



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO
CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS,
ADMINISTRATIVAS Y SOCIALES



**MAESTRÍA EN CIENCIAS EN METODOLOGÍA DE LA
CIENCIA**

**LA RACIONALIDAD JURÍDICO-FORMAL DE LA REGLAMENTACIÓN
DE USO DE LA VÍA PÚBLICA CON FINES COMERCIALES EN EL
DISTRITO FEDERAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN CIENCIAS EN METODOLOGÍA DE LA CIENCIA

PRESENTA:

LIC. ANTONIA GONZÁLEZ ESPINOSA

DIRECTORA DE TESIS: M. en C. Esperanza Verduzco Ríos

México D. F.

Noviembre/2013

A mis compañeros del camino: Joel y Ernesto.
A mis maestras y maestros.
A mis compañeras y compañeras de clase.
A todos aquellos que contribuyeron en este trabajo.



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la Ciudad de México, D.F., siendo las 10:00 horas del día 14 del mes de Noviembre del 2013 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de la Tesis, designada por el Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de CIECAS para examinar la tesis titulada:
La racionalidad jurídico-formal de la reglamentación de uso de la vía pública con fines comerciales en el Distrito Federal

Presentada por el alumno:

González Espinosa Antonia
Apellido paterno Apellido materno Nombre(s)
Con registro:

B	1	1	1	1	7	6
---	---	---	---	---	---	---

aspirante de:

Maestría en Ciencias en Metodología de la Ciencia

Después de intercambiar opiniones, los miembros de la Comisión manifestaron **APROBAR LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

LA COMISIÓN REVISORA

Director(a) de tesis

M. en C. Esperanza Verduzco Ríos

Dra. Gabriela María Luisa Riquelme Alcantar

Dr. Ángel Eduardo Vargas Garza

Dr. Humberto Monteón González

M. en P. Silverio Gerardo Armijo Mena

PRESIDENTE DEL COLEGIO DE PROFESORES

Dr. Zacarías Torres Hernández



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
CENTRO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS ADMINISTRATIVAS
Y SOCIALES



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

CARTA CESIÓN DE DERECHOS

En la Ciudad de México, D.F. el día 20 del mes de noviembre del año 2013, el (la) que suscribe Antonia González Espinosa alumno(a) del Programa de Postgrado de la MAESTRÍA EN CIENCIAS EN METODOLOGÍA DE LA CIENCIA, con número de registro B111167, adscrito(a) al **CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, ADMINISTRATIVAS Y SOCIALES**, manifiesto(a) que es el (la) autor(a) intelectual del presente trabajo de Tesis bajo la dirección del (de la, de los) **M. en C. Esperanza Verduzco** y cede los derechos del trabajo titulado LA RACIONALIDAD JURÍDICO-FORMAL DE LA REGLAMENTACIÓN DEL USO DE LA VÍA PÚBLICA CON FINES COMERCIALES EN EL DISTRITO FEDERAL, al Instituto Politécnico Nacional para su difusión, con fines académicos y de investigación.

Los usuarios de la información no deben reproducir el contenido textual, gráficas o datos del trabajo sin el permiso expreso del (de la) autor(a) y/o director(es) del trabajo. Este puede ser obtenido escribiendo a las siguientes direcciones antogoes@prodigy.net.mx. Si el permiso se otorga, el usuario deberá dar el agradecimiento correspondiente y citar la fuente del mismo.

Antonia González Espinosa
Nombre y firma del alumno(a)

Índice

Índice de tablas	
Glosario	1
Siglas	3
Resumen	5
Abstract	6
Introducción	7
Capítulo 1. Administración pública y vía pública	16
1.1. Administración pública	16
1.1.1. La administración pública mexicana	19
1.2. Naturaleza jurídico-política y organización administrativa del Distrito Federal	21
1.3. Los bienes nacionales. La vía pública	24
1.3.1. Bienes del dominio público. Usos y destinos.	28
Capítulo 2. Sistema jurídico para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales en el distrito federal	30
2.1. Definiciones y regulación	30
2.1.1. Figuras establecidas y sus requisitos para llevar a cabo el uso y aprovechamiento de la vía pública	31
2.1.2. Condiciones, limitaciones y prohibiciones para llevar ese uso, aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales	38
2.1.2.1. Destinos y usos de la vía pública	38
2.1.2.2. Mobiliario	42
2.1.2.3. Operación	44
2.2. Aplicación del sistema jurídico para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales en delegaciones	52
2.2.1. Normatividad utilizada	52
2.2.2. Figuras con las que se autorizan, requisitos solicitados y procedimiento	55
2.2.3. Condiciones y limitaciones	58

