación de puestos, se reduce a algo que no es ni mercado, ni calle, ni tienda. Tampoco constituye una expresión de cultura popular; además, y esto es lo novedoso, la aglomeración de vendedores y consumidores ya no es en torno del mercado como sucedía antes, sino en cualquier calle. Estamos fundando aldeas sobre el pavimento que cubren obras de infraestructura coetáneas, como el drenaje, el metro, el cableado telefónico y de luz, tuberías de agua potable; ocasionando deterioro en estos servicios y un alto gasto para el erario de la Ciudad, teniendo así el ambulante su primer efecto negativo en la economía de la Ciudad, ya que obliga a erogarse grandes sumas para reparar los desperfectos, gastos que no se realizarían con el deterioro normal por el uso ordinario. (24)

(24) Secretaría de Programación y Presupuesto.- La ocupación informal de Áreas Urbanas, Editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1979, págs. 48-50 cfr.

Una vez presentada esta breve semblanza sobre el ambulante en las calles de la Ciudad durante los últimos años, pasaremos a ver las repercusiones económicas que tiene esta actividad informal en el desarrollo del proceso económico del Distrito Federal.

"En nuestro país, el 45% de la población económicamente activa se desempeña en los sectores informales de nuestra economía, este porcentaje ha alcanzado elevados índices de crecimiento debido al continuo desempleo que los sectores formales originan por la acentuada contracción de la demanda de servicios comerciales y financieros, originados por la rescisión de mercados que antaño ofrecían opciones de empleo en todo el mundo. México cuenta en la actualidad con uno de los índices más elevados a nivel mundial en cuanto al comercio informal, que se concentra proporcionalmente en un alto número en la Ciudad de México." (25)

Esta parte de la población, por su propia actividad cuenta con recursos temporales que generan las actividades productivas en pequeña escala y que en la mayoría de los casos estos recursos no se encuentran contemplados dentro de los impuestos que la S.H.C.P. exige como pago por el desarrollo de actividades económicas, por tal motivo, la existencia del

(25) INEGI Resultados Oportunos de los Censos Económicos. - Edít. INEGI, México 1981, pág. 87.

comercio informal representa al estado evasión fiscal y una participación en el Producto Interno Bruto no registrada, misma que incrementaría la contabilidad del sector comercio. A manera de ejemplo, a continuación se transcribe el siguiente cuadro obtenido en el INEGI: (26)

PARTICIPACION DEL SECTOR COMERCIO EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE 1980 A 1986. (MILLONES DE VIEJOS PESOS)

AÑO	P.I.B. TOTAL	P.I.B. SECTOR COMERCIO	% DE PARTICIPACIÓN
1980	4,470,077	1,097,317	24.5
1981	4,862,219	1,221,376	25.1
1982	4,831,689	1,203,735	24.9
1983	4,628,937	1,109,719	24.0
1984	4,796,050	1,153,042	24.0
1985	4,919,905	1,183,753	24.1
1986	4,725,277	1,098,033	23.2

Si hablamos de un 45% de la población económicamente activa desarrollándose dentro de actividades informales de la Economía y en donde mayoritariamente se dedican al comercio informal, este cuadro nos puede dar una idea del Producto Interno Bruto que no se registra en la Economía Nacional y si

(26) INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas Consolidadas de la Nación. Oferta y Utilización del P.I.B. de 1980-1986. - Edic. INEGI, México 1988. cfr.

tomamos en cuenta que las actividades Económicas se desarrollan en gran medida en el centro del país, encontraremos que en el Distrito Federal se genera un alto índice de Producto Interno Bruto no registrado, lo cual afecta notablemente los presupuestos de ingresos y egresos a nivel nacional y estatal, no pudiéndose realizar obras de beneficio social, que se llevarían a cabo si se contara con el recurso generado y no registrado en la contabilidad nacional y como caso específico del Distrito Federal.

Aunado a la evasión tributaria y a los problemas mencionados en los párrafos que anteceden, pasaremos a estudiar el tipo de concentraciones que han proliferado en las últimas décadas y su repercusión en la economía local.

Según un estudio realizado por la CANACO en agosto de 1987, se clasificó al comercio ambulante en dos vertientes: el comercio de subsistencia y el de alta rentabilidad, el primero es el comercio clásico que se ha desarrollado en todas las épocas dentro de la ciudad, es decir, aquella actividad comercial desarrollada por el núcleo familiar como medio para obtener los satisfactores básicos, ya que sus ingresos no superan el promedio de la población trabajadora que percibe un salario fijo y que en muchos casos es apenas superior al salario mínimo. (27)

(27)CANACO.- El Comercio Ambulante en la Ciudad de México, pag.14. cfr.

Sin embargo, es el segundo tipo de comercio referido el que primordialmente interesa a este capítulo, pues es aquel que afecta de forma importante a la Economía del Distrito Federal, en virtud de que sus principales giros comerciales son aquellos que se encuentran prohibidos por las leyes, tales como la venta de artículos de importación, introducidos de forma ilegal al país (contrabando) y de artículos imitación, actividad comunmente conocida como piratería; lo cual amen de configurar un tipo penal, constituye una grave evasión de cargas fiscales como ya se ha mencionado. Pero otro hecho que incide gravemente en perjuicio de la Economía, es el de que este tipo de comercio representa una grave competencia desleal en contra del comercio establecido, sobre todo la micro, pequeña y mediana empresa, que si cubren las obligaciones impuestas por el gobierno para el funcionamiento de sus negocios, provocando que las ventas de estos últimos disminuyan en detrimento de su poder adquisitivo, afectando negativamente la generación de recursos oficialmente contemplados dentro el proceso económico con las consecuencias que ya se han señalado, sin mencionar que esto contribuye al aumento en el desempleo ya existente, en virtud de que los comerciantes ya no generan recursos suficientes para pagar trabajadores y tienen que limitarse a la empresa familiar, contando sólo con este tipo de asistentes.

Pero existe un mayor riesgo para la seguridad pública, ya que del comercio ambulante se llega según el proceso

sociológico, al comercio callejero de drogas, como en el caso de la ciudad de Nueva York, este problema no requiere de mayor análisis pues es de sobra sabido el perjuicio que acarrea a la sociedad.

Por último, cabe hacer mención de las principales concentraciones de comercio informal que existen en la ciudad. Para dar una idea mas acertada de las dimensiones del problema y su influencia en la economía de la ciudad, ya que como se ha comentado, este problema existe en casi todas las delegaciones políticas del Distrito Federal, encontrando que algunos tipos de concentración representan mayor problema que otros.

Concentraciones de Ambulantes.- Estas concentraciones se han caracterizado por estar constituidas de un número considerable de vendedores que se establecen de lunes a sábado, principalmente, en los lugares de mayor afluencia de consumidores, como es el caso de la Merced, Circunvalación (nuevamente invadida), San Cosme, Tepito, Santa Anita; sólo por mencionar algunas, se dedican primordialmente a la comercialización de productos de electrónica, ropa y bisutería, por lo general de procedencia extranjera e introducida de forma ilegal al país o productos provenientes de la piratería. (28)

(28) Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, *Economía Informal*.- págs. 18,17. cfr.

Mercados Sobre ruedas y Tianguis.- De acuerdo a información proporcionada por la Coordinación de Abasto y Distribución del Departamento del Distrito Federal, existen 833 tianguis y 59 mercados sobre ruedas que funcionan durante toda la semana en diferentes zonas del Distrito Federal y que agrupan en su conjunto más de 60,000 puestos.

Estos mercados y tianguis tienen la peculiaridad de comercializar artículos de primera necesidad, como son: alimentos perecederos, abarrotes, ropa, calzado y artículos para el hogar, lo cual le da un carácter de necesidad social a este tipo de comercio, pues pone al alcance de los estratos mas bajos de la sociedad los productos antes mencionados, a precios mas accesibles que los del comercio establecido formalmente, pues sus costos son menos altos; por tanto podríamos considerar este tipo de comercio como una excepción al problema, pues cumplen una función de ayuda a las clases económicamente marginadas, además de no constituir una obstrucción permanente a la vialidad de las calles; sin embargo, en los últimos años se ha desvirtuado esta función, pues de una investigación de campo realizada por el Programa de Mejoramiento del Comercio Popular en el año de 1990, se desprende que el 20% de los locales ubicados en estas concentraciones, venden productos de importación ilegal, lo cual los convertiría de seguir aumentando esta tendencia, en un problema similar al de las concentraciones de ambulantes.

Tiangulis-Bazar.- Este tipo de concentraciones se asemeja mucho a las concentraciones de ambulantes en cuanto a la comercialización de productos de importación ilegal, principalmente ropa y calzado, pero con la peculiaridad de que se establecen principalmente los fines de semana y ofrecen precios por debajo de las tiendas establecidas. (29)

Puestos Fijos en la Vía Pública.- Este tipo de puestos se dedica principalmente a la venta de alimentos preparados en la vía pública y constituyen hoy en día uno de los problemas más serios en materia de salud. Se detectó según información del INEGI, en el último censo económico, que existen en las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal más de 15,000 puestos, que operan con la falta más elemental de higiene, situación que hace necesario que las autoridades sanitarias atiendan con rigor éste problema. (30)

Es importante hacer notar que además de ser una de las principales causas de los males gastrointestinales en la ciudad, representan un alto riesgo para los transeúntes por la utilización en la vía pública de tanques de gas, anafres y el empleo de productos de fácil descomposición, que se mantienen sin la refrigeración adecuada; sin embargo, este tipo de puestos cubren las necesidades de la gente de escasos recursos

(29) ib. pag. 19. cfr.

(30) INEGI, Resultados Oportunos de los Censos Económicos.- pag. 98. cfr.

que no tiene acceso a otro tipo de locales en donde comer, ya que por lo general se tienen que viajar grandes distancias para llegar a los centros de trabajo, lo cual obliga a comer en la calle, por tanto, es menester que el comercio de alimentos establecido, ofrezca precios mas accesibles, previo beneficio por parte del gobierno hacia estos en el sentido de condonarles algunas obligaciones que abaraten sus costos de venta y puedan ofrecer precios mas competitivos para combatir el ambulante en este giro.

Por último, existe otro problema, que el gobierno de la ciudad ha tratado de solucionar sin conseguirlo, pues sólo ha cambiado las características de los comerciantes, este tipo de comercio es el que se desarrolló por varios años dentro de las instalaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metropolitano (METRO), con las consecuencias sabidas por todos y que en 1990 fueron retirados en cumplimiento del bando emitido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en este sentido, pero que dieron lugar a la formación de concentraciones de ambulantes en las inmediaciones de las estaciones de este medio de transporte, los giros que principalmente se manejan en este tipo de concentraciones, son ropa, bisutería y artículos piratas, tales como cassettes, discos compactos, perfumes, etc. Asimismo, se dio origen a la multiplicación de otro tipo de comerciantes, que se denominan como "vagoneros" y son aquellos que expenden sus productos de vagón en vagón, con la peculiaridad de portar su mercancía en

pequeñas maletas, para evitar la acción del personal de seguridad, vendiendo principalmente mercancías de imitación de muy baja calidad a precios bajos, pero en detrimento del prestigio de las marcas imitadas, constituyendo una grave falta a las reglamentaciones de patentes.

El número de ambulantes en sus diferentes manifestaciones, desempeñan su actividad en 110,828 puestos, lo que significa el 47.7% del total de comerciantes debidamente establecidos en la Ciudad de México, lo anterior de acuerdo a los censos económicos del INEGI actualizados a 1987, en los cuales se señala que las empresas formales ascienden a 121,256. Además, las cifras obtenidas por la CANACO en investigación de campo, reflejan que en el periodo comprendido entre agosto de 1987 y agosto de 1988, se incrementó en un 40% la actividad informal, tan solo en las concentraciones localizadas en la zona centro. (31)

La anterior información se puede observar con mayor claridad en el cuadro siguiente.

(31) Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, Economía Informal - p.p. 23,24. cfr.

COMERCIOS UBICADOS EN LA CIUDAD DE MEXICO A JUNIO DE 1987

C O N C E P T O	NUMERO DE COMERCIOS Y PUESTOS	% AL TOTAL DEL COMERCIO EN LA CIUDAD
COMERCIO ESTABLECIDO	121,256	52.3
COMERCIO INFORMAL	110,828	47.7
TOTAL	232,084	100

Lo establecido en el cuadro que antecede refleja el grado de evasión de obligaciones que el comercio informal tiene en contra del Estado dentro de nuestra ciudad, por lo tanto es urgente encontrar una pronta solución a este grave problema que crece cada día más y que afecta a nuestro ya de por sí endeudado erario nacional, ya que se prevé que el desempleo aumentará todavía más en los años que vienen, lo cual dará origen a nuevos vendedores, ya que según datos proporcionados por el INEGI, esta es la principal causa de la proliferación de puestos en vía pública, junto con la búsqueda de mayores ingresos para el núcleo familiar, ya que por la primer causa son vendedores un 46% del total, por el segundo caso un 40%, mientras que sólo un 14% ejerce el comercio por tradición, es decir, por herencia. (32)

(32) INEGI. Resultados Oportunos de los Censos Económicos. - pág. 99. cfr.

Lo anterior nos refleja que este problema no se solucionará sino hasta que las autoridades tomen una actitud decidida y coherente que no genere mayores problemas para la sociedad y que atienda a los intereses de todos los entes afectados económica y socialmente.

Por último, cabe hacer mención que los datos expresados en este punto, son a manera de ejemplo, con el fin de dar una idea aproximada de las dimensiones del problema, pero las cifras al momento de concluir la elaboración del presente capítulo, se han elevado considerablemente, teniendo como consecuencia un mayor impacto en la economía del Distrito Federal.

B. EL ART. 5o CONSTITUCIONAL Y EL COMERCIO AMBULANTE EN LA CIUDAD DE MEXICO.

Algunas posturas partidistas sostienen que el comercio ambulante esta justificado o permitido en función del art. 5o de nuestra Constitución, lo cual de ninguna manera puede ser cierto, toda vez que el mencionado precepto es muy claro en cuanto a la afectación de intereses de terceras personas. A continuación se presentan estudios de distintos juristas con respecto a este artículo, lo cual nos ayudará a entender el porque de la negación del comercio ambulante como un derecho consagrado en las garantías individuales.

La libertad de trabajo es una de las garantías individuales que en mayor medida contribuyen a la realización de la felicidad humana, es por esto que la libertad de trabajo se concibe como la facultad que tiene todo individuo de elegir la ocupación que más le convenga para conseguir sus fines vitales, pero existen limitaciones y al respecto, el precepto constitucional es claro al señalar que " A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que mas le acomode, siendo licitos", por ende, toda actividad que cae dentro de lo ilícito no queda protegida por la garantía constitucional. (33)

En este sentido, el artículo en estudio añade que "el ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros o por resolución gubernativa dictada en términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad." (34)

Resumiendo lo expuesto en los párrafos que anteceden, se concluye que existen tres tipos de limitantes a la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5º de nuestra Carta Magna, las cuales a continuación serán analizadas brevemente de forma

(33) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales.- 15a. Ed., México 1981, Edit. Porrúa, pag. 308. cfr.