Capítulo 3. Racionalidad jurídico-formal del sistema jurídico para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales	62
3.1. Aspectos de la irracionalidad jurídica en la regulación del uso de la vía pública en el Distrito Federal: lagunas, redundancias e incongruencias.	63
3.2. Algunos efectos de la irracionalidad jurídico-formal en el sistema jurídico que regula el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales: discrecionalidad y heterogeneidad en la actuación delegacional, e inseguridad y falta de certeza jurídica	75
Conclusiones	84
Recomendaciones	88
Bibliografía	92
Anexo 1. Normas que integran el sistema jurídico relacionadas con el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales	102
Anexo 2. Cuestionario 1 a través del cual se solicitó información a las 16 delegaciones a través del INFOMEXDF, dirigido a las Direcciones Generales Jurídicas y de Gobierno y Cuestionario 2 a través del cual se solicitó información a las 16 delegaciones a través del INFOMEXDF, dirigidos a las áreas de modernización administrativa.	104

Índice de tablas

Tabla 1. Usos de suelo	106
Tabla 2. Clasificación del comercio	121
Tabla 3. Disposiciones utilizadas en autorizaciones para uso y aprovechamiento de la vía pública	122
Tabla 4. Disposiciones utilizadas en negativas para uso y aprovechamiento de la vía pública	123
Tabla 5. Disposiciones utilizadas en renovación de permiso para uso y aprovechamiento de la vía pública	124
Tabla 6. Requisitos para solicitar el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales	125
Tabla 7. Requisitos para renovar el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales	126
Tabla 8. Condiciones para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales	127
Tabla 9. Limitaciones para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales	128
Tabla 10. Condiciones para comerciantes	129
Tabla 11. Limitaciones para comerciantes	130
Tabla 12. Ventanillas de atención	131

Glosario

Acto administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva de la Administración Pública del Distrito Federal, con el que se crea, transmite, modifica, reconoce o extingue una situación jurídica concreta.

Bando: Disposición normativa emanada por autoridades municipales.

Comercialización: Ofrecer bienes o servicios con fines de lucro.

Delegaciones: Los órganos políticos administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.

Destinos: Los fines públicos a los que se prevean dedicar determinados predios propiedad del Distrito Federal.

Enseres en vía pública: Los objetos para la prestación del servicio o la actividad comercial, tales como mesas, sillas, sombrillas, utensilios de cocina, depósitos de agua.

Establecimiento mercantil: Local ubicado en un inmueble donde se desarrollan actividades relativas a la intermediación, compraventa, arrendamiento, distribución de bienes o prestación de servicios lícitos, con fines de lucro

Lagunas: Se puede considerar las lagunas del derecho desde el punto de vista objetivo y subjetivo. El primero se refiere a la insuficiencia de la ley ante determinados problemas. El segundo cuando la solución que se establece no es justa.

Manual Administrativo: Documento en el que se registra y transmite en forma ordenada y sistemática la información de la organización administrativa (estructura, objetivos, misión, políticas, funciones) y de los lineamientos e instrucciones para el desempeño de esas funciones. Los manuales administrativos de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la administración pública del Distrito Federal se componen de: Manual de organización y Manual de procedimientos.

Manual de Trámites y Servicios del Distrito Federal: es el documento que concentra la información normativa y administrativa relacionada con los trámites y servicios demandados por la ciudadanía en el Distrito Federal y que incluye: descripción, lugar en que se gestiona, requisitos, vigencia, consecuencia del silencio administrativo, fundamento jurídico-administrativo que lo sustenta, costo, lugar de pago y tiempo de respuesta.

Procedimiento administrativo: Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento.

Redundancia: Cuando dos o más normas incluyen supuestos para las mismas situaciones concretas.

Trámite: Cualquier solicitud o entrega de información que los particulares hagan para cumplir una obligación u obtener de la autoridad competente un documento que le autorice, conceda o permita el ejercicio o disfrute de un derecho.

Usos: Los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios en el Distrito Federal.

Siglas

ADAECCH: Aviso por el que se determinan las áreas autorizadas para el ejercicio comercial temporal con motivo de festividades en el Centro Histórico, los criterios y procedimientos de autorización y las disposiciones aplicables para la operación y funcionamiento de esta actividad.

BPCDDF: Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la Primera Fase de Desarrollo del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular.

CESAC: Centro de Servicio y Atención Ciudadana.

CFDF: Código Fiscal del Distrito Federal.

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DGJG: Dirección General Jurídico y de Gobierno.

EGDF: Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

INFODF: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.

INFOMEXDF: Sistema de solicitudes de información del Distrito Federal.

LDUDF: Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

LPADF: Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

LRPySP: Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal.

LOAPDF: Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

LOFMDF: Lineamientos para la operación y funcionamiento de los mercados públicos del Distrito Federal.

MSISCOVIP: Manual del Sistema de Comercio en Vía Pública SISCOVIP.

NRM: Normas para la realización de Romerías en los Mercados Públicos

PRCVP: Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública.

PATR: Permiso Administrativo Temporal Revocable.

PRCVP: Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública.

PDDU: Programas delegacionales de desarrollo Urbano.

PGOE: Programa General de Ordenamiento Ecológico.