(34) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- Diccionario Jurídico Mexicano.- México 1980, Edit. UNAM, pag. 201.

individual, con el fin de determinar la improcedencia del argumento con el que se pretende amparar al comercio ambulante bajo esta garantía individual, refutando las declaraciones de algunos políticos en el sentido de que el comerciante ambulante tiene derecho incluso a que se le conceda el Amparo de la justicia de la Union en el caso de ser retirados de la via publica.

En primer término, se habla de la licitud del trabajo, entendido este como el oficio, profesion, industria o comercio que le acomode al individuo; en este sentido, el comercio en via publica es a todas luces una conducta que cae dentro de lo ilicito, pues como indica el Maestro Ignacio Burgoa en su obra "Las Garantías Individuales", la licitud de un acto o un hecho es una circunstancia que implica contravención a las normas de orden publico o a las buenas costumbres. (35)

Es facil deducir que el comerciante ambulante viola normas de interés publico con su actividad, en tanto que incumple con disposiciones legales de tipo fiscal, sanitario, de seguridad, de vialidad, solo por mencionar algunas, lo cual es motivo suficiente para que se prohíba este tipo de actividad, contando con el respaldo constitucional, aunado a esto, hace aun mas urgente una Ley apropiada al problema, lo ya expresado en el inciso referente a los daños que la

(35) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales 15a. Ed. Mexico 1921, Edit. Porrúa, pag. 311. cfr.

Economía Subterránea provoca a las finanzas del país y en específico a nuestra Ciudad.

Al incumplir con las normas dispuestas en distintas Leyes y Reglamentadas, el comercio ambulante comete actos ilícitos que atacan el interés público y por ello deberían ser acreedores a una sanción, sin embargo, las autoridades no han hecho nada por regular el comercio ambulante con medidas tendientes a su desaparición paulatina pero definitiva.

El segundo aspecto prohibitivo del artículo en cuestión y en el que igualmente podemos encuadrar al comercio ambulante, es el referente a la afectación de los derechos legítimos de terceros y en este sentido, dicha actividad subterránea ataca directamente los intereses del resto de la población de la Ciudad, dentro de esta afectación de intereses podemos mencionar el derecho de libre tránsito por las calles que todos tenemos, sin el riesgo de sufrir accidentes al caminar por el arroyo o de atropellar a algún transeúnte por la misma razón; de igual modo, todos tenemos derecho a la utilización de los servicios con que cuenta la Ciudad, tales como pavimentación, luz eléctrica, drenaje, etc., servicios que sufren severos deterioros debido al establecimiento de los vendedores ambulantes en espacios urbanos no destinados al comercio. Por otro lado, los vendedores en vía pública afectan directamente el interés legítimo de quienes cumplen con los numerosos requisitos exigidos para la operación de comercios

de los llamados establecidos, ya que no solo representan competencia desleal, pues al no pagar impuestos, reducen sus costos de operación ofreciendo precios por debajo del comercio establecido, aunque claro la calidad de los productos suele ser inferior y no ofrece ninguna garantía, pero aparte de esto, en muchas ocasiones el comerciante ambulante obstruye la entrada a los comercios establecidos ahuyentando a la clientela en potencia que pudieran tener. Por estas razones, sobran motivos para que se prohíba el ejercicio del comercio ambulante, ya que es evidente la afectación de los legítimos intereses de terceros.

La tercera limitante se refiere a la prohibición de desempeñar trabajos que ataquen a la sociedad, de lo cual podemos inferir que el comerciante ambulante al no cumplir con sus obligaciones fiscales, ataca el interés de la sociedad en su conjunto que si cumple con sus contribuciones, ya que la parte de la población que cumple debe cargar con el faltante que no aporta la Economía Subterránea y esto se ve reflejado en la calidad de servicios con que cuenta la Ciudad, que podrían ser mejores si se contara con mayores ingresos vía contribución tributaria, siempre que la administración de los recursos sea honesta.

Lo expresado en los párrafos anteriores demuestra ampliamente el porque no se puede considerar que la existencia del comercio ambulante se pueda sustentar en el artículo 5º

Constitucional, pues se ha demostrado ampliamente que dicha actividad encuadra dentro de las tres limitantes que el precepto considera, por lo que resulta evidente la ilegalidad de este tipo de comercio, que ha sido defendido y aprovechado por los partidos políticos, con mas fundamentos de esa indole que juridicos.

C. DIVERSAS DISPOSICIONES LEGALES EMITIDAS DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX Y QUE POR ALGUNAS PARTES DE SU CONTENIDO RESULTARIAN APLICABLES AL PROBLEMA DEL COMERCIO AMBULANTE Y QUE SIN EMBARGO NUNCA SE HAN LLEVADO A LA PRACTICA PARA ERRADICAR ESTA ACTIVIDAD.

Para el desarrollo de este punto, llevaremos a cabo el análisis de algunas partes de diversos ordenamientos juridicos que pudieran resultar aplicables al problema en estudio, y que a continuación se detallan.

En primer término analizaremos el contenido de las disposiciones del Reglamento de Mercados Públicos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de junio de 1951, durante el mandato del Lic. Miguel Alemán Valdéz y que contemplan el comercio ambulante en varios de sus artículos, lo anterior con el objeto de entender la postura del gobierno de la Ciudad ante el comercio ambulante en los últimos 50 años.

En el capítulo I de las Disposiciones Generales, el artículo 3° Fracción IV, señala que "Son comerciantes

ambulantes A, quienes hubiesen obtenido del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, el empadronamiento necesario para ejercer el comercio en lugar indeterminado y para acudir al domicilio de los consumidores. También se consideraran dentro de esta categoría a los comerciantes que por sistema utilicen vehículos". En la Fracción V del mismo artículo se menciona que son comerciantes ambulantes B, "las personas que ejerzan el comercio en lugar indeterminado y que no se encuentren dentro de las previsiones de la Fracción anterior.

De lo expuesto en el párrafo que antecede se desprende que nunca se ha considerado la posibilidad de eliminar o evitar la proliferación del comercio en vía pública, pues el propio Reglamento de Mercados lo contempla y lejos de establecer sanciones a quien lo ejerza, dispone las bases para su funcionamiento, lo anterior se deja ver con mayor claridad en el artículo 7° del mismo reglamento y que a la letra dice: "El Horario de funcionamiento de los puestos permanentes o temporales será el siguiente:

I.- Tratándose de puestos en la vía pública, habrá tres jornadas:

Diurna, de las 6:00 a las 22:00 horas

Nocturna, de las 20:00 a las 6:00 horas del día siguiente

MIXTA, de las 15:00 a las 24:00 horas.

II.- Tratándose de puestos instalados frente a edificios en que se efectúen espectáculos o diversiones públicas, desde una

hora antes de que inicie la función hasta una hora después de que hubiere terminado.

IV. Tratándose de comerciantes ambulantes A que para el ejercicio de sus actividades hagan funcionar como medio de propaganda magnavoces u otros aparatos fonoelectromecánicos, el horario será de las 9:00 a las 20:00 horas.

V.- No quedan sujetos a horario los comerciantes ambulantes B"

De la lectura de las Fracciones anteriores, podemos inferir que no se contempla de ningún modo la desaparición de comercio, y aun más, trata de regular su funcionamiento, pero lo que más llama la atención es el hecho de que mientras a los comerciantes ambulantes que obtuvieron permiso del DDF a través del pago de ciertos derechos, se les fija un horario de labores, a los comerciantes que trabajan al margen de las autoridades, no se les fija ningún horario y se les deja en completa libertad de elegir el horario en que han de funcionar, esto trajo a la larga como consecuencia que se generara un problema de gran magnitud al reconocer que no existió nunca un control sobre los entonces llamados comerciantes ambulantes B, que posteriormente darían origen a lo que hoy conocemos como comercio en vía pública, saliendo definitivamente del control de las autoridades.

El artículo 8° del reglamento en cuestión señala que se prohíbe colocar marquesinas, toldos, rotulos, cajones, canastos, huacales, jaulas, etc., que en cualquier forma

obstaculicen el tránsito de los peatones, sean dentro o fuera de los mercados públicos. Este precepto, vigente hasta la fecha, establece claramente que los peatones debemos tener plena libertad para circular por las calles, sin que existan obstáculos que lo impidan, desgraciadamente todos los días vemos que en la realidad esto es muy distinto, pues aunado a la grave inseguridad que vive la Ciudad, el transeúnte tiene que caminar por arroyos o por mitad de la calle, ante la imposibilidad de utilizar las banquetas, lo cual implica un grave riesgo de sufrir un accidente.

En su artículo 25, el reglamento de referencia señala que autoridades están facultadas para auxiliar en el cumplimiento de los preceptos al Departamento del Distrito Federal, siendo: la policía fiscal, preventiva y de tránsito del Distrito Federal. En la práctica ninguna de estas policías ejecuta acciones para hacer cumplir lo dispuesto en ese reglamento y en la actualidad los únicos que con el auxilio ocasional de granaderos de forma esporádica y por periodos cortos, que generalmente dependen de situaciones políticas, retiran a los ambulantes son los llamados inspectores de vía pública, que no hacen sino propiciar el crecimiento del problema y contribuyen a la corrupción en este ámbito, permitiendo y solapando en complicidad con los líderes que se invadan las calles de la Ciudad.

Sobre el control que el reglamento pretende tener sobre los comerciantes podemos decir que el multicitado ordenamiento dispone en su artículo 26 los registros que se deben llevar sobre el ambulante y nos dice: " Los comerciantes permanentes y Temporales, así como lo ambulantes A deberán empadronarse para el ejercicio de sus actividades, en el Departamento de Mercados de la Tesorería del D. F. Tratándose de ambulantes B, estos deberan registrarse en el mismo Departamento de Mercados a efecto de que pueda tenerse un control de estos comerciantes".

Una vez mas queda de manifiesto la poca atención prestada al ambulante B, ya que sólo se menciona que se deberá registrar, pero no refiere los requisitos para tal efecto, lo cual deja el campo abierto para el desarrollo de este tipo de comerciantes, que en la actualidad y dadas las condiciones económicas del país, han crecido en gran escala sin que se tenga un registro veraz de su número, a pesar de las escasas ventas, los altos costos de la mercancía y la extorsión de que son objeto por parte de sus líderes.

Pasando al punto referente a la ubicación de los puestos fuera de los Mercados Públicos y aquí cabe mencionar que en 1951 sólo se concebía la posibilidad de que el comercio se ejerciera en las zonas aledañas a los mercados públicos, pero se preveía la posibilidad de que se extendiera a otras zonas, pese a esto, no se trató de evitar que sucediera este fenómeno

social que ahora estudiamos y por el contrario, se reglamentó, lo cual al paso del tiempo trajo consecuencias desastrosas como veremos a continuación.

En su artículo 63, el Reglamento de Mercados Públicos señala que solamente en las zonas de los mercados a que se refiere este reglamento podrán instalarse puestos permanentes o temporales, siempre y cuando no constituyan un estorbo:

I.- Para el tránsito de peatones en las banquetas.

II. Para el tránsito de los vehículos en los arroyos.

III. Para la prestación y uso de servicios públicos como bomberos, drenaje, aguas potables, transporte, electricidad, teléfonos, etc.

Este artículo limita la instalación de puestos al perímetro de los mercados públicos, sin embargo, de la interpretación del artículo 65 se desprende lo siguiente:

Artículo 65. Se prohíbe la instalación de puestos permanentes o temporales:

I.- Frente a los cuarteles

II.- Frente a los edificios de bomberos

III.- Frente a los edificios de planteles educativos, sean oficiales o particulares.

IV.- Frente a los edificios que constituyan centros de trabajo, sean oficiales o particulares.

V.- Frente a los templos religiosos.

VI.- Frente a las puertas que dan acceso a mercados públicos.

VII.- A una distancia menor de 10 metros de las puertas de pulquerías, piqueras y demás centros de vicio.

VIII.- En los camellones de las vías públicas

IX.- En los prados de vías y parques públicos.

Del contenido de este artículo se infiere que existe una controversia con el artículo 63, pues mientras que este limita el ejercicio del comercio ambulante sólo a la periferia de los mercados, el 65 deja abierta la ciudad para ser susceptible de ser utilizada con este fin, pues sólo establece nueve restricciones, por lo que puede entenderse que en zonas distintas a las mencionadas, si es factible el ejercicio del comercio ambulante. Sin embargo, la mención de esta controversia resulta una mera observación, pues desafortunadamente en la vida diaria vemos con tristeza que una a una son violadas las limitantes establecidas, pues el comercio ambulante se ejerce principalmente en las zonas prohibidas y en general en toda la Ciudad. Otro precepto que resulta irrisorio por su contenido y su confrontación con la realidad urbana, es el 67, que declara de interés público el retiro de puestos cuya instalación viole lo dispuesto en el Reglamento. Este precepto ofrece un claro fundamento para ejercitar acciones en contra del comercio en vía pública, toda vez que el interés público se ve afectado con la actividad subterránea en estudio, sin embargo, por todo lo antes

expuesto, este artículo resulta ser solo letra muerta. En este mismo orden de ideas, otro artículo que no refleja la realidad es el 74, que señala que los comerciantes que utilicen aparatos de sonido deberán hacerlo a un volumen moderado, lo cual resulta totalmente falso, pues basta pasar cerca de una concentración de ambulantes para percatarse del alto nivel de contaminación por ruido que esta gente produce.

Para finalizar el estudio del Reglamento de Mercados, pasaremos a las sanciones previstas y veremos la poca posibilidad de aplicación que estas tienen en la actualidad.

El artículo 97 señala las siguientes sanciones:

- 1.- Multa de cinco a doscientos cincuenta pesos.
- 2.- Retiro de los puestos, marquesinas, toldos, rotulos, cajones, canastos, huacales, etc.
- 3.- Cancelación definitiva de la cedula de empadronamiento
- 4.- Prisión hasta por 15 días en la carcel de la Ciudad.

El artículo 98 se refiere a las condiciones de aplicación de las sanciones del artículo anterior, que se aplicarán tomando en cuenta las siguientes circunstancias:

- I.- La gravedad de la infracción
- II.- Reincidencia de la infracción.
- III.- Condiciones personales y económicas del infractor.

De la sola lectura de las sanciones, vemos lo anacrónico y obsoleto de su contenido, amén de que solo han servido para que el personal de vía pública obtenga lucros indebidos, pues cobran para dejar instalar, cobran para no retirar el puesto y en el caso de recoger la mercancía, el comerciante debe pagar además de la multa fijada al arbitrio de los mismos funcionarios de la delegación, la consabida mordida para que le sea devuelta, sin mencionar que por lo regular pierde mas de la mitad en la bodega, que no se hace responsable por los faltantes, caso similar es el de los arrestos, que para no llevarse a cabo, los inspectores solicitan dinero a los comerciantes. Como una observación, resulta una burla lo dispuesto en la fracción III del artículo 98, el cual habla de que se tomarán las condiciones socioeconómicas del infractor, para la imposición de multas; pues en ningún caso la autoridad contempla esas condiciones para imponer multas y mucho menos cuando se trata de extorsión al ambulante, pues parece ser que al que menos tiene es al que mas se cobra, ya que de igual forma, tienen que soportar la extorsión de sus propios líderes, que lejos de ayudarlos, se coluden con las autoridades para sangrarlos aun mas.

En conclusión, este Reglamento, por su contenido resulta ser obsoleto y fuera de tiempo, pues sus disposiciones no se ajustan de forma alguna a la realidad urbana, lo cual pone de manifiesto la necesidad de un nuevo ordenamiento que cumpla con las condiciones del Derecho Positivo para su aplicación.

Otro ordenamiento que en su contenido contempla algunas disposiciones aplicables al problema objeto de este estudio, es el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 1° de diciembre de 1987, durante el mandato del Lic. Miguel de la Madrid, dicha reglamentación establece en su Título Segundo de las vías públicas y otros bienes de uso común, capítulo II denominado Del Uso de la Vía Pública, lo siguiente:

Artículo 11.- Se requiere autorización del D.D.F. para:
Fracción II: Ocupar la vía pública con instalaciones de servicio público, comercios semifijos, construcciones provisionales o mobiliario urbano.

Del contenido de este artículo se desprende la obligación de pedir permiso formal al D.D.F. para establecer un puesto comercial semifijo o cualquier otro tipo de estructura, pero en realidad, el comerciante ambulante obtiene sus permisos de forma extraoficial de funcionarios delegacionales, como son subdelegados, Jefes de vía pública o los propios inspectores, que a través de cuotas permiten a los líderes establecer un conglomerado de comerciantes en determinada zona, con el consabido pago que estos últimos tienen que hacer para poder vender en esos lugares. Asimismo, podemos ver que este ordenamiento al igual que el Reglamento de Mercados, también contempla la existencia de comerciantes ambulantes al señalar

que se requiere autorización para poder establecer un puesto semifijo, lo cual da pauta a que estas estructuras existan en la Ciudad.

En complemento a lo que establece el artículo anterior, el artículo 12 del mismo reglamento establece que no se autorizará el uso de la vía pública en los siguientes casos:

Fracción II.- Para otras actividades o fines que ocasionen molestias a los vecinos, tales como la producción de polvos, humos, malos olores, gases y luces intensas.

Fracción V.- Para instalar comercios semifijos en vías primarias de acceso controlado.

Nuevamente encontramos un fundamento para el retiro de los comerciantes ambulantes de las calles, ya que son evidentes las molestias a los vecinos de las calles donde se instalan y lo hacen ^{en} sólo en vías primarias de acceso controlado, sino en arterias de gran importancia tales como el Eje Central Lázaro Cárdenas, la Avenida Insurgentes, la Avenida Anillo de Circunvalación, etc., sin embargo, nos enfrentamos nuevamente al problema de la falta de aplicación de la Ley por parte de las autoridades del D.D.F. Para el supuesto caso de que se realice la solicitud ante la mencionada dependencia, esta podrá negar o revocar el permiso otorgado según los casos que establece el artículo 13 del ordenamiento en cuestión y que a la letra dice: "Los permisos

o concesiones que el Departamento otorgue para la ocupación, uso y aprovechamiento de las vías públicas o cualesquiera otros bienes de uso común o destinados a un servicio público, no crean ningún derecho real o posesorio. Los permisos y concesiones serán siempre revocables y temporales, y en ningún caso podrán otorgarse con perjuicio del libre, seguro y expedito tránsito; del acceso a los predios colindantes, de los servicios públicos instalados o en general de cualesquiera de los fines a que están destinadas las vías públicas y los bienes mencionados".

Para el caso de que el comerciante ambulante cuente con una cédula expedida por la Delegación, lo cual no debería ser, dicha cédula no da ningún derecho a los comerciantes de apropiarse en definitiva de las calles como ellos aseguran al declarar que la calle es suya. Es un hecho que la vía pública pertenece a todos y no puede ser posesión y aun menos, propiedad de unos cuantos. Por otro lado, existen suficientes elementos para revocar esas cédulas, pues con su actividad, los comerciantes obstaculizan la entrada a casas y comercios establecidos, su actividad va en perjuicio de los servicios públicos como luz, drenaje, pavimento, etc., por lo que podrían ser retirados los permisos sin mayor problema, desafortunadamente, al igual que ocurre con otras disposiciones, esto no se ha realizado nunca debido a que las autoridades principalmente las Delegaciones solapan esta actividad a cambio de beneficios pecuniarios y esto ha hecho

que el comercio conocido como "con cedula" resulte prácticamente intocable.

Continuando con el análisis de ordenamientos que pudieran ser aplicables al problema en estudio, encontramos que el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal expedido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 1989 y reformado según diverso publicado el 16 de febrero de 1993, establece el concepto de Vía Pública en su artículo 73, al disponer que "la vía pública se integra de un conjunto de elementos cuya función es permitir el tránsito de vehículos, ciclistas y peatones, así como facilitar la comunicación entre las diferentes áreas o zonas de actividad." La misma disposición clasifica la vía pública de la siguiente manera:

I.- Vías Primarias.

a) Vías de acceso controlado.

1.- Anular o periférica

2.- Radial

3.- Viaducto

b) Arterias Principales.

1.- Eje vial

2.- Avenida

3.- Paseo

4.- Calzada

II.- Vías Secundarias

- a) Calle colectoras
- b) Calle local
 - 1.- Residencial
 - 2.- Industrial
- c) Callejón
- d) Callejuela
- e) Rinconada
- f) Cerrada
- g) Privada
- h) Terracería
- i) Calle peatonal
- j) Pasaje
- k) Andador
- l) Portal

III.- Ciclopistas.

IV.- Areas de transferencia.

- a) Estacionamientos
- b) Terminales urbanas, suburbanas y foráneas.
Estaciones del Metro.
- c) Paraderos
- d) Otras estaciones.

De la definición anterior, se infiere que la función de la vía pública es el libre tránsito de vehículos y peatones,

lo cual en los casos en que el comercio ambulante invade este espacio común, resulta prácticamente imposible, asimismo, se hace mención de los espacios que conforman la vía pública y nos percatamos que en realidad son pocos los espacios no susceptibles de invasión por parte del ambulante, ya que como hemos dicho y podemos ver en la vida diaria, se encuentran en una gran parte de la Ciudad, no importando el tipo de arterias que sean afectadas.

El mismo reglamento establece en su artículo 78 que los usuarios de la vía pública deberán abstenerse de todo acto que pueda constituir un obstáculo para el tránsito de peatones y vehículos, poner en peligro a las personas o causar daños a propiedades públicas o privadas. En consecuencia, queda prohibido depositar en las vías públicas materiales de construcción o de cualquier índole. En caso de necesidad justificada, se recabará autorización del Departamento, quien la otorgará exclusivamente en los lugares donde dicho depósito no signifique algún obstáculo de importancia al libre tránsito de peatones y vehículos. Si no se removiera, la autoridad podrá hacerlo poniéndolos a disposición de la autoridad competente.

Una vez más encontramos un fundamento para el retiro de los puestos de la vía pública, ya que este reglamento establece que debiera estar libre de todo obstáculo para el tránsito de peatones y vehículos o que ponga en peligro a las

personas o cause daños a bienes de terceros y prohíbe toda acción encaminada a realizar este tipo de obstrucciones. En este sentido, el comerciante ambulante amén de no permitir la libre circulación pone en peligro la seguridad y salud de las personas al utilizar instalaciones provisionales de gas, tanques portátiles en la calle, realizar sus necesidades fisiológicas en la vía pública y ocultar, involuntariamente tal vez, al delincuente que se parapeta en los puestos para cometer actos ilícitos en contra del transeúnte.

Por lo que respecta a la segunda parte de este artículo, el D.D.F. podrá autorizar el depósito de materiales, siempre que no signifique un obstáculo importante para el tránsito de vehículos y peatones, lo cual resulta inaplicable, ya que si consideramos como materiales las cosas que el comerciante deposita en la calle para el ejercicio de su actividad, no es posible que lo haga en zonas donde no constituya un obstáculo al tránsito, pues ellos dependen del consumidor de paso y por consiguiente si no transita gente, no es factible que se instalen en estos espacios.

Por otro lado, pasaremos al análisis breve de algunos artículos contenidos en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada durante el mandato del Lic. Luis Echeverría, en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1976 y modificada por última vez por decreto publicado el 4 de enero de 1991. El objeto de esta ley es

normar el uso, destino, conservación, etc. de los centros de población y en general del territorio mexicano. En su artículo 49, referente a la conservación de los centros de población, la Ley establece que dicha conservación se alcanzará por la acción tendiente a mantener:

I.- El equilibrio ecológico.

II.- El buen estado de los edificios, monumento, plazas públicas, parques y en general todo aquellos que corresponda a su acervo histórico y natural, de conformidad con las leyes vigentes y en su artículo 57 Fracción III, faculta al D.D.F. a establecer las limitaciones de uso de la vía pública.

Si el interés de la Ley es la conservación de edificios, plazas, parques, etc., podemos decir en base a la facultad conferida al D.D.F., que el retiro de los comerciantes de esos espacios urbanos sería una acción con el respaldo legal necesario y de interés público, ya que tendería a la conservación de dichas áreas. Lo anterior debido a que al establecerse el comercio callejero, los desechos, actividades tales como clavar en paredes, atar mantas y rulos, utilizar las paredes como mingitorios, robar luz de las redes oficiales, etc., provocan daños a veces irreversibles a los edificios, plazas y parques que en muchas ocasiones forman parte del patrimonio cultural de la Ciudad y como un claro ejemplo tenemos el Centro Histórico.

En el ánimo de no redundar mas sobre este particular, ya que el fin de este estudio es demostrar que hasta la fecha no ha existido un ordenamiento capaz de solucionar el problema del comercio callejero; solo haremos mención de algunos ordenamientos de mas reciente creación, tales como la Ley General de Bienes Nacionales, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, las cuales dentro de su articulado contienen normas que podrian ser aplicables a la actividad en estudio, sin embargo, al igual que los ordenamientos referidos en los párrafos precedentes, no aglutinan en un solo documento disposiciones que pudieran resultar realmente aplicables para dar una solución al problema específico del comercio ambulante.

El objeto del análisis de los anteriores ordenamientos legales que contienen disposiciones que en algún momento pudieran o pudieron resultar aplicables al problema en estudio; es el poder demostrar que si bien es cierto que el gobierno capitalino a lo largo de la historia reciente del Distrito Federal ha emitido leyes y reglamentos que contienen fundamentos para el retiro del comercio en vía pública, la realidad nos indica que nunca se ha tenido control sobre esta actividad y que las disposiciones contenidas en esos ordenamientos, no se han aplicado debido a la falta de voluntad de las autoridades, ya que como se estipula en

algunos de los artículos analizados se concibe la existencia de este tipo de actividad subterránea y no prevé nunca su desaparición. Aunado a esto, la corrupción de las autoridades a través de los años, sobre todo los más recientes, ha permitido que este problema crezca y cada vez se pierdan mas espacios urbanos que son ganados por el comercio ambulante, generando uno de los mas importantes males sociales de nuestra metrópoli.

Por lo anteriormente expuesto, es menester hacer hincapié en la necesidad de crear un ordenamiento que aglutine las disposiciones analizadas e incorpore nuevos artículos de carácter tanto adjetivo como sustantivo, encaminada a la regulación del comercio ambulante que existe en la actualidad, le ofrezca las opciones idóneas y evite la proliferación de nuevos comerciantes, siempre aunado a ciertas condiciones que resultan necesarias para la eficaz aplicación de un código de la magnitud del propuesto en el presente trabajo de investigación.

CAPITULO III

ALGUNAS MEDIDAS QUE HAN SERVIDO DE PALIATIVO AL PROBLEMA DEL COMERCIO AMBULANTE EN LA CIUDAD DE MEXICO TOMADAS POR EL GOBIERNO CAPITALINO EN LA ULTIMA DECADA.

En fechas recientes, el gobierno de la Ciudad a través del regente y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ha tratado de dar solución al problema del comercio en vía pública a través de diversos programas y medidas tales como el Programa de Reubicación del Comercio Ambulante en el Centro de la Ciudad de México en el periodo de 1986 a 1988, donde operaban aproximadamente 9,500 comerciantes en la vía pública ocasionando una serie de problemas que desagradaban la presencia urbana, por lo que con base en el acuerdo 140 del Regente de la Ciudad de México se creó un operativo especial supervisado y avalado por las autoridades del D.D.F. y se negoció con los comerciantes su reubicación en la cercanías de las terminales de transportes y en calles cerradas al tránsito vehicular, este programa fue un rotundo fracaso, pues una vez mas se confió en la buena voluntad de las partes y solo se

consiguió dar un paliativo muy breve al problema, pues poco después se generó un problema mayor, pues las calles del Centro fueron de nueva cuenta invadidas, pero no se dejaron los espacios otorgados en las terminales, lo cual generó una doble concentración propiciada por el propio gobierno de la Ciudad aumentando el problema. (36)

Ahora bien, destacan por su esencia y por ser los de más reciente creación los siguientes:

A. EL BANDO DE COMERCIO POPULAR EMITIDO POR LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 12 DE JULIO DE 1993.

Este ordenamiento llama especialmente la atención al objetivo de la presente investigación en virtud de su contenido, ya que es la primera disposición emitida por un órgano representativo y que va encaminada a eliminar el comercio ambulante, aunque en una determinada circunscripción denominada como "Perímetro A" del Centro Histórico. Asimismo, es importante mencionar el fundamento que encontró la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para la creación del bando en cuestión, ya que por primera vez se reconoce públicamente la existencia del problema generado por el

(36) D.D.F. Memoria de Gestión del Periodo Diciembre de 1982 a Noviembre de 1988, México 1989, Editado por el Departamento del Distrito Federal. p.p. 34,35. cfr.

comercio ambulante, pero lo mas importante es que se ofrece una alternativa para la eliminacion de dicha actividad, dando opciones a los comerciantes para disminuir el impacto en su economia por la prohibición de esta actividad callejera, proporcionando la oportunidad de obtener un patrimonio del que dificilmente podrían hacerse en las calles.

La Asamblea reconoce, tal y como se ha venido manejando en este trabajo, que una de las problemáticas que en los últimos años se ha presentado con mayor énfasis es la relativa al comercio en vía pública, que por las condiciones en que se efectúa actualmente, conlleva diversas dificultades, por lo que las medidas que se adopten para su ordenación y regulación deben tomar en cuenta su vinculación con las políticas y controles sanitarios, la normatividad del trabajo no asalariado, la seguridad pública, la regulación de los establecimiento mercantiles, el tránsito peatonal y de vehiculos, la recolección y disposición de basura, la preservación económica, el fomento economico y protección al empleo, la contribución fiscal, la seguridad en el uso de los energeticos y la conservación del patrimonio historico cultural de la Ciudad de Mexico. (37)

(37) Asamblea de Representantes del Distrito Federal.- Crónica y Memoria del primer periodo del segundo año de la A.R.D.F., México 1990, Editado por la A.R.D.F., p.p. 23,24. cfr.

Lo anterior se ha manejado a lo largo de la presente investigación como una necesidad de la Ciudad desde el arranque de la segunda mitad del presente siglo y que sin embargo es hasta ese momento que se pretende dar una solución, de la cual mas adelante hablaremos, exponiendo las diversas causas por las que no llegó a prosperar.

De igual forma, para la emisión del bando se tomó en cuenta que por decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1980, se declaró zona de monumentos históricos el Centro de la Ciudad de México y el 8 de diciembre de 1987, el Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO declaró al Centro Histórico de nuestra Metrópoli como patrimonio mundial de la humanidad.