PPDU: Programa parcial de desarrollo urbano.

RCDF: Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.

RMDF: Reglamento de Mercados para el Distrito Federal.

ROPUDF: Reglamento para el ordenamiento del paisaje urbano del Distrito Federal

SISCOVIP: Sistema de Comercio en Vía Pública.

Resumen

El presente trabajo aborda la racionalidad jurídico-formal del sistema jurídico con el que se autoriza el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, identificando aquellos aspectos que lo ubican en un nivel de irracionalidad, como lagunas, redundancias e incongruencias normativas. Esa irracionalidad, además de afectar la estructura y relación del sistema, deriva en la posibilidad de que las delegaciones elijan de manera arbitraria las normas a aplicar y, por ende, existan requisitos, procedimientos, limitaciones, prohibiciones y condiciones divergentes en el Distrito Federal. Esta problemática deja en incertidumbre jurídica a los gobernados de esta Ciudad, pues no existe claridad sobre los supuestos normativos y la repercusión de la realización, omisión o contravención de estos. A partir de esa identificación, se integran recomendaciones que parte de la aplicación del sistema jurídico vigente, pues existe suficiente normatividad que incluye los más diversos aspectos para autorizar y regular el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales. Esas recomendaciones plantean una alternativa que puede ser más susceptible de aplicarse; pues no impacta en el quehacer de la administración pública en general, ni en las tareas de la Asamblea Legislativa y no requiere de establecer contacto y mesas de negociación con actores sociales y políticos.

Palabras clave: Sistema jurídico, aplicación de la norma, racionalidad jurídico-formal.

Abstract

This study addresses the formal legal rationality within the legal system that authorizes the use and development of the streets for commercial purposes, identifying those aspects that place it at a level of irrationality, such as gaps, redundancies and inconsistencies in the regulations. This irrationality, besides affecting the structure and relationship of the system, gives way to the Delegations to arbitrarily choose whether to apply certain standards and thus Mexico City is filled with divergent requirements, procedures, limitations, prohibitions and conditions. This problem causes legal uncertainty within those under the city's jurisdiction, as there is no clarity on the regulatory and on the repercussions of the observation, omission or contravention of these. Once identified the problem, we establish a recommendation based on the existing legal system, and promoting its application as there are already enough regulations regarding the most diverse aspects on license and regulation for the use and development of commercial thoroughfare. We consider this recommendation feasible because its lack of impact in the public administration in general, makes it subject to application. Also, it does not interfere with the tasks of the Legislature and its implementation does not require contact and negotiation tables with stakeholders and politicians.

Keywords: Legal system, implementation of regulations, formal legal rationality.

Introducción

La vía pública es el espacio público destinado a la libre circulación y se constituye como un punto de encuentro de manifestaciones culturales, sociales y políticas, que permiten el intercambio, la convivencia y el arraigo social.

Abordar el tema de su uso, lleva a la reflexión de la ocupación que actualmente se observa y cómo esos espacios presentan mayor dificultad para cumplir con su finalidad. Las banquetas, las vialidades, los jardines y áreas verdes, así como las plazas, pueden ser ocupadas con material de construcción, puestos, fiestas privadas, vehículos, vivienda, tianguis, juegos mecánicos, prestadores de servicios, bases para transporte público, entre otros.

Algunas de las consecuencias de esa ocupación, son el desplazamiento de peatones al arroyo vehicular; los congestionamientos vehiculares; la obstrucción de accesos a edificios públicos, privados y a estaciones de transporte público; el uso irregular del mobiliario urbano (postes, semáforos, casetas) y de servicios (agua, luz); el deterioro de áreas verdes y de conservación ecológica, patrimonial e histórica; y la “apropiación” de esos espacios por particulares y en los problemas de gobernabilidad de la Ciudad de México.

El presente estudio, se centra en el uso de la vía pública con actividades comerciales en el Distrito Federal, pues se considera que es una de las actividades con mayor impacto en esa ocupación, derivada de aspectos históricos, culturales y económicos¹.

¹ Histórica y culturalmente, esta actividad tiene su antecedente más lejano en la época precolombina, con la instalación de tianguis. En la época colonial se establecieron puntos específicos para la comercialización, pero siempre acompañado de puestos instalados en zonas aledañas. Otro aspecto a considerar en este fenómeno, es el crecimiento demográfico de la Ciudad de México, que requirió del abastecimiento de productos básicos en los nuevos asentamientos, situación que se resolvió con la creación de los mercados sobre ruedas y tianguis. El crecimiento descontrolado de la actividad comercial en la vía pública, se inicia hacia finales de los años sesenta del siglo pasado con el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, pues fue cuando se aplicó la política de permisos para los “mercados sobre ruedas”, que servirían para acercar a los productores del campo a los consumidores finales, y así combatir el intermediarismo y acaparamiento de productos. Otro factor que ha impactado en el crecimiento de la actividad comercial en la vía pública, lo constituyen las diversas crisis económicas del país. Si bien no es intención presentar el análisis cronológico de estos sucesos, se deben destacar dos eventos con carácter histórico: la crisis económica de la última época revolucionaria y la “flotación regulada” de la moneda. En la primera época, la autoridad al no contar con elementos jurídicos que permitieran resolver los conflictos en el comercio denominado ambulante, inició una “tolerancia” de esa actividad como una alternativa de empleo para ocupar a una parte de la población afectada. Por otro lado, en 1975 dio inicio otra crisis con la “flotación regulada” de la moneda (devaluación del peso), lo que dio paso a un proceso de cambios estructurales y económicos que paulatinamente forzó a una enorme cantidad de gente a salir a las calles a buscar fuentes de ingreso y el Estado inició el uso de grupos y organizaciones de comerciantes como forma de control.

Se debe señalar que el comercio en vía pública o ambulante, ha sido abordado en diversos artículos, investigaciones académicas y tesis, pero éstos se han concentrado sustancialmente en el análisis económico y sociológico de la actividad comercial en la vía pública, tales como estudios de caso: Centro Histórico, Sistema de Transporte Colectivo, Tepito, propuestas de modelo econométrico, relaciones con el desempleo, libertad del trabajo y satisfacción laboral, así como en la distribución y condiciones de operación, que incluye participación de la mujer e indígenas. También se han generado estudios en materia de salud, que incluye aspectos de higiene en alimentos y salud de vendedores ambulantes².

En el ámbito del derecho, se identificaron propuestas académicas en forma de tesis de licenciatura, maestría y doctorado donde se resalta el derecho al trabajo de los ambulantes; la elaboración de leyes que regulen el comercio ambulante en el Distrito Federal o reglamentos para el Centro Histórico de la Ciudad de México; así como la modificación al entonces Código Financiero para el Distrito Federal y a la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal; o la adición de la Ley del Impuesto sobre la Renta para incorporar a las personas físicas que realicen actividades empresariales en la vía pública. Además, se identificó un estudio de los supuestos subyacentes sobre el uso y las funciones laborales de las calles de México y su relación con el sistema político clientelar mexicano.³

² Dentro de los trabajos de titulación, se identificaron trabajos como el de Arriaga (1991) sobre la intervención del trabajador social en la problemática socioeconómica de los ambulantes en el metro; el de Campos (2011) quien aborda el trabajo y el papel como sustento familiar de las vendedoras ambulantes; Castro (2004) sobre la actitud de los habitantes de la colonia Guerrero hacia los vendedores ambulantes de Tepito; Escarela (2005) con la propuesta de eliminación de los ambulantes en el metro; García (2001), quien hace una crónica del tianquiztili al ambulante; García (2001), que presenta un modelo econométrico para los vendedores ambulantes; García (2004), que aborda el tema laboral y expectativas de vida de los ambulantes; Hernández (1998), que incluye un estudio sobre la fatiga laboral y el estado físico de nacimiento de hijos de vendedoras ambulantes; Jiménez (2006) que refiere una falta de distribución de los ambulantes en el Distrito Federal y la problemática que se deriva; Loeza (2002) que realiza un estudio sobre la participación de mazahuas en organizaciones de ambulantes del Centro Histórico de la ciudad de México; Mapes (1981) que enfoca al ambulanteaje como una consecuencia del desempleo en México y Picazo (2009) que muestra la prevalencia de la salmonella spp en alimentos que se venden en la vía pública.

³ Las tesis de derecho localizados son de Arias (1996) quien propone el juicio de amparo como vía para el respeto del derecho al trabajo; Arriaga (2008) quien considera necesario realizar la regulación del comercio ambulante en el Distrito Federal; Cenobio (2000), que hace el estudio de la falta de incorporación al régimen fiscal de los ambulantes y concluye la necesidad de adicionar la Ley del Impuesto sobre la Renta. En cuanto a las propuestas de un nuevo marco normativo, se identificaron a Carreón (2008), quien propone integrar una ley que regule esa actividad para subsanar las deficiencias del Reglamento de Mercados e incorpora una modificación al Código Financiero; Carreón (2007) que integra una propuesta de normatividad particular para los ambulantes del Centro Histórico; Escamilla (2006) que en su propuesta de ley integra a los comerciantes en mercados y ambulantes. O bien, González (2007) con una propuesta de modificar la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, para incluir un capítulo sobre el uso de ese espacio para el comercio.

Es recurrente el señalamiento de que el marco normativo es ineficiente para la regulación de las actividades comerciales en la vía pública, pero no se identificaron estudios en los que se hiciera el análisis de las causas de “ineficiencia”.