Una vez señaladas las consideraciones sociopolíticas tomadas en cuenta para la creación del bando, pasaremos al sustento jurídico que respaldó la emisión de dicho ordenamiento, poniendo especial cuidado en dicho fundamento, pues se hace alusión a los mismos Reglamentos y Leyes detalladas en el capítulo anterior y que hasta la fecha han resultado ser letra muerta, lo cual resulta importante, pues de alguna forma en este bando tratan de agruparse en su esencia el contenido de esas Leyes y Reglamentos por lo que hace al comercio en vía pública, lo cual da un mayor sustento a la propuesta del presente trabajo.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en su artículo 15 dispone que el Plan Director Urbano contendrá determinaciones relativas a los espacios destinados a las vías públicas, asimismo, preceptúa en su artículo 87 que la ordenación del desarrollo urbano del Distrito Federal tenderá a la conservación y acrecentamiento del patrimonio cultural de la Ciudad de México

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece en su artículo 34 Fracciones I y XIII que son bienes del D.D.F. los de uso común y las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos.

El Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, en sus artículos 6 y 8, determina que vía pública es todo espacio de uso común que se encuentra destinado al libre tránsito y establece como característica propias de esta, servir para la aereación, iluminación y asoleamiento de los edificios que la limiten, para dar acceso a los predios colindantes o para alojar cualquier instalación de una obra pública o de un servicio de esta especie.

Por su parte, el Reglamento de Mercados establece que solamente en las zonas de mercados podrán instalarse puestos permanentes o temporales, siempre y cuando no constituyan un estorbo para el tránsito de peatones y vehículos o para la prestación y uso de los servicios públicos, exceptuando los

puestos de periódicos, revistas y libros con la única restricción de no constituir un estorbo para los efectos antes indicados.

Las circunstancias anteriores condujeron a que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dictara un bando que contuviera normas de observancia general obligatoria en un espacio determinado del Centro Histórico de la Ciudad de México, en los términos del artículo 4° del Reglamento para el Gobierno interior de la propia Asamblea y con fundamento en el artículo 73 Fracción VI base 3°, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (38)

Una vez expuestas los antecedentes del bando, pasaremos al análisis del cuerpo mismo del ordenamiento, para estar en posibilidad de establecer posteriores conclusiones que de este estudio resulten.

En su artículo 1°, el multicitado bando establece que queda prohibido el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la Primera fase de Desarrollo del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, en los términos siguientes:

(38) Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 1993, página 102. cfr.

- a) Respecto de las vías públicas en las que no se ejerza la actividad comercial a que se refiere este Bando, en la fecha en que éste inicie su vigencia.
- b) Respecto de aquellas vías públicas que han sido desocupadas con base en acciones del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, en la fecha en que entre en vigor este ordenamiento.
- c) Respecto de las vías públicas en que aún se ejerza la actividad comercial a que se refiere este Bando, el día siguiente de su desocupación, en los plazos fijados por el Programa de Mejoramiento del Comercio Popular.

Las vías públicas de dicha área serán utilizadas de conformidad con su naturaleza y destino, respetándose el derecho de tránsito y las características que a éstas le son propias en términos de las disposiciones legales y reglamentarias.

Quedan exceptuados de la prohibición los puestos dedicados a la venta de periódicos, revistas y libros por estar considerada esta actividad como de interés público.

De la lectura del artículo anterior, cabe destacar en primer lugar, que por primera vez en la historia se inicia un artículo con la frase "Queda prohibido el ejercicio del comercio ambulante en la vía pública en puestos semifijos y de cualquier otro tipo...", lo cual representa un avance de nuestra legislación hacia la solución del problema, aunque mas

adelante circunscribe la aplicación a una zona específica de la Ciudad, pero asimismo, establece la creación del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular y da a entender que este se irá ampliando hacia toda la Ciudad, pues señala una Primera Fase que hace suponer la existencia de posteriores acciones, desgraciadamente, al llegar el cambio de poderes, este Programa se suspendió, quedando inconcluso, lo cual analizaremos con más detalle en el siguiente punto de este capítulo.

En los siguientes incisos sólo hay que destacar el hecho de que trata de agrupar todo tipo elementos que constituyen la vía pública para que no exista posibilidad a la evasión a este ordenamiento, asimismo, establece las condiciones de la recuperación de las calles, denotando un carácter inegablemente paulatino, atendiendo a la naturaleza específica del problema.

Posteriormente, señala que la vía pública será utilizada exclusivamente para los fines que la Ley establece, por lo que podemos deducir que trata de agrupar las diversas legislaciones vigentes ya señaladas y pretende hacerlas efectivas, promoviendo su cumplimiento de hecho, desafortunadamente esto no fue posible, debido a la coacción específica de que carece el bando, pero principalmente a la escasa voluntad de las partes involucradas por llevar a buen término este proyecto. Por último, establece una excepción ya

contemplada en la Ley con anterioridad y es la referente a los puestos de periódicos, libros y revistas, ya que esta actividad se considera de orden público.

En cuanto a su artículo 2º, el Bando de la Asamblea de Representantes, se limita a delimitar el ámbito espacial de validez del citado ordenamiento, circunscribiendo un cuadro que abarca casi en su totalidad lo que se conoce como Centro Histórico y que a grandes rasgos va de la calle de Perú hasta la Avenida Fray Servando Teresa de Mier y desde el Eje Central Lázaro Cárdenas hasta la Avenida Congreso de la Unión, creándose así el llamado Perímetro "A" del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular; pero dejando abierta la posibilidad de que se ejerza el comercio ambulante en puntos distintos a esta delimitación, aunque de igual forma se deduce que la intención original del Bando era la de continuar ampliando el perímetro de acción del mencionado programa, como sería el caso de la Alameda Central, Avenida Juárez, Avenida Hidalgo, entre otras que integran lo que se denominó como perímetro "B".

Por lo que hace al artículo 3º, este dispone que el Departamento del Distrito Federal dictara las medidas y realizara las acciones necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el Bando, a efecto de asegurar que no se ejerza el Comercio en las vías públicas que en el mismo se determinan.

El proceso de desocupación de vialidades se efectuará en etapas que articule plazos, calles prioritarias y en su caso reubicaciones temporales acorde al desarrollo del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular.

Como se desprende claramente de su lectura, este artículo faculta al Departamento del Distrito Federal para emprender acciones encaminadas al eficaz cumplimiento del Bando, sin embargo, sobre todo en la demarcación de Venustiano Carranza, las autoridades delegacionales han propiciado el ambulante, sin que exista una sanción para estos funcionarios, pues en esos casos se afectarían intereses económicos indebidos, pero que para estas personas se encuentran por encima de lo dispuesto en el Bando, en las Leyes y Reglamentos que prohíben esta actividad.

Por último, el artículo 4º del multicitado ordenamiento, trata de establecer el tipo de sanciones que debieran aplicarse a quien propicie, permita o tolere el comercio ambulante, al referir que se aplicara a estas personas el Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Desafortunadamente, esa disposición ha resultado insuficiente para detener a los funcionarios corruptos, que lucran con la necesidad de la gente aun en contra de las disposiciones de la Asamblea y del Propio Departamento del Distrito Federal. Por lo que vemos aquí un fundamento más para opinar que es necesaria una Ley Especial que contenga sanciones de carácter

pecuniario y corporal, como es el caso del Código Fiscal o la Ley Federal del Trabajo.

Por cuanto hace a los artículos transitorios, fuera de la forma en que entrará en vigencia el bando, sólo cabe destacar una excepción contenida en el artículo tercero de los transitorios, en el sentido de que podrán instalarse puestos de forma temporal durante festividades populares, como es el caso de la conmemoración de la independencia nacional, aquí cabe comentar que este tipo de permisos afectaron gravemente el espíritu del Programa, pues el comerciante nunca perdió la esperanza de volver a las calles, ya que el mismo bando lo autoriza para solicitar permiso durante las llamadas temporadas y vender en las calles y de no obtener el permiso, queda la posibilidad de instalarse mediante cuotas para los inspectores de vía pública o simplemente instalarse como toreros, (como aclaración estas personas expenden sus mercancías al paso del peatón y al aparecer la camioneta de vía pública corre a esconderse para evitar ser detenido y extorsionado por ese personal), lo cual perjudica en gran medida el sano desarrollo del Programa.

B. EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL COMERCIO POPULAR.

En el año de 1992 y durante la gestión del Lic. Manuel Camacho Solís como Jefe del Departamento del Distrito Federal se llevó a cabo el primer intento serio por corregir el problema del comercio en vía pública, a través del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, que encuentra su fundamento legal en el Bando analizado en el inciso que antecede y tuvo como objeto primordial el rescate de las zonas urbanas utilizadas para el ejercicio del comercio en vía pública en el Centro Histórico de la Ciudad de México, así como el mejoramiento de la calidad de vida de los comerciantes ambulantes, dándoles la oportunidad de adquirir un patrimonio y de ingresar al comercio formal, lo cual traería como consecuencia la posibilidad de un mejor control fiscal, sanitario, etc., sobre los comerciantes que se albergaron en las plazas comerciales construidas para ese fin.

El desarrollo de este programa resulta de gran utilidad para el desarrollo de la presente tesis, ya que puede ser una alternativa viable a la solución del problema en cuestión, siempre que cuente con las condiciones que permitan el cumplimiento de un proyecto tan ambicioso, tal y como lo veremos en el último capítulo de este trabajo.

El Departamento del Distrito Federal apoyándose en un fondo de desarrollo privado, diseñó el Programa en estudio,

que en su inicio pretendió desarrollar varias etapas, e incluso se proyectó abarcar ciudades del interior de la República, sin embargo, en el primer análisis de este planteamiento, se tomó la decisión de centralizar este programa en el Distrito Federal, en donde se llevaría a cabo en etapas a lo largo de toda la Ciudad, realizándose como prueba piloto el desalojo y reubicación de los comerciantes del Centro Histórico, acordándose integrar a los aproximadamente 9,000 comerciantes que operaban en el perímetro "A", en 29 conjuntos comerciales con una derrama crediticia de cerca de NS 500,000,000.00 (Quinientos Millones de Nuevos pesos 00/100 M.N.). El programa dio inicio formal en mayo de 1993, contando con el siguiente organigrama a nivel gobierno.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal delegó funciones en el Coordinador General de Abasto y Distribución (COABASTO), Lic. Roberto Albores Guillen, quien a su vez encargó el desarrollo del programa a un Subcoordinador General del PMCP; esta persona estaba encargada de coordinar las acciones de las entidades políticas del DDF y de las entidades financieras, por un lado el Banco Nacional de Crédito Interior y por la otra el Fondo de Desarrollo Económico y Social del Distrito Federal, esta última de carácter privado, lo cual es importante resaltar, ya que en la propuesta del presente trabajo, la iniciativa privada debe jugar un papel de suma importancia, como veremos más adelante.

Para un adecuado analisis del Programa dividiremos su desarrollo en tres etapas principales, con sus correspondientes subdivisiones, como a continuación se detalla:

a. Primera Etapa.- Esta se desarrolló durante la gestión del Dr. Luis Ignacio Sáenz como Subcoordinador General del PMCP y se realizó en las siguientes fases:

1) Concertación Política.- En primer término, el Departamento del Distrito Federal tuvo que realizar la identificación y concertación con las 60 organizaciones de comerciantes que operaban en la Zona. Una vez detectados los grupos, el DDF a través del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, se dio a la tarea de llevar a cabo platicas con los líderes para invitarlos a integrar las asociaciones que presidian en el caso de que estuvieran legalmente constituidas y si por el contrario no se habian formado de manera oficial, protocolizaran sus actas ante notario para que de este modo tuvieran acceso al Programa, en el entendido, de que a consecuencia del Bando emitido por la Asamblea de Representantes, la actividad que venian desarrollando pronto quedaria prohibida en el perimetro "A", donde ejercian su comercio. Posteriormente, fué menester ofrecer a los comerciantes, siempre a través de sus líderes, un esquema financiero diseñado por el DDF y las entidades de fomento participantes, que fuera acorde a las necesidades de este

sector informal de la Economía y permitiera la constitución de la infraestructura necesaria para albergar a los comerciantes ambulantes, es durante este periodo que el gobierno de la Ciudad se dió a la tarea de conseguir los predios para la construcción de las plazas, procurando que estas se encontraran cerca de las calles que en ese momento ocupaban los comerciantes que presuntamente ingresarían al programa, a fin de que esto constituyera otro aliciente para que los comerciantes aceptaran el ingreso a las plazas. Estos predios se obtuvieron a través de compraventa directa a los propietarios o bien mediante mecanismos de expropiación, en todos los casos que fué posible, ya que existió una tercera forma de obtención de predios, que por sus características vale la pena mencionar aparte, siendo el caso de los corredores comerciales construidos en la parte superior de la estaciones del metro, ya que por la naturaleza jurídica de estos espacios, no son susceptibles de apropiación, por tal motivo, en estos casos se otorgó a la Institución de Fomento una concesión por parte del DDF, para que a su vez dicha institución financiera otorgara certificados de derecho de uso temporal de 6 años, renovable por periodos iguales a los beneficiados con el crédito que para tal efecto se otorgó. Es de esta forma como llegamos al segundo punto del desarrollo del Programa.

2) Construcción de Plazas Comerciales.- El esquema financiero que dió soporte a la acciones del Programa para la construcción de las plazas comerciales, fué la generación de fideicomisos privados por plaza, que encontraron su fundamento legal en la Ley General de títulos y Operaciones de Crédito (arts. 346-359), en las disposiciones del Código de Comercio, del Código Civil, de la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley de Propiedad en Condominio, integrándose como sigue:

- Funge como Fideicomitente la entidad financiera, en este caso el FONDEF y BNCI.
- Como Fiduciaria, una institución bancaria de primera línea, en este caso fué Banco Unión (antes BCH).
- Como Fideicomisarios: En primer término y hasta la ejecución total del Fideicomiso, el propio Fideicomitente.

En segundo lugar, los comerciantes acreditados, que llegarían a adquirir la propiedad plena de los locales una vez cubiertos los créditos.

Alternativamente, la Institución financiera elaboró un esquema crediticio conforme a sus propias reglas de operación, para considerar la asignación de financiamiento individual a los comerciantes. (39)

(39) Entrevista del autor con el Lic. Guadalupe Resales Fuentes, entonces Coordinador Jurídico de la Subdirección de Mercados de FONDEF, México, Distrito Federal, agosto de 1993.

Este esquema permitió en su momento, que la entidad financiera tuviera la tranquilidad de tener asegurados los créditos que otorgara, ya fuera con recursos propios o como intermediarios de Nacional Financiera, que aportó en buena parte los recursos para el otorgamiento de créditos. De este esquema financiero cabe destacar el carácter privado de los fideicomisos, la cual resulta ser una figura jurídica novedosa dentro de los programas hasta ahora emprendidos por el Gobierno de la Ciudad para controlar el problema en estudio y que con la mayor participación de la iniciativa privada, podría resultar una alternativa interesante para la propuesta objeto del presente trabajo.

Una vez asegurados los recursos para la construcción de las plazas, el DDF a través de la Dirección General de Obras Públicas (DGOP), celebró los concursos necesarios para designar las constructoras que habrían de realizar los proyectos bajo la supervisión de la misma DGOP. Las obras se realizaron durante los años de 1992 y 1993 llevándose a cabo la inauguración de la primera en Mayo de 1993.

b. Segunda Etapa.- Esta se concretó durante la gestión del Lic. Víctor Espinosa Castro como Subcoordinador General y consistió en los siguientes puntos:

1) Individualización y contratación de créditos para locales comerciales.

ESTAMPILLAS DE ARCHIVO
1993
MAYO 11

Paralelamente a la construcción de las plazas, el FONDEF y el Banco Nacional de Crédito Interior, llevaron a cabo la contratación de créditos comerciales conforme a sus propias reglas de operación para que, se menciona en líneas anteriores fuera posible asegurar la recuperación de los recursos otorgados. Este esquema, a grandes rasgos, a continuación se tratará de explicar:

En primer lugar, fue necesaria la individualización de créditos, es decir, llenar las solicitudes e integrar los expedientes con la documentación solicitada, esto de acuerdo a los padrones elaborados conjuntamente entre el PMCP y los líderes de las organizaciones. Posteriormente, se realizó la formalización de los créditos, consistente en la firma de cada uno de los siguientes documentos por parte de los aproximadamente 9,000 comerciantes acreditados: contrato de crédito refaccionario, pagaré por el monto total del crédito y tablas de amortización que especifican el monto y plazo de pago, incluyendo los meses de gracia.

Lo anterior, aunado a la aportación del 10% sobre el monto total del crédito como depósito en garantía y al aval de la organización por conducto de su líder, permitió al comerciante garantizar su crédito sin necesidad de ofrecer bienes inmuebles o garantías de otro tipo. Este esquema trató de integrar a un sector tradicionalmente considerado como no sujeto de crédito al proceso económico nacional,

convirtiendolo en un grupo que pudiera hacer frente a un compromiso crediticio y al mismo tiempo generar un patrimonio familiar y diversas fuentes de empleo. Desafortunadamente, como veremos mas adelante, no fue posible de cumplir por factores que en su momento analizaremos.

2) Inauguración y Fiesta en Marcha de las plazas Comerciales.- A principios del mes de mayo de 1993, se inició con la inauguración de las primeras plazas comerciales, en el perimetro de la Delegación Cuauhtémoc y a lo largo de ese mismo año, se fueron poniendo en marcha las siguientes plazas, ya que el acuerdo politico del entonces Regente de la Ciudad era el de limpiar las calles antes del 31 de agosto de 1993, objetivo que no fue posible de cumplir debido a multiples factores tales como el retraso en la construcción, la falta de voluntad de algunos lideres para que se individualizara a su gente, la intervención del INAH, entre otras.

De la lectura de lo anterior, encontramos un problema mas respecto de este programa, pues dependia para su desarrollo de los tiempos políticos que vivia el país y no de las necesidades propias de las partes involucradas.

Las plazas se pusieron en marcha bajo la forma de fideicomiso, contando con un reglamento interno, basado en la Ley de Propiedad en Condominio para el Distrito Federal y teniendo como órgano rector al Comité Técnico del Fideicomiso

em terminos de la Ley referida, es decir, una vez cubierto el crédito, se deberá llevar a cabo la ejecución total del Fideicomiso, para proceder a la escrituración bajo el regimen de propiedad en condominio, rigiendose por las disposiciones de la Asamblea de Condominos, como se establece en el ordenamiento de referencia.

c. Tercera Etapa.- Una vez en funcionamiento las plazas, se llevaron a cabo las siguientes acciones para el control de las mismas:

1) Control Político del Programa.- El PMCP como entidad de gobierno mantuvo presencia en las plazas durante todo el año de 1994, llevando a cabo negociaciones con los comerciantes, siempre a través de sus líderes, a efecto de mantener a la gente dentro de los complejos comerciales y no volvieran a invadir las calles, asimismo, se realizó presión a las autoridades delegacionales para exigir el cumplimiento del Bando de la Asamblea y se retirara a los que pretendieran instalarse en los espacios desocupados. Es de esta forma que el gobierno capitalino trató de evitar que los comerciantes volvieran a las calles.

2) Control Financiero de las Plazas.- Durante el desarrollo del Programa, la entidad financiera jugó un papel muy importante, ya que aunado al control que ejercía el gobierno, se mantuvo a la gente dentro de las plazas a través

de la relacion contractual existente entre los comerciantes, sus líderes y las entidades de fomento.

De igual forma, el FONDEF a través de una Subdirección de Concertación especialmente creada para ventilar los problemas que surgieran en las plazas, realizo negociaciones con las partes involucradas a efecto de tratar de solucionar los problemas que se generaban con motivo de la operacion de las plazas, sobre todo a partir de noviembre de 1994, fecha en que el PMCP quedó desarticulado como entidad de gobierno, asumiendo gran parte de sus funciones la Subdirección mencionada, sin embargo, nunca contó con poder suficiente para dar solución a los conflictos en virtud de ser un órgano de iniciativa privada, quedando la institucion a partir de enero de 1995 como un simple gestor de cobranzas, sin preocuparse ya por la situación politica o comercial de las plazas.

3) Breve Análisis de la Situación Comercial de las Plazas.- Hasta principios de 1995, el 40% de los comerciantes habian vuelto a las calles, abandonando los conjuntos comerciales, ya que la venta en los mismos es muy baja y lógicamente los comerciantes requieren de obtener ingresos para vivir, aunado a esto, independientemente de que vendan o no, tienen la obligación contractual con las entidades de fomento y corren el riesgo de ser demandados y embargados en caso de no pago, lo que hace aún mas difícil su situación. Como ejemplo, podemos citar que de las plazas financiadas por

el FONDEF, un total de 20, solo tres funcionan en forma regular, de manera tal que les permite a los comerciantes obtener ingresos suficientes para cubrir sus necesidades y pagar sus locales, sin llegar nunca a las ganancias que percibían cuando trabajaban en las calles, estas plazas son Pinos Suárez, Tacuba y Meave, las cuales por su planeación, infraestructura y la gran influencia de sus líderes en el DDF, han podido desarrollarse en forma satisfactoria comercialmente hablando. Por lo que hace al resto de las plazas, en ellas se presentan problemas de baja comercialización y alta cartera vencida, lo que no les permite un sano desarrollo comercial, aun en aquellas construidas para la organización de Guillermina Rico, considerada como la lidereza con mayor influencia en la Ciudad, debida a su filiación política al partido oficial.

C. CRITICA A ESTAS MEDIDAS TOMADAS POR EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Es necesario establecer para este efecto, el hecho de que no sólo existieron fallas, sino elementos que pudieran en un momento dado aprovecharse para dar solución al problema, por lo que para un mejor entendimiento, a continuación señalaremos de forma separada unos y otros elementos.

En primer término evaluaremos lo referente al Bando de Comercio Popular, distinguiendo los pros de los contras.

Elementos a Favor.

- Se constituyó como el primer intento de eliminar el comercio en vía pública a través de un ordenamiento jurídico que prohíbe esta actividad.
- Dio sustento a la creación del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, encaminado a resolver el problema del ambulante en el Centro Histórico.
- Contempla varias etapas de acción, con lo cual se deduce que en su origen se planeó para desarrollarse en otras zonas de la Ciudad además del Centro Histórico.
- Por último, y este podría ser su valor más trascendente, puede ser tomado como antecedente para la creación de una nueva legislación que en el mediano y largo plazo de solución al problema del comercio ambulante en la Ciudad de México.

Elementos en Contra.- No tuvo la fuerza legal necesaria para su cumplimiento, tanto por la propia naturaleza de la figura jurídica del Bando, como por la carencia de coacción idónea, pues su contenido es demasiado ambiguo en este sentido al señalar como sanción las que señalen las leyes de responsabilidad de los servidores públicos, sin especificar sujetos, penas, conductas, etc. De igual forma, para obligar a la población a su cumplimiento, el Único ordenamiento adjetivo expedido, fue un acuerdo entre los delegados de Venustiano Carranza y Cuauhtemoc publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1983 y que tiene por objeto dictar en el orden administrativo las medidas conducentes al adecuado cumplimiento del Bando de la ARDF en

el que se prohíbe la utilización de la vía pública para ejercer actividades comerciales dentro del perímetro referido en los considerandos del Bando, asimismo, vuelve a hacer referencia a las mismas leyes que fundamentaron la creación del Bando y que ya hemos estudiado a lo largo de la presente investigación, como son la Ley para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, el Reglamento de Tránsito, la Ley Orgánica del DDF y el Reglamento de Mercados. (40)

- Por lo anterior, podemos señalar que no hubo un ordenamiento nuevo, pues trató de fundamentarse en leyes ya existentes y que como hemos dicho, nunca han sido aplicadas por falta de coacción, es decir, solo han sido letra muerta dentro de nuestra legislación y por ende no fueron las medidas idóneas para el adecuado desarrollo de lo dispuesto en el Bando de la ARDF.

- El Bando ha sido rebasado por los intereses económicos de las autoridades y líderes que omiten su cumplimiento y propician el comercio en vía pública.

- Debido a la actual crisis económica, se ha vuelto a tolerar el comercio ambulante dentro del Centro Histórico y cabe mencionar que el actual gobierno y la nueva Asamblea de Representantes, no han manifestado interés alguno por dar continuidad a las acciones de la administración pasada y por

(40) Diario Oficial de la Federación, del 27 de agosto de 1993. cfr.

el contrario, los gobiernos capitalinos recientes han vuelto a las viejas prácticas que en su momento dieron pie a que creciera en forma desmedida el comercio en vía pública, tales prácticas son el retiro de forma violenta de las calles del Centro y la reubicación de los comerciantes en otras zonas en donde supuestamente no generen problemas, lo cual resulta ser una utopía, pues en cualquier vía pública en donde se instalen los comerciantes provocarán problemas de diversas especies, amén de que nunca permanecieran en una calle que no sea rentable para ellos y volverán, pasado el momento político, a ocupar las calles del Centro Histórico, pero sin desocupar sus nuevas ubicaciones. Por todo esto, es difícil que el futuro del multicitado Bando sea provechoso y por el contrario, está destinado a desaparecer, tal como paso con el FMCP, el cual fue desarticulado a finales de 1994.

- El Bando sólo se concreto a la vía pública, sin contemplar otro tipo de obligaciones, como podrían ser en materia de salud y de obligaciones fiscales, en cuanto a estas últimas, siempre se manejó la posibilidad de ingresar a los comerciantes al régimen fiscal que de acuerdo a sus ingresos les correspondiera y en el momento que su situación económica lo permitiera, pero esto fué siempre a nivel del discurso político y de acuerdos entre autoridades y líderes, nunca se estableció dentro del Bando.

Por lo que hace al programa de Mejoramiento del Comercio popular, podemos señalar lo siguiente:

Elementos a Favor.

- En primer término, cabe destacar la intervención relevante, por primera vez de la iniciativa privada en el desarrollo de un programa gubernamental.
- Es el primer intento serio por parte de las autoridades para eliminar el comercio en vía pública, aunque no logro concluir las metas trazadas en un principio.
- Se diseñó un esquema financiero alternativo y diferente al ofrecido por la banca tradicional, el cual pudiera ser accesible para el sector involucrado y que siempre fue considerado como no sujeto de crédito por no contar con las garantías suficientes para afrontar un crédito con altos intereses.
- Se utilizó con éxito la figura del Fideicomiso Privado para la creación de las plazas comerciales, sin que la inversión fuera directamente del gobierno como en el caso de los mercados públicos.
- Estas plazas no se rigen por un reglamento administrativo como pudiera ser el de Mercados, sino por lo dispuesto en la Ley General de Propiedad en Condominio para el Distrito Federal, lo cual da pie a que las controversias que surjan con motivo del funcionamiento de estas plazas, se resuelvan a través de procedimientos civiles ordinarios, como sucede en los condominios habitacionales, dándole así a este tipo de conjuntos, un carácter puramente comercial y dejando atrás el tinte político de que siempre ha estado revestida esta

actividad. Desafortunadamente y como veremos mas adelante, este propósito no ha sido posible de realizarse.

- Se pudo detectar con mayor exactitud cuantas personas ejercen el comercio ambulante en la Ciudad y se contactó con gran parte de los líderes de la organizaciones, lo cual debiera permitir un mayor control sobre las actividades de estos comerciantes.

Elementos en Contra.- tal y como se mencionó en líneas anteriores, el PMCP tuvo un excelente inicio, ya que se logró reubicar a casi 9,000 comerciantes que venían operando en la vía pública en el Centro Histórico dentro de 29 conjuntos comerciales en tan sólo seis meses de trabajo de oficina y seis mas de trabajo de campo, sin embargo, este programa también presentó deficiencias, ya que los tiempos políticos orillaron a que las construcciones se desarrollaran con demasiada premura, trayendo como consecuencia innumerables vicios de construcción. Asimismo, no ha existido voluntad política ni apoyo para concretar un proceso de comercialización adecuado a estas plazas comerciales y al no contar el exambulante con este tipo de apoyos, ha visto mermados sus ingresos por las pocas ventas que se originan en la mayoría de las plazas, debido a que el público consumidor al desconocer por falta de adecuada publicidad y malos estudios de mercadotecnia previos al desarrollo del programa, la nueva ubicación del comerciante que a diario encontraban en la calle, busca abastecerse de los productos que podía comprar

a su paso, en otras zonas, como pueden ser las áreas toleradas para el comercio callejero y no entra a los centros comerciales de los exambulantes. Este hecho ha generado que a dos años de iniciado el programa, de los 9,000 acreditados que iniciaron, sigan dentro de las plazas solo el 50% de ellos de forma irregular, pues venden en la calle algunos días a la semana y dentro de la plaza otros tantos; el resto de los comerciantes regresó a sus actividades subterráneas en otras zonas, o bien, buscó otra fuente de ingresos, por lo general también subterránea para subsistir, existiendo el riesgo latente de que los que aun quedan en las plazas las abandonen al no poder soportar la situación, sobre todo con la grave crisis que atraviesa nuestro país en estos momentos.

Es menester recalcar que muchas de las zonas prohibidas para el ejercicio del comercio ambulante por el Bando de la Asamblea, han sido de nueva cuenta ocupadas, esto debido a la corrupción de las autoridades, por lo que en ningún caso se han aplicado sanciones severas a los funcionarios que se han coludido con los líderes y propician que este problema se agrave aun mas. En este orden de ideas, cabe señalar que otro de los grandes errores del PMCP fue el de haber involucrado de forma tan importante a los líderes, ya que esto les permitió lucrar con la asignación de locales aumentando su poder y fomentando el crecimiento de la mafia que controla estas actividades.