De ese vacío, surge el interés de identificar las causas que originan esa “deficiencia” normativa y que podrían generar dificultad en su aplicación y cumplimiento. Con esta hipótesis inicial de que tales ineficiencias derivan de las imprecisiones, heterogeneidad y contradicciones presentes en el discurso normativo, este estudio se realizó bajo la óptica de la Teoría de la Legislación de Manuel Atienza, quien establece cinco niveles de racionalidad de las normas: la racionalidad comunicativa o lingüística; la racionalidad jurídico-formal, donde las leyes constituyen un conjunto armónico, sin lagunas, sin contradicciones ni redundancias; la racionalidad pragmática, donde existe adecuación entre la conducta y la norma; la racionalidad teleológica, en donde la ley trata de alcanzar los fines sociales; y la racionalidad ética.

Este trabajo se ocupa de la racionalidad del sistema jurídico que regula ese uso y aprovechamiento; es decir, se ocupa de la lógica del discurso regulativo en cuestión; en el supuesto de que si éste presenta lagunas, redundancias o incongruencias, no puede brindar los supuestos legales necesarios que permitan a la autoridad administrativa determinar con claridad las áreas de uso y aprovechamiento, ni tampoco establecer de manera uniforme los requisitos necesarios para permitir ese uso, ni las condiciones para su ocupación y, a su vez, no brinda a los particulares certeza respecto del cumplimiento de requisitos, procedimientos de solicitud, así como de la operación de dicho uso. Esa situación evidenciaría parte de esa “ineficiencia normativa”. Dicho de otra manera, si el sistema jurídico, aplicable al uso de la vía pública con fines comerciales, presenta características, que lo llevan a un estatus de irracionalidad jurídico-formal, entonces se da la pauta para que la autoridad administrativa actúe de manera discrecional en la aplicación de la norma y se afecte de manera negativa la certeza y seguridad jurídica del gobernado.

Así, el objetivo de este trabajo es mostrar que las fallas, las ineficiencias, la heterogeneidad del sistema jurídico en cuestión, lleva a la caracterización de irracionalidad del sistema jurídico que regula el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, propiciando la discrecionalidad de la autoridad delegacional que puede derivar en corrupción e ineficiencia.

Como parte de esa evidencia, además de la revisión del sistema jurídico se incluye, la revisión de los actos de la autoridad administrativa para dictaminar sobre el uso y aprovechamiento de la vía pública, pues es ahí precisamente donde

se puede observar las dificultades en la aplicación e interpretación de un marco normativo. Este aspecto se aborda bajo la óptica de la Teoría de la Argumentación jurídica, pues considera no sólo la aplicación de la norma, sino que se incluyen otros aspectos en la toma de decisiones, tales como el discurso justificativo.

La materia de estudio del presente trabajo, es el sistema jurídico con el que se autoriza el uso y aprovechamiento de la vía pública del Distrito Federal, entendido ese sistema como el conjunto de normas vigentes, válidamente establecidas y estructuradas.

El sistema está constituido por cuarenta y cuatro disposiciones jurídicas que tienen vinculación con el uso y aprovechamiento de la vía pública, así como con las actividades comerciales que se pueden desarrollar en ese espacio (ver Anexo 1).

La revisión de ese sistema jurídico, se realizó desde el enfoque de la Teoría de la Legislación de Manuel Atienza, que establece que el proceso de producción de leyes puede verse como una serie de interacciones que tienen lugar entre los autores de las normas los destinatarios, el sistema jurídico, los fines y valores. El producto de dichas interacciones, lo constituyen las leyes, que a su vez son el punto de partida para los procesos de interpretación y aplicación (1990, p. 24).

Según Atienza (1990), los problemas que se abordan en los estudios de la legislación, se pueden establecer en tres tipos de actuación: a) los que articulan a las distintas disciplinas que interactúan; b) los que definen el estatuto epistemológico de este tipo de estudios; c) los que evitan el uso de técnica y teoría como ideologías. Para atender a estas tres cuestiones propone “la racionalización de la actividad legislativa”, en cinco niveles: 1. Racionalidad comunicativa o lingüística: el emisor debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje al receptor; 2. Racionalidad jurídico-formal, pues la nueva ley debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico; 3. Racionalidad pragmática, donde la conducta de los destinatarios se ajuste a los supuestos de la ley; 4. Racionalidad teleológica, en donde la ley tendría que alcanzar los fines sociales perseguidos; 5. Racionalidad ética, pues las conductas prescritas y los fines de las leyes presuponen valores susceptibles de justificación ética (pp. 27 y 28).

Para efectos del presente estudio, se abordó fundamentalmente la racionalidad jurídico-formal, pero abarcando también por sus repercusiones, la racionalidad comunicativa.

Se incluyó la Teoría de la Argumentación de Atienza (1997), sobre la actuación de la autoridad administrativa, la aplicación de la norma y el discurso justificativo. Se

partió de la idea de contar con suficiente material para revisar la argumentación ocupada por las delegaciones en sus determinaciones en el uso y aprovechamiento de la vía pública. Sin embargo, existe recurrencia para omitir dar respuesta a las solicitudes. No obstante, la revisión que se hizo del escaso material bajo esa óptica, permitió identificar la deficiencia u omisión para incluir fundamento jurídico aplicable al caso concreto; y/o las razones o circunstancias especiales que dieron pie a la determinación delegacional.