Por lo anterior, a manera de resumen podemos enunciar a grandes rasgos los principales errores que se cometieron durante el desarrollo del PMCP de la manera siguiente:

- El PMCP no tuvo el tiempo de maduración necesario para que el comercio exambulante genere los empleos y las condiciones de vida necesarias para estos mexicanos.
- Careció de adecuada planeación y estudios de mercadotecnia idóneos para el establecimiento de las plazas.
- Nunca se contempló la pobre infraestructura con que contaban un gran número de comerciantes ambulantes y que no les permitió ser competitivos al ingresar al comercio formal o establecido.
- En ningún momento se contempló la posibilidad y mucho menos las acciones necesarias para el caso de cartera vencida, que padecen actualmente la mayoría de los comerciantes, aun con el acuerdo suscrito por la banca para con los deudores (ADE).
- No existió un buen trabajo de convencimiento, por lo que no se creó la conciencia necesaria en el comerciante para asumir su nuevo rol como comerciante establecido, por lo que siempre persistió la idea de volver a las calles. Aunado a esto, los líderes en su mayoría de filiación al partido político oficial, siempre le manejaron a la gente la idea de que al llegar el cambio de administración, podrían volver a las calles, ya que según aseguraban esa era la promesa de campaña en el Centro Histórico.

- Se dio demasiada ingerencia a los líderes dentro del programa.

- Debido a que dependia de tiempos políticos y no de las necesidades concretas de la gente y las instituciones, las construcciones de se desarrollaron con demasiada premura y aunado a la corrupción de las constructoras y de las autoridades de la Dirección de Obras Públicas, se realizaron obras con múltiples deficiencias y vicios ocultos. Asimismo, por la falta de tiempo, se cometieron errores de carácter administrativo y jurídico que a la larga acarrearón problemas a la consolidación del programa.

- Se creó desconfianza en los comerciantes de toda la Ciudad respecto de las acciones gubernamentales para mejorar las condiciones de vida de los ambulantes, por lo que para emprender acciones de este tipo, es necesario primero, ganar la confianza de la gente.

- Este Programa no logró sus objetivos y se convirtió en un paliativo mas al problema del comercio en vía pública, además se trató de usar como plataforma política para el entonces Regente de la Ciudad.

- Fue limitada la participación de la iniciativa privada, la cual no pudo coordinar el programa debido a que el gobierno nunca dejó de apoyar a los líderes, asimismo, el hecho de que el gobierno tuviera demasiada ingerencia provocó, como ya se dijo, malos manejos, corrupción, etc., es por esto que debieron darse mas facultades a la iniciativa privada, que hubiera visto con mayor objetividad los proyectos comerciales,

ya que no sólo los contemplaría como acciones políticas, sino como créditos financieros, por lo que para poder desarrollarse tendrían primero que ser viables, tanto para la banca como para el acreditado, asegurándole recursos para cubrir su crédito y permitirle obtener un patrimonio, como fue la intención original de esta acción del gobierno de la Ciudad.

CAPITULO IV
EL ORDENAMIENTO PROPUESTO.

A. CARACTERISTICAS.

a. **Clasificación y vigencia dentro del Derecho Mexicano.-**
En Mexico encontramos que existen tres grandes especies que contienen las ramas de nuestro derecho vigente y que son a saber: El Derecho Público, al cual pertenecen la gran mayoría de las ramas del Derecho, como son el Derecho Constitucional, Penal, Administrativo y todas aquellas que se consideran de orden público, es decir, que pretenden regular las relaciones entre los particulares y el estado, actuando este ultimo como ente público; la otra gran division del Derecho Mexicano es la que se conoce como Derecho privado, que agrupa al Derecho Civil y al Derecho Mercantil, estas ramas delimitan los derechos y obligaciones de los actos entre particulares o entre particulares y el estado, actuando este como particular;

y por último, una division aun no reconocida plenamente y que se conoce como Derecho Social, conteniendo al Derecho del Trabajo y al Derecho Agrario, se considera de caracter social, porque sus disposiciones tienden a la defensa de los derechos de las clases económicamente mas desprotegidas y regulan las relaciones de estos con las autoridades y los patrones, presumiendo una desventaja de origen para el obrero y el campesino, por lo que son leyes que tienden a la igualdad entre los ciudadanos de este pais, no importando su condición socioeconómica.

Una vez que hemos establecido los tipos de Derecho que considera nuestra legislación, procederemos a establecer el carácter del ordenamiento que se ha venido proponiendo a lo largo de la presente investigación e indudablemente que una ley de esta naturaleza, por su espíritu, encuadraría dentro del Derecho Público Mexicano, toda vez que su intención sería la de regular relaciones entre particulares y el ente de gobierno, dando un beneficio a la colectividad y solucionando un problema que afecta a la sociedad en su conjunto. En este sentido, todos los involucrados en el fenomeno objeto de estudio: comerciantes, autoridades y ciudadanía en general, se verían beneficiados, pues al comerciante se le daría la opción de hacerse de un patrimonio, al que difícilmente tendría acceso de continuar indefinidamente en las calles, de igual forma, las autoridades verían cumplida su misión, obteniendo recursos por via de impuestos, para la realización de otras

obras de interés común y se permitiría disminuir la corrupción que con motivo del comercio en vía pública se suscita entre las autoridades y los líderes de los comerciantes, por último, la población en general tendría mejores servicios y espacios urbanos.

Por lo anterior, podemos decir que el ordenamiento propuesto sería de inequívoco interés público y por lo tanto una ley de Derecho Público, con el poder coactivo necesario para obligar a su cumplimiento.

Por lo que hace a la vigencia o validez, habremos de acudir a la clasificación planteada en el capítulo I de este trabajo, es decir, desde el punto de vista de los distintos ámbitos de validez, el espacial, el material, el temporal y el personal. A continuación trataremos de analizar el ordenamiento propuesto a la luz de estas clasificaciones.

Desde el punto de vista espacial o territorial de validez, este ordenamiento resultaría ser una ley ordinaria de carácter local, es decir, tendría efectos sólo en el territorio del Distrito Federal, pero en toda la Ciudad, no como sucedió con la disposición de la ARDF, que sólo tuvo efectos en el Centro Histórico, por lo que ahora planteamos la posibilidad de que el ordenamiento que se propone, entre en vigor al mismo tiempo en toda la Ciudad, pero que el desarrollo de las acciones sea de forma paulatina y sucesiva.

En cuanto a la materia, es decir, el punto de vista material de validez, entraría como ya se mencionó en el Derecho Público y como materia específica, dentro del Derecho Administrativo, teniendo relación directa con el Derecho Fiscal, Penal y Constitucional.

Por lo que hace a la temporalidad esta sería difícil de determinar, ya que este es un problema que depende de muchísimos factores tanto de orden económico y social como cultural y político, por lo que si no se solucionan estos problemas, no es posible concebir la desaparición de este ordenamiento, para el caso de que existiera, por lo que su temporalidad resultaría indefinida.

Por último, en cuanto a la obligatoriedad desde el punto de vista personal de validez, habremos de decir que resultaría de aplicación general para todos los habitantes de la Ciudad de México, pues como ya se ha visto en la aplicación del bando referido en el capítulo III de este trabajo, el dirigirlo a un determinado grupo de personas, en este caso los comerciantes ambulantes del centro histórico, resultó inoperante, pues dejó abierta la posibilidad de que la gente pudiera ejercer el comercio en vía pública sin restricción en zonas distintas al Centro Histórico. Esto sin perjuicio de que la desaparición del comercio ambulante deberá ser paulatina, por las consideraciones expuestas a lo largo de esta investigación, lo

cual no implicaría el mismo error que se cometió en la aplicación del bando, pues la prohibición sería para todos, sin embargo, la eliminación del fenómeno tendría que efectuarse en etapas sucesivas, pero de esto hablaremos con mayor detalle en líneas posteriores.

b. Puntos principales que debería contemplar.- Es necesario establecer un breve bosquejo de los puntos principales que debiera contener el ordenamiento que se propone a efecto de que, según la opinión del que sustenta, se asegure el éxito de un ordenamiento tan ambicioso en sus alcances, como pueden ser sus necesidades, las formas de aplicación, la participación eficaz de los grupos y órganos que se involucren; así como las sanciones, contando con una parte sustantiva y otra adjetiva, como el caso de la Ley Federal del Trabajo, que en el mismo ordenamiento dispone fundamentos de fondo y bases de la forma del procedimiento. A continuación se enumeran y explican brevemente los puntos que a juicio personal revisten mayor importancia.

1) **Necesidades a Satisfacer.-** En los capítulos precedentes, se han tratado de establecer con la mayor claridad posible, las necesidades que debe cubrir una ley de esta naturaleza, lo cual constituiría su exposición de motivos, entre dichas causas cabe mencionar brevemente de nueva cuenta las siguientes:

- En primer término, la urgente recuperación de los espacios urbanos invadidos por los comerciantes ambulantes, ya que es indispensable que la vía pública sea utilizada para los fines idóneos y no como un inmenso corredor comercial.

- Asimismo, es necesaria la integración de este sector informal al proceso productivo registrado a fin de que el gobierno federal tenga una mayor captación de contribuciones fiscales.

- De igual manera, es urgente que se tenga un mayor control jurídico, sanitario, fiscal, estadístico, etc. sobre este tipo de comerciantes, evitando su mayor proliferación y que de esta forma crezca aun más el problema en cuestión.

- Es también urgente la necesidad de proporcionar alternativas dignas a los actuales comerciantes ambulantes para que se integren al proceso económico nacional, convirtiéndose en una fuente generadora de empleos y accediendo a la posibilidad de adquirir un patrimonio propio.

- Por otro lado, se debe establecer un adecuado control en tanto dure el proceso de erradicación a efecto de que el problema no aumente más, por lo que sería indispensable que durante ese período de transición, se prohíba la instalación de nuevos puestos, controlándose los ya existentes a través de padrones actualizados y que no sean susceptibles de aumentar su número, con el fin de que no se instalen nuevos vendedores

en las zonas desalojadas, asimismo, los comerciantes que permanezcan en la vía pública durante este lapso, deberán someterse a las disposiciones del ordenamiento que se propone, a efecto de evitar en la medida de lo posible los trastornos que causan a la Ciudad en cuestión de vialidad y sanidad principalmente.

Podemos resumir que en los párrafos anteriores se sintetizan las necesidades más urgentes a satisfacer, porque sería redundante mencionar otra vez todos y cada uno de los motivos expresados en este trabajo, por lo que sólo recordamos estos que son los que revisten mayor contenido político, económico, social y que dan pie a muchas otras situaciones que hacen necesaria la solución al problema en cuestión por la vía legal.

En virtud de que se supone que los factores de índole sociológico a la larga redundan en leyes de observancia general, por lo que en este trabajo se propone que toda vez que el problema del ambulante es un fenómeno social, económico y político que tiene ya varias décadas de vigencia, es necesario que se legisle a fin de dar solución a un problema que empieza a ser demasiado añejo.

2) Derechos y Obligaciones de las Partes Involucradas.-
En este punto habremos primero de aclarar cuáles son las partes que deben involucrarse en un proyecto como el que se

propone y a criterio del que sustenta la investigación, son las siguientes: El Gobierno de la Ciudad, los comerciantes y la iniciativa privada.

Ahora bien, ya aclaradas las partes involucradas directamente en el problema, pasaremos a la propuesta de atributos y obligaciones que cada una de ellas debería tener.

En primer lugar, como lo indica el título de la presente tesis, en el sentido de que la eliminación del comercio ambulante debe ser paulatina, deberá por tanto, existir un proceso que llamaremos de transición y que mas adelante se explica. En ese sentido, el gobierno capitalino tendría la obligación por principio de cuentas, de realizar los censos y validar los padrones que establezcan el número exacto de comerciantes que operan en la Ciudad a través de estudios que comprenden trabajo de campo y de oficina, pero directamente con los comerciantes que se encuentran en las calles y no por medio de sus líderes, pues un proyecto de esta naturaleza sería una gran oportunidad para eliminar ese cáncer que mina la economía de los comerciantes y propicia el crecimiento del problema objeto de estudio. A continuación, el articulado de la ley debería establecer los mecanismos para que una vez detectado el número total de comerciantes y valorada estadísticamente la dimensión del problema este no se acreciente, es decir, evitar que se instalen nuevos comerciantes implementando los operativos idóneos para que una

vez cuantificado el alcance de la situación, no se genere un crecimiento del comercio que ha inútiles los esfuerzos de las partes. Parte importante en este punto sería que las autoridades dejaran de solapar a los líderes de los comerciantes a efecto de que se les reste el poder que tienen y se pueda actuar libremente en contra del comercio en vía pública.

Una vez concluido este periodo que llamaremos de transición y que comprendería todo el proceso paulatino de eliminación del comercio ambulante, sería obligación del Gobierno del D. F. a través de los órganos que para el efecto se creen, no permitir que se vuelva a instalar ninguna concentración de ambulantes para evitar caer en un círculo vicioso y no tendría ningún sentido el trabajo que se propone. Aunado a la acción del gobierno capitalino, sería necesario cubrir o contemplar otros factores que mas adelante analizaremos en este mismo capítulo.

En cuanto a los derechos o beneficios que obtendría el gobierno de la ciudad, se traducirían en una mayor captación de recursos via impuestos, una mayor calidad en los servicios que se prestan a la ciudadanía y una mejor administración y conservación de los espacios urbanos comunes.

Por lo que hace a la iniciativa privada, de acuerdo al sentido que se pretende dar al ordenamiento que se propone, el

cuerpo de este deberá contemplar la obligación para el sector financiero, es decir, la banca tanto comercial como de fomento, en primer lugar de participar con los programas que se desarrollen, escuchando la opinión de los comerciantes para elaborar los estudios de mercadotecnia y viabilidad comercial que garanticen el adecuado y real funcionamiento de las opciones traducidas en plazas, corredores, pasajes, etc., que a través de los programas que se instalen, se ofrezcan a los comerciantes, para que estos acepten ingresar al proceso económico formal del país y en concreto de la Ciudad de México tomando siempre en cuenta la infraestructura con que cuentan los comerciantes, pues este fué el gran error del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, al no prever la capacidad económica real con que cuentan los ambulantes en forma particular, pues no es lo mismo un comerciante que vende aparatos eléctricos que aquel que vende dulces o bisutería.

De igual forma, será obligación de la iniciativa privada diseñar los esquemas financieros y crear los fideicomisos privados adecuados a cada sector del comercio informal, de tal forma que se ofrezcan créditos tanto para locales como para infraestructura acordes a las necesidades de ese sector y que a la vez permitan una recuperación sana de los recursos otorgados, lo cual constituiría el legítimo derecho de la iniciativa privada.

Por otro lado, en conjunto con las autoridades capitalinas, se deberá realizar el trabajo de difusión de los esquemas y programas a los comerciantes directamente, con el fin de que sea claro tomando en cuenta el nivel cultural que prevalece en dicho sector, asimismo, se debe realizar una ardua labor de convencimiento encaminada a cambiar la forma de pensar del ambulante y que de ese modo acepte entrar al proceso económico formal, ya que si no se cambia la concepción de comercio que tiene esta gente y no se les ofrece una mejor opción que cambie su forma de vida, es muy difícil que cualquier acción encaminada a erradicar este problema, tenga éxito.

Por último, en cuanto a las obligaciones y derechos que tendrían los comerciantes dentro del marco legal del proyecto propuesto, podemos decir que su obligación principal es la de participar en los programas de solución al comercio callejero, de una forma honesta y conciente, es decir, contestar de manera verídica las encuestas, censos y demás acciones idóneas que establezcan los profesionales del ramo, asimismo, sujetarse a las disposiciones del gobierno de la Ciudad, sin pretender evadirse a la acción de la ley y por último, participar de manera informada en los programas financieros, si así conviene a sus intereses, porque pudiera darse el caso de que muchos comerciantes no requieran de crédito para participar de los programas, en tal caso, no será obligación solicitar crédito bancario.