Se aplicó la metodología de investigación cualitativa para la obtención de información, su sistematización y la revisión de la actuación delegacional en la aplicación de las disposiciones que regulan el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales. Se utilizaron preguntas abiertas, que permitieron establecer una frecuencia en las respuestas y su clasificación de acuerdo con los ejes temáticos que se integraron en la revisión del sistema jurídico. En el análisis de los datos recabados, se intentó extraer el significado relevante respecto del problema investigación planteado (Rodríguez, Gil y García, 1999, citado por Balcazar N., P & González, N.I. & coautoras).

Para contrastar lo referente al procedimiento instaurado y el fundamento legal que se aplica para autorizar el uso y aprovechamiento de la vía pública, se aplicó la triangulación de datos (Denzin citado por Álvarez-Gayou, 2003).

Para ello, se elaboró un cuestionario abierto donde se formularon 13 preguntas y se hicieron 3 requerimientos para la entrega de versiones públicas de oficios y/o resoluciones emitidas por la autoridad administrativa, en las que se autoriza, renueva o niega los permisos para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales (ver Anexo 2). El cuestionario se dirigió a las 16 delegaciones, específicamente a las Direcciones Generales Jurídicas y de Gobierno, en virtud de que son las áreas que cuentan con atribuciones para autorizar el uso de la vía pública.

Para la contrastación, se integraron dos planteamientos dirigidos también a las 16, sobre el manual administrativo que incluyera los procedimientos relacionados con la vía pública⁴ y se revisó el Manual de Trámites y Servicios del Distrito Federal. Los datos de esos manuales brindaron información sobre el marco jurídico de

⁴ Se recibió respuesta de las 16 delegaciones, en nueve casos si se proporcionó información de los manuales, de los cuales tres de ellas (Cuajimalpa de Morelos, Iztacalco y Milpa Alta), no tienen procedimientos en materia de vía pública. Cuatro entregaron información incorrecta, pues proporcionaron el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública (Benito Juárez, Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo), Venustiano Carranza, condicionó la entrega al pago de las mismas y Xochimilco puso a disposición la consulta directa, pero dio a conocer el día de la consulta en fecha posterior a la establecida.

aplicación, las áreas que participan en la atención a las solicitudes y los requisitos que deben acompañar a las solicitudes para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales y su renovación.

La información se solicitó a través del INFOMEXDF, considerándose como la mejor opción para recabar la información, pues la administración pública del Distrito Federal es vigilada por el INFODF y, en la mayoría de los casos, responde a las solicitudes de información.⁵ De esta manera se obtuvo información de catorce de las dieciséis delegaciones⁶.

Las preguntas formuladas y las documentales solicitadas, se integraron a partir de los aspectos que fueron revisados en el sistema jurídico con el que se regula el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales. En ese sentido, se buscó identificar el conjunto de normas que se aplican; la figura jurídica con la que se autoriza el uso de la vía pública; los requisitos que son solicitados; el procedimiento administrativo instrumentado y la motivación o razones con las que se sustenta la determinación de la autoridad administrativa.

De igual forma, se revisó el formato expedido por la Secretaría de Gobierno para el otorgamiento de permisos para el uso en la vía pública, pues es un documento de aplicación general y obligatoria para las delegaciones y que está incluido en el Sistema de Comercio en Vía Pública (SISCOVIP), instalado y utilizado en las 16 delegaciones.

En diversos estudios se ha señalado, como uno de los problemas que afectan el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, la ineficiencia del marco normativo y se sugiere la necesidad de establecer los supuestos necesarios que permitan a la autoridad administrativa determinar con claridad las áreas de uso y aprovechamiento y las condiciones para su ocupación.

⁵ De conformidad con el primer informe de actividades y resultados. Segundo Pleno del INFODF, al cierre de al cierre de 2012, de las 86 mil 341 peticiones formuladas, se admitieron y atendieron el 90.4% (78 mil 24); se cancelaron 5,811 solicitudes (6.7 por ciento) porque el interesado no realizó las precisiones o aclaraciones a su requerimiento, y 46 (0.1 por ciento) fueron canceladas a petición del demandante. A la fecha de corte (19 de diciembre de 2012), se encontraban en proceso de resolución dentro del término legal, 2 mil 29 solicitudes (2.3%), quedaron pendientes, y 431 tenían prevención (0.5%).

⁶ El requerimiento se tuvo que realizar en dos ocasiones para 5 delegaciones y, en 2 casos se promovió recurso de revisión. Las delegaciones Iztacalco y Xochimilco no entregaron la información; la primera solicitó el pago de copias y la segunda puso a consulta directa la información, pero estableció sólo una fecha y una hora para realizarlo, la notificación de dicho horario se realizó 12 horas antes.

Esta situación da la pauta para que las autorizaciones que emite la autoridad delegacional, revistan un alto grado de discrecionalidad y se genera irregularidad en la ocupación de esos espacios públicos, con el consecuente efecto negativo en el entorno urbano de la Ciudad de México y en la convivencia social. Este efecto negativo se puede observar en:

- a) La ocupación de los espacios destinados al libre tránsito, desplazando a los peatones a los arroyos vehiculares o bien, ocupando carriles destinados al tránsito vehicular.
- b) La obstrucción de accesos a edificios públicos, privados y accesos a estaciones de transporte público.
- c) La utilización de inmuebles privados y públicos, así como del mobiliario urbano (postes, semáforos, casetas), para la instalación de los puestos.
- d) El uso irregular de servicios públicos (agua, luz).
- e) El deterioro de áreas verdes y de conservación ecológica, patrimonial e histórica.
- f) La venta de mercancía de mala calidad, dudosa procedencia.
- g) La imposibilidad de preparación y venta de alimentos con las medidas de higiene.
- h) Los problemas de gobernabilidad de la Ciudad de México.

Sin embargo, no se localizaron estudios o investigaciones que describieran en qué consiste esa ineficiencia normativa. En ese sentido, surge el interés de revisar el contenido de las normas que determinan ese uso y aprovechamiento, y su relación. De ahí el abordaje a través del nivel de racionalidad jurídico-formal establecida en la Teoría de la Legislación, pues de esta manera se identificaron las lagunas, redundancias e incongruencias del sistema.

Por tal motivo es importante identificar las normas que conforman el sistema jurídico con el que se regula el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales en el Distrito Federal, sus inconsistencias y deficiencias; así como los efectos de la irracionalidad jurídico-formal de ese sistema. De esa manera, se integran recomendaciones que al menos lleguen a homologar las condiciones de aplicación del sistema jurídico en las delegaciones, teniendo así mayores posibilidades de aplicación y que se haga mejor uso del marco jurídico actual.

Sería conveniente tratar de homologar en las 16 delegaciones el marco jurídico de actuación, con el propósito de reducir su actuación discrecional y tratar de que se brinden mayores elementos de certeza y seguridad jurídica al administrado, por ejemplo se integrarían los mismos requisitos, que se deben incluir en la solicitud para el uso y aprovechamiento de la vía pública, así como el establecimiento de una ventanilla única de atención.

El presente trabajo intenta, además, mostrar que es posible realizar un abordaje del contenido y la aplicación del derecho con un esquema diferente a la formación tradicional, donde sólo se realiza la búsqueda (incompleta en muchos de los casos) del supuesto normativo que se ajuste al caso concreto. Desde la integración del protocolo de investigación, se empleó una metodología que no es frecuente observar en la práctica del derecho ni en los trabajos de investigación y titulación, particularmente en el nivel licenciatura; pues a diferencia de esos, se integraron elementos de una realidad con mayor especificidad, un marco teórico que brinda el fundamento empírico para la comprensión, exposición y estudio del fenómeno, y se hizo uso de herramientas que dan orden y sistematicidad al desarrollo de la investigación y que permitieron integrar las evidencias con las que se apoyan las conclusiones.

A partir de la formación metodológica, se presenta también una modificación en la práctica profesional, pues es claro que la aplicación del derecho administrativo no puede partir de la existencia de una norma única para cada supuesto, sino que debe considerarse bajo la perspectiva de sistema jurídico, estableciendo las relaciones y linealidad que existen entre las normas que lo integran, su coherencia, sus contradicciones y limitaciones. Esa modificación permitió una mirada crítica a aquellas disposiciones jurídicas en las que participé y que forman parte del material que se incluyó en el sistema jurídico de estudio.

El presente trabajo se ha estructurado en tres capítulos. En el primero se describen algunos aspectos generales sobre la autoridad encargada de la administración de la vía pública y su organización desde el ámbito general hasta el caso del Distrito Federal, así como la naturaleza jurídica de la vía pública, como un bien del dominio público de uso común y la determinaciones sobre su destino.

En el segundo capítulo se expone el contenido de las cuarenta y cuatro disposiciones que componen el sistema jurídico de estudio. La primera referencia que se resalta, es la omisión del sistema en la definición de uso y aprovechamiento. Posteriormente se identifican las figuras, requisitos y procedimientos con las que se autoriza el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales. De igual forma, se incorporan las disposiciones legales de las condiciones de uso, que incluyen limitaciones y prohibiciones; los destinos y usos de la vía pública; las características del mobiliario a instalar y la forma de operación. En la segunda parte del capítulo, se muestra la aplicación del sistema jurídico por parte de la autoridad delegacional en la determinación del uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, identificándose: el marco jurídico de actuación, las figuras con las que se autoriza, los requisitos

establecidos, el procedimiento ocupado y el establecimiento de las condiciones y limitaciones para su uso.

El tercer capítulo aborda los aspectos de irracionalidad jurídico-formal de las normas aplicables al uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales en el Distrito Federal, tales como: la redundancia, incongruencia y de lagunas de las normas, así como su impacto en la actuación administrativa y la certeza y seguridad jurídica.

Con los elementos anteriores, se concluye la necesidad de buscar alternativas que permitan minimizar los efectos de la irracionalidad jurídico-formal del sistema jurídico que regula el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales en el Distrito Federal. En ese sentido, se presentan recomendaciones dirigidas a homologar los requisitos y procedimientos, a través de lineamientos del marco legal que determina los usos, condiciones y limitaciones que se deben considerar en la determinación de las áreas susceptibles de uso y aprovechamiento con fines comerciales.

De esta forma, se pretende acotar la discrecionalidad de la autoridad administrativa para autorizar ese uso y dar mayor certeza y seguridad a la ciudadanía. Ello puede ser posible con una determinación, desde la administración pública central, pues es la instancia que cuenta con atribuciones para emitir líneas y criterios para las delegaciones del Distrito Federal.

Capítulo 1. Administración pública y vía pública

En el presente capítulo se realiza una breve exposición de la función, características y organización de administración pública, así como la definición de la vía pública. Si bien no es el propósito abundar respecto de las diversas teorías y enfoques de la administración pública, se considera pertinente establecer aquellos rasgos que permiten identificarla dentro de la organización estatal, las potestades con las que cuenta y la forma en la que se ejercen sus atribuciones. Se incluye la referencia de la organización administrativa de nuestro país y, de manera particular, la del Distrito Federal, cuya naturaleza jurídica continúa con cierta indefinición respecto de los otros estados.

En cuanto a la vía pública, se parte de la propiedad originaria del territorio nacional y la clasificación que se realiza en razón de las personas a las que pertenece. De ahí, surgen los bienes del dominio público de uso común, donde se incluye a la vía pública, como régimen especial de propiedad, con características específicas que no permiten su apropiación por parte de los particulares, pero que si admite su uso y aprovechamiento, siempre que se ajuste al uso y destino determinado por la administración pública a través de regulaciones en materia de desarrollo urbano.

1.1. Administración pública

La administración pública se puede abordar desde dos aspectos: como una instancia del gobierno, que a su vez conforma uno de los elementos del Estado; y como una de las funciones estatales. Para el presente trabajo, se aborda su estudio a partir de su función estatal en la actividad administrativa.

Como función estatal, se consideran tanto la actividad legislativa que le corresponde la sanción de leyes, conforme a la forma constitucional establecida; como la actividad judicial considerada como atributo del juez judicial para decir el derecho en un caso concreto e individual; y la función ejecutiva a la que le corresponde la aplicación inmediata de la ley y mediata de la Constitución, así como a la prestación y realización de servicios públicos (Canasi, 1981, pp. 9, 15, 17, 19, 22, 24).

Doctrinalmente, se han formulado diversos enfoques de la administración pública:

- a) La administración como equivalente a gobierno.
- b) La administración como actividad subordinada a gobierno.

- c) La administración como actividad total del Estado para la satisfacción de sus fines.
- d) Administración y ejecución. Comprende a la actividad ejecutiva y a la actividad discrecional, donde la autoridad tiene cierta libertad de actuación, pero ajustándose al contenido normativo.
- e) Actividad administrativa, técnica y jurídica. La primera se refiere a la obtención y uso de los medios idóneos para que el Estado satisfaga sus fines. La segunda, al empleo de los recursos de esta índole al servicio de los fines del Estado. La tercera es el uso de la administración de los medios e instituciones de derecho para sus fines.
- f) Administración en sentido objetivo, subjetivo y formal. En sentido objetivo, la administración consiste en la actividad desarrollada por los organismos administrativos para realizar los fines del Estado. La administración en sentido subjetivo, se refiere al conjunto de personas físicas o individuos que ejercen la competencia y exteriorizan la voluntad del Estado. Y la administración en sentido formal, que comprende las decisiones de la autoridad administrativa.
(Canasi, 1981, p. 36, 37, 38, 42)

La administración pública adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica, y procedimientos técnicos (Serra, 2004, p. 263).

Cuatro son los rasgos característicos de la administración pública (Canales, 2002, p. 18 a 26):

- a) Especificidad. Sus características son definidas en la norma.
- b) Extensión y fragmentación. La extensión supone el incremento cuantitativo y cualitativo de los fines y competencias estatales. La fragmentación es el fraccionamiento de la organización pública, lo que se traduce en la descentralización de servicios o funcional, territorial política y/o administrativa.
- c) Contingencia. Sus características, elementos internos y actuación diferente son condicionados por el sistema político, el sistema económico-social, el territorio en el que se asienta, la población a que afecta.
- d) Interdependencia entre política y administración pública. Se deben considerar las relaciones que se establecen entre la administración pública,

el poder político, los grupos políticos y sociales. En esta interdependencia, habría que resaltar también la aparición del fenómeno de la gobernabilidad