Como derechos podemos resaltar aquel que tendrían a ser propietarios de un patrimonio mediante su esfuerzo y su trabajo y no como ha sucedido en anteriores ocasiones en que el Gobierno les regala locales y por tal motivo no saben valorar el costo de los mismos; este patrimonio les daría como resultado el derecho de una mejor calidad de vida, logrando además contribuir a la solución de una importante problemática que aqueja a la Ciudad de México.

3) Sanciones para el caso de incumplimiento.- Es innegable el hecho de que los escasos esfuerzos realizados por el gobierno de la Ciudad para solucionar el problema del comercio callejero han fracasado en una buena parte por la falta de sanciones, porque como es sabido, el comun denominador del habitante del D.F. no respeta una reglamentación si no se siente amenazado por la posibilidad de sufrir una sanción que afecte su patrimonio o su libertad.

Las pocas sanciones que existen en este caso son tan ambiguas o simplemente son letra muerta, que nunca se ha sancionado ni a particulares ni a funcionarios mas alla de un simple arresto o una suspensión y en casos extremos el despido del empleado de gobierno, pero nunca se ha contemplado una sanción real para aquellas personas que propician un problema tan grave para nuestra Ciudad, en este caso, podemos señalar como ejemplo comparativo, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente para la Prevención y

Control de la Contaminación Generada por Vehículos Automotores, que circulan por el Distrito Federal o los Municipios de su zona conurbada, la cual fue creada para atacar un problema tan grande como lo es la contaminación ambiental y en ella se establecen las obligaciones de todo propietario de automotores en relación con el medio ambiente y dispone las sanciones tanto para aquel particular que viole su articulado al no portar la calcomanía correspondiente y que demuestre que su vehículo ha sido verificado y aun así, es facultad de las autoridades detenerlo si se encuentra contaminando de manera ostentosa; de igual forma menciona las sanciones a que se hacen acreedores los empleados de los centros de verificación si de manera fraudulenta entregan comprobantes y calcomanías. La intención del que sustenta al mencionar la ley anterior, es dar una idea al lector de como deberían establecerse las sanciones para cada una de las partes que se encuentran involucradas en el problema objeto de estudio, ya que el problema del comercio ambulante no resulta de menor importancia que otros tales como la contaminación ambiental, la escases de agua y la inseguridad entre muchos otros.

Ahora bien, una vez expresada la idea de que dentro del marco legal que se propone se considere un capítulo especial referente a las sanciones para los que incumplan con sus disposiciones, habremos de comentar el tipo de sanciones idóneas para cada tipo de infractores.

En primer término y en función de la experiencia adquirida al elaborar el presente trabajo así como de la propia experiencia laboral, podemos decir que los principales responsables de mantener las calles limpias de vendedores son las autoridades delegacionales; en el ordenamiento que se propone las infracciones de estas personas serian principalmente las de fomentar, permitir y obtener lucro proveniente de la actividad de comerciantes callejeros tanto en el periodo de transición que con anterioridad señalamos, como en el caso de que se hubiere concluido con ese proceso y las calles se encuentren despejadas como consecuencia de la acción de las entidades involucradas en la eliminación paulatina del ambulante. En este caso, las sanciones debieran ser en primer lugar de tipo pecuniario aplicando multas cuyo monto se determine en relación a la última declaración patrimonial del funcionario en el caso de que este obligado a presentarla en razón de su jerarquía y en el caso de que no, se determine por el monto de sus ingresos totales, aplicando un porcentaje que logre intimidar al funcionario y evite cometer este tipo de acciones, desde luego los datos sobre los ingresos deberán ser corroborados mediante una auditoría que compare las declaraciones con la realidad, aplicando en este caso además lo que disponga la legislación para responsabilidad de servidores públicos, las leyes penales y fiscales de acuerdo al ilícito que se tipifique.

Por lo que hace a los particulares que propician el comercio y se enriquezcan a través de la corrupción, como es el caso de los líderes de los comerciantes, se deben disponer sanciones severas que afecten de forma sensible su patrimonio, e incluso exista la amenaza latente de perder su libertad por la comisión de distintos ilícitos tanto del orden federal como del fuero común por razón del desarrollo de sus actividades, para lograr esto, es necesario que se apliquen de forma real las penas que se mencionan en el párrafo anterior, a fin de que se desanime a los funcionarios del gobierno a seguir cobijando a este tipo de gente que no son sino delinquentes que viven y hacen verdaderas fortunas de la extorsión, la corrupción y la violencia en contra de los propios comerciantes.

En cuanto a las instituciones de la iniciativa privada que participen en las acciones de eliminación del comercio, podrían incurrir en distintos ilícitos. Los cuales pueden ser principalmente los derivados de solicitar dinero a los comerciantes por la liberación de sus créditos, lo cual deberá castigarse, sin perjuicio de las sanciones que de acuerdo a las leyes correspondientes sean aplicables, con afectaciones al patrimonio de dichas instituciones e inclusive con el retiro de las concesiones que por el gobierno les hubieran sido concedidas para el ejercicio de sus actividades financieras.

Por ultimo, para el sector directamente involucrado en el comercio callejero, el que vende en la via pública y padece desde las inclemencias del tiempo hasta la extorsión y violencia por parte de líderes y autoridades, deben establecerse tambien sanciones, pero en este caso existen características especiales a las que debe atenderse para determinar el tipo de penas, tales como la capacidad económica de los comerciantes, sus necesidades de subsistencia, la infraestructura con que cuentan, incluso su idiosincrasia y sobre todo el éxito de los programas que para combatir el comercio callejero se implementen. En este orden de ideas, las sanciones que dentro de su articulado establezca la ley que se propone, deberán especificar claramente las condiciones de aplicación, que en este caso serian que el comerciante no se encuentre debidamente registrado, es decir, que se instale posteriormente al momento en que se inicie el periodo de transición, otro supuesto podria ser que tenga un lugar asignado dentro de los proyectos que se lleven a cabo y aun así se encuentre ejerciendo el comercio en via publica; asimismo, seria causal de sanción el hecho de que el comerciante soborne al funcionario encargado de vigilar el desalojo de las calles con el objeto de que le permita vender en zonas desocupadas o en aquellas que aun se encuentren en proceso de transición sin estar debidamente empadronado, estas son entre otras, las condiciones que a criterio personal deben tomarse en cuenta para disponer las sanciones en la codificación que se propone.

En cuanto al tipo de sanciones que serian idoneas, encontramos por experiencia en el trabajo de campo que las mas temidas son el decomiso de mercancías, las multas y el arresto, en ese orden de importancia. Por ser las que mas intimidación causan al comerciante, son las tres que debiera contemplar la ley, sin que exista la posibilidad de evasión, siempre que se respeten las disposiciones que se mencionaron con relación a los servidores públicos. Por supuesto, el monto de las multas y los arrestos, deberá establecerse en función de la gravedad de la falta, que evaluarán las autoridades que para este efecto se designen de acuerdo a las condiciones particulares de cada caso y las cuales analizaremos un poco mas adelante.

Podriamos mencionar que el publico consumidor es en gran parte responsable de la existencia del comercio en via pública, pero seria imposible pensar en sancionar a todo aquel que compre a un ambulante, pero lo que si se puede hacer es invitar a la gente mediante campañas intensivas por todos los medios de comunicación a que no fomenten el comercio callejero, aunado a esto, concluido el proceso de transición, se supone que no debiera ya existir comercio ambulante si se dan las condiciones necesarias, las cuales, cabe mencionar, seria muy dificil que se reunieran en su totalidad por la grave crisis económica que atraviesa nuestro país y que se acrecenta día con día.

c. Denominación.- Para algunas personas, el nombre que lleve una ley puede no revestir mayor importancia, ya que consideran que lo esencial es el contenido de una ley, que a fin de cuentas será lo que atacará el problema que dió origen a la acción del legislativo creando un ordenamiento determinado, pero para el que sustenta, la denominación es un factor determinante, puesto que el nombre de una ley es el que la da a conocer entre la población, pues el contenido siempre es difícil de entender entre aquellos que no tienen relación directa con la ciencia del Derecho, en este sentido, podemos recordar leyes que son conocidas por todo el mundo por su solo nombre, sin tener un conocimiento cierto de sus disposiciones, como son la Ley Federal del Trabajo, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito o el mismo Código Penal, que por su simple denominación dan idea al ciudadano común de cual es la materia que regulan y el carácter imperativo que tienen, es por eso que es muy importante el nombre que se de al ordenamiento que se propone, pues debe dar idea a los que tengan obligación de cumplirla, de la materia que trata y del carácter obligatorio y general que prevea.

Por la naturaleza del problema y la gravedad del mismo, este ordenamiento debería llevar el nombre de Ley, para que la opinión pública le conceda la jerarquía que requiere para cumplir con su objetivo. A continuación, sería necesario señalar la aplicación que tendría, para que toda la ciudadanía entendiera quienes estarían obligados a sus disposiciones, por

tal motivo, se propone que en seguida de la palabra Ley, lleve el adjetivo de General, para que quede entendido sin lugar a dudas, que esta dirigida a todos los habitantes de la entidad. En seguida, debe establecerse la materia objeto de la disposicion legal y siendo el objeto de la presente propuesta la eliminacion paulatina del comercio ambulante, podria llevar la denominacion de *Ley General Para la Erradicación y Prevención del Comercio Ambulante en el Distrito Federal*, con lo cual se dan los supuestos antes planteados, seria respetada en mayor grado por ser una ley y no un ordenamiento meramente administrativo; no quedaria excluido nadie de su cumplimiento por ser de caracter general, determina desde el titulo la intencion de su promulgacion y da una idea clara de su contenido, pues al hablar de erradicacion, se entiende que es para eliminar el comercio callejero que existe en la actualidad, por su parte el termino prevencion nos da a entender que serviria tambien para evitar que el problema vuelva a surgir en el supuesto de que llegara eliminarse y por ultimo, está perfectamente determinado su ambito espacial de validez al señalar que es exclusiva del Distrito Federal, pero aquí cabria hacer un comentario al margen en el sentido de que el comercio ambulante es un problema nacional y que la idea es que este ordenamiento sirviera de inspiracion para otras Entidades Federativas que sintieran la necesidad de solucionar un problema tan grave de su entorno economico local.

B. APLICACION.- Este punto se dividira en dos partes, que son, en primer término el tipo de autoridades competentes para la aplicación de este ordenamiento y por otro lado, las condiciones que a juicio propio, se requirieran para que el proyecto que se propone pudiera tener éxito.

a. Autoridades facultadas para aplicarlo.- Es menester señalar que en la actualidad los tribunales ya establecidos se encuentran sobresaturados de trabajo, por lo que sería impensable que se aumentara esta carga comisionándoles los casos que resultarían de la aplicación de la Ley propuesta en párrafos anteriores, amén de que las autoridades jurisdiccionales no se encuentran relacionadas directamente con el asunto en cuestión y esto sería en detrimento de la eficaz apreciación de las cosas, que deberían tener los jueces al resolver conflictos derivados de la aplicación de esta Ley.

Por otro lado, en cuanto a las autoridades administrativas que hasta la fecha han tenido en trato con los comerciantes y principalmente con sus líderes, es decir, los inspectores de vía pública de las delegaciones políticas, se encuentran inmersos en un mundo de corrupción generado desde hace muchos años, por lo que no es posible considerar que estas mismas personas apliquen la Ley en las calles retirando a los comerciantes que incumplan y los pongan a disposición del órgano jurisdiccional.

Por lo anterior, debemos considerar la creación de nuevos órganos jurisdiccionales y administrativos, que se encarguen específicamente de las controversias derivadas de la aplicación de la Ley para la erradicación del comercio ambulante, tal como sucedió en su momento con las cuestiones laborales, que requirieron de la creación de una Ley especial como lo es la Federal del Trabajo y de tribunales específicos que dirimieran las controversias obrero patronales ya que los juzgados de carácter civil fueron insuficientes para resolver conflictos de una especial naturaleza contraria a los fundamentos del Derecho Privado.

Los nuevos funcionarios tanto de los órganos jurisdiccionales como de los administrativos, deberán ser personas a las cuales se involucre directamente con el comerciante, que se les muestren las calles y se den cuenta personalmente cual es la situación que prevalece en la vía pública para que tengan una apreciación real de las cosas, estas personas deberán ser de preferencia gente joven y que no haya trabajado en delegaciones ni en alguna otra dependencia, es decir, que no se encuentren maleados por el sistema de corrupción que priva dentro del gobierno. Por lo que hace a los órganos jurisdiccionales, tendrían la misma jerarquía que los Juzgados de Primera Instancia, serían dependientes del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal con sus correspondientes instancias de apelación, con la salvedad de que los procesos que ahí se ventilen sean de carácter sumario,

para evitar que se burocraticen los procedimientos y sea expedita la impartición de justicia, lo que traería como consecuencia una rápida aplicación de las sanciones, pues nunca se sanciona a nadie y por tal motivo, resultan ineficaces los ordenamientos. En cuanto a las faltas cometidas por autoridades, el juzgado que se cree, además contemplará al momento de sancionar, lo que disponga la Legislación de Servidores Públicos sin perjuicio de lo que dicte la Ley Penal, lo mismo sucedería con las instituciones financieras, en cuyo caso se atendería también lo que dispusiera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Comisión Nacional Bancaria. En cuanto a la denominación de estos tribunales, podrían llamarse juzgados o dárseles algún otro nombre idóneo de acuerdo a sus características, pero esto sería materia de subsecuentes propuestas y estudios.

Por otra parte, las autoridades administrativas que se encarguen de la vigilancia directa en las calles, no es posible pensar que dependan de las delegaciones, pues como ya se ha dicho, es ahí donde se genera la mayor parte de corrupción, por tal motivo, estas autoridades deberán depender directamente del Jefe del Distrito Federal por conducto de su oficialía mayor, lo que les daría mayor capacidad para actuar en toda la ciudad, este personal deberá apoyarse en las diferentes policías de la Ciudad en caso de que así lo requiera. Su denominación es relevante, pues debe expresar la

importancia del trabajo de estas personas, por lo que podría llamársele Dirección General de Control y Eliminación del Comercio Ambulante, que da una idea inequívoca de cual es su función y la jerarquía que tendrían los funcionarios que ahí laboren.

Podría pensarse que esta propuesta resulta descabellada pues la Ciudad no cuenta con recursos suficientes para la generación de la infraestructura necesaria que permita mantener los órganos judiciales y administrativos que se sugieren, pero si pensamos que se están creando consejos ciudadanos que no tiene razón de ser, se autorizan aumentos estratosféricos a Diputados, Senadores y Asambleístas, que resultan incluso una burla a las clases económicamente mas golpeadas y que en nada han ayudado a resolver los problemas que sufre nuestro país y en nuestro caso particular la Ciudad de México; podemos considerar que estas erogaciones pueden dedicarse a otros asuntos que si puedan resolver problemas que aquejan a nuestra Metrópoli, ya que los salarios que perciben las personas mencionadas son adecuados a su dignidad y les permiten vivir de una forma por demás desahogada, sin contar con los recursos que por vías extraoficiales obtienen.

De igual forma, se autorizan presupuestos para realizar obras que no tienen ningún sentido, como es el caso de dar un mantenimiento parcial al sistema de drenaje, que en nada resuelve el problema de las inundaciones, porque lo que se

necesita es una obra de mayor envergadura que provea a la Ciudad de un desahúe efectivo.

Por lo anterior, si se reducen los gastos inútiles que nuestro gobierno realiza, es posible la creación y mantenimiento de los órganos propuestos, lo cual coadyuvaría a la solución real de un problema tan grave con es el que se trata en la presente investigación.

b. Condiciones para una correcta aplicación que garantice su buen funcionamiento.- Este es el punto mas difícil de establecer en el presente trabajo, pues deben darse algunos supuestos que en ciertos casos pudieran resultar un tanto utópicos. A continuación trataremos de establecer algunas condiciones necesarias para que el resultado de una Ley como la que se sugiere sea positivo.

En primer término, como elemento principal se debe contar con la voluntad de los participantes, pues si no se da este supuesto, ninguna acción sería posible.

Teniendo como presupuesto lo anterior, es claro que para que un ordenamiento resulte eficiente, es necesario tener órganos jurisdiccionales y administrativos idoneos, que resuelvan las controversias de una manera expedita, por lo que como segunda condición se establece el hecho de que la impartición de justicia deba ser pronta, eficaz y apegada en

todo momento a Derecho, respetando los lineamientos de forma y de procedimiento que se plantearan en la ley que se propone.

En este orden de ideas, la imposición y aplicación de sanciones por parte de las autoridades que resultaren competentes, deberá ser honesta y en ningún momento se deben fomentar los vicios ya existentes dentro de nuestro ya de por sí corrupto sistema judicial.

Como otra condición se puede referir el que las instituciones privadas tengan la voluntad de colaborar con el gobierno para resolver un problema que nos afecta a todos y no vean los programas solo como un negocio en el que únicamente les interesa recuperar los recursos otorgados, con una carga impresionante de intereses, tal como sucede con los créditos hipotecarios, los autofinanciamientos y las tarjetas de crédito sólo por mencionar algunos, sin importarles si los recursos otorgados dieron algún beneficio al acreditado. Esto se puede evitar si los bancos además de dar dinero, proporcionan asistencia técnica, financiera y en todo aquello que el acreditado requiera, para que así se pueda tener una sana recuperación de fondos y se contribuya a la reactivación económica de nuestro país.

Otro presupuesto de suma importancia, es que dentro de las disposiciones que se proponen, en ningún momento se contemple a los comerciantes como agrupaciones, sino como

particulares, ya que de no ser así nunca se podría eliminar a los líderes de ambulantes, que son en buena medida responsables de la proliferación del comercio callejero.

Como último presupuesto, y esta sería la condición que resulta ser más utópica, se debe contar con una economía que por lo menos se encuentre en estado de recuperación, para que de este modo no siga aumentando el desempleo, principal fuente generadora de comerciantes ambulantes.

En este orden de ideas, el que la gente en edad productiva se encuentre empleada, traería como consecuencia una mayor circulación de dinero y daría una mayor posibilidad de éxito a los programas de eliminación del comercio callejero, ya que si la gente cuenta con recursos consume más y de este modo pueden resultar viables los proyectos que se proponen.

Por otro lado, el hecho de retirar a los comerciantes ambulantes de las calles e integrarlos a un sector productivo formal, tendría como consecuencia una mayor actividad económica en nuestra ciudad, la cual generaría circulación de recursos que de alguna forma contribuirían a la recuperación de la economía nacional.

Cabe hacer la aclaración de que los mencionados no son los únicos supuestos, pero si los que revisten mayor

importancia, por lo que sólo se hace referencia a los descritos en líneas anteriores, pero sin olvidar que las situaciones planteadas en el cuerpo del presente trabajo proporcionan una infinidad de condiciones que deben cumplirse, pero no se mencionan por resultar ya redundantes.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El comercio ambulante es producto de diversos fenómenos sociológicos y políticos, por lo que no es posible erradicarlo de tajo con el solo retiro de los comerciantes de la vía pública a través de la fuerza y con desalojos violentos, sino que para ello se deben ofrecer opciones reales que den solución definitiva al problema que beneficie a todas las partes afectadas con el fundamento legal necesario y no un simple paliativo como ha sucedido hasta ahora, siendo urgente la generación de una reglamentación que elimine este problema de las calles de la Ciudad.

SEGUNDA.- Las principales causas de la proliferación de comerciantes ambulantes en las calles de la Ciudad de México, son la pobreza y el desempleo, generados por la grave crisis económica que vive actualmente nuestro país. Aunado a lo anterior, el comercio ambulante ha sido propiciado en gran parte por la corrupción de las autoridades que se encuentran

coludidas con los líderes para extorsionar al comerciante en perjuicio de todos lo que habitamos el Distrito Federal.

TERCERA.- Es un hecho que el ejercer el comercio ambulante no puede considerarse al amparo de las garnatias individuales consagradas en nuestra consititución y en especial por el artiulo 5°, ya que por el contrario, este mismo articulo puede resultar la fundamentación constitucional del ordenamiento que se propone, pues como se mencionó en su momento dentro del cuerpo del presente estudio, el comercio ambulante puede considerarse como una actividad ilícita, prohibida por el precepto invocado.

CUARTA.- Las leyes existentes hasta ahora no han sido suficientes para controlar el desarrollo de esta actividad, por lo que es necesario que exista una legislación que retome estas disposiciones y contemple otras nuevas apegadas a la realidad, para concentrarlas en una sola codificación que contenga elementos de carácter tanto sustantivo como adjetivo.

QUINTA.- Toda vez que la legislación vigente y que de algún modo podría ser aplicable, ha sido rebasada por los numerosos vicios que arrastra la administración publica de nuestra ciudad y en general del país, convirtiéndo estos articulos en letra muerta, se debe crear un nuevo ordenamiento que agrupe parte de esas disposiciones y en su caso las tome como antecedente para aprender de los errores cometidos en el

pasado. Es necesario generar un ordenamiento practico y vigente que cuente con la obligatoriedad necesaria, lo cual no ha ocurrido con reglamentos anteriores.

SEXTA.- La via pública debe ser para el uso exclusivo a que esta destinada, por lo que resulta de suma urgencia la recuperación de estos espacios urbanos para que cumplan con ese fin.

SEPTIMA.- Es claro que los comerciantes callejeros deben ingresar a la brevedad posible al régimen fiscal que las autoridades hacendarias determinen, de acuerdo a sus ingresos y actividades, y se puedan captar así una mayor cantidad de recursos via impuestos.

OCTAVA.- Tomando como principio la fundamentacion del Bando emitido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es factible la creación de una ley especialmente dirigida a resolver los conflictos de esta especial naturaleza.

NOVENA.- Se debe tomar como antecedente para la creación de este nuevo ordenamiento el Bando de Comercio Popular y aprender de sus deficiencias, tomándolo como antecedente.

DECIMA.- No se debe perder de vista el esfuerzo realizado por el Gobierno capitalino a través del Programa de Mejoramiento

del Comercio Popular, aprendiendo al igual que del bando, de sus errores y deficiencias juridico-tecnicas. Sin embargo, este programa podria llegar a ser una buena opcion con la mayor ingerencia de la iniciativa privada que vea los proyectos como un negocio, estableciendo previamente la viabilidad comercial que asegure la recuperacion de recursos y contando la voluntad de participacion de los involucrados.

DECIMO PRIMERA.- El ordenamiento que se propone encuadraria dentro de la clasificacion de Derecho Público, debido a la naturaleza de su contenido y los fines que persigue.

DECIMO SEGUNDA.- Es necesario que en tanto dure el periodo de transición paulatina, el ordenamiento contemple articulos transitorios a efecto de que no se extienda nuevamente el problema y los comerciantes que ya existen se sometan a las disposiciones que eviten en la medida de lo posible los trastornos que ocasionan a la Ciudad, tal como son la obstrucción vial, el deterioro urbano y evasión fiscal, entre otras; en tanto son retirados definitivamente.

DECIMO TERCERA.- Es urgente que las acciones del gobierno encuentren un sustento legal que les permita sancionar y eliminar el problema de una manera controlada, apegada a Derecho y de forma tal que no generen otros problemas derivados de las acciones intentadas.

DECIMO CUARTA.- Se deben contemplar a manera de comparación, otras leyes que en su momento respondieron a necesidades específicas y se crearon para resolver problemas generados en un ámbito determinado de la vida social, como es el caso de la Ley Federal del Trabajo y la Ley de Ecología, que en su época sirvieron para atender conflictos que salieron de las manos de los tribunales y legislaciones ya establecidos y que es el caso de nuestro objeto de estudio.

DECIMO QUINTA.- Toda vez que las leyes se crean o emanan con el fin de dar solución a problemas que aquejan a la sociedad en un determinado tiempo y lugar, es menester que el poder legislativo tome en cuenta este principio y en virtud de que problema estudiado es de gran actualidad y ha alcanzado proporciones alarmantes, dicho poder debe emitir la legislación conducente a fin de que se pueda dar solución a uno de los problemas ~~mas~~ graves que padece nuestra Ciudad.

DECIMO SEXTA.- A pesar de que el artículo 73 fracción VI en su base 3a. inciso A) confiere a la ARDF la facultad de legislar en cuanto a comercio en vía pública, es necesario que sea el Congreso de la Unión el que de las bases para la creación de la legislación propuesta, pues la Asamblea carece de las facultades legales y el poder coactivo requeridos para la generación de los órganos jurisdiccionales y la infraestructura que se necesitan.

Sin embargo, es menester señalar que una vez concluido el proceso electoral de 1997, en el que por primera vez en la historia se elegirá mediante el voto popular al Jefe del Gobierno del Distrito Federal, así como a los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, constituyéndose así nuevos órganos de gobierno, los cuales serán dotados de las facultades necesarias para la generación del ordenamiento propuesto; una vez que se cumplan las formalidades exigidas por el marco jurídico de la materia. Lo anterior según el Libro Octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

DECIMO SEPTIMA.- Por último, es necesario que el país comience a tener una recuperación económica sana que permita la eficaz aplicación no sólo de un ordenamiento como el que se sugiere, sino de toda la legislación mexicana, reduciendo la miseria y permitiendo una mejor calidad de vida para los mexicanos, que evite que mas personas se integren día con día a la Economía Informal y lo que es peor, ingresen al sector delictivo al verse orillados por la necesidad. Esta carencia de bienes económicos y de valores morales induce a la gente a cometer crímenes increíbles, presa del estres, los problemas y de diferentes enfermedades mentales que se generan por la enorme presión psicológica que se vive en las ciudades modernas.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- 1) Azuara Pérez, Leandro.- Sociología. Tercera Edición, México, 1979, Editorial Porrúa, 354 páginas.
- 2) Bonnacase, J.- Introducción al Estudio del Derecho. Volumen I, Traducción de la Tercera Edición Francesa Lic. José María Cojica Jr., México 1944 348 páginas.
- 3) Burgoe, Ignacio.- Las Garantías Individuales. Decimo Quinta Edición, México, 1981. Editorial Porrúa, 732 páginas.
- 4) Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México.- Economía Informal. Segunda Edición, México, 1988. Editorial Siglo XXI, 64 páginas
- 5) Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México.- El Comercio Ambulante en la Ciudad de México. Segunda Edición, México, 1988. Editorial Siglo XXI, 72 páginas.
- 6) Flores Gómez, Fernando.- Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil. Prólogo del Lic. Felipe López Rosado. Tercera Edición, México, 1981. Editorial Porrúa, 381 páginas.
- 7) Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo. Vigésimo Novena Edición, México, 1990. Editorial Porrúa, 482 páginas.
- 8) García Maynez, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho. Prólogo de Virgilio Domínguez. Cuadragésimo Primera Edición, México, 1990. Editorial Porrúa, 155 páginas.
- 9) Kelsen, Hans.- Teoría General del Derecho y del Estado. Segunda Edición, cuarta reimpresión. Traducción de Eduardo García Maynez, México, 1988. Editorial UNAM, 477 páginas.
- 10) Kelsen, Hans.- Teoría Pura del Derecho. Séptima Edición, México, 1993. Editorial Porrúa, 364 páginas.

- 11) Rakuy Purdieva, Antonio et. al.- Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Edición, México, 1981. Editorial Porrúa, 848 páginas.
- 12) Rousseau, Juan Jacobo.- El Contrato Social. Sexta Edición, México, 1979. Editorial Porrúa, 173 páginas.
- 13) Sáenz, Luis Ignacio.- La Merced, el Deber de Informar, México, 1991. Editado por el D.D.F., 187 páginas.
- 14) Sánchez Vázquez Adolfo.- Ética. Trigésimo Cuarta Edición, México, 1983. Editorial Porrúa, 245 páginas
- 15) Villoro Toranzo, Miguel.- Introducción al Estudio del Derecho. Cuarta Edición, México, 1980. Editorial Porrúa, 464 páginas

LEGISLACION CONSULTADA

- 1) Bando de Comercio Popular de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. México, 1993., consultada en la biblioteca de la propia Asamblea.**
- 2) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Instituto Federal Electoral, México 1997.**
- 3) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edir. Porrúa, México, 1996.**
- 4) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Editorial Porrúa, México, 1992.**
- 5) Ley de Propiedad en Condominio para el Distrito Federal, aneja al Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, México, 1994.**
- 6) Ley General de Instituciones de Crédito. Editorial Porrúa, México, 1993.**
- 7) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Edir. Porrúa, México, 1992.**
- 8) Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Editoria Porrúa, México, 1993.**
- 9) Reglamento de Mercados Públicos para el Distrito Federal. México, 1981., consultado en el Departamento de Mercados en Condominio de la Delegación Venustiano Carranza del Departamento del Distrito Federal.**
- 10) Reglamento de Tránsito del Distrito Federal. Editorial Porrúa, México, 1993.**
- 11) Reglamento Para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. México, 1989., consultado en la biblioteca de la propia Asamblea.**

OTRAS FUENTES

- 1.- Asamblea de Representantes del Distrito Federal.- Crónica y Memoria del Primer periodo de Gestión de la A.R.D.F., México, 1990. Editado por la A.R.D.F., 144 páginas.
- 2.- CEESP.- La Economía Subterránea en México. Serie de estudios C.E.E.S.P., México, 1986.
- 3.- Departamento del Distrito Federal.- Memoria de Gestión del Periodo diciembre de 1982 a noviembre de 1983, México, 1989. Editado por el D.D.F. a través de la Delegación Cuauhtémoc.
- 4.- Entrevista del sustentante a la Lic. Guadalupe Rosales Fuentes, entonces Coordinador Jurídico de la Subdirección de Mercados del Fondo de Desarrollo Económico y Social del Distrito Federal (FONDEDF), México, D.F. agosto de 1993.
- 5.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.- Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial UNAM, 2014 páginas.
- 6.- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.- Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas Consolidadas de la Nación. Oferta y utilización del PIB 1990-1999, México, 1998. Editado por el INEGI.
- 7.- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.- Resultados Oportunos de los Censos Económicos, México, 1987. Editado por el INEGI.
- 8.- Secretaría de Programación y Presupuesto.- La Ocupación Informal en Áreas Urbanas, México, 1979. Editado por la SPP, 187 páginas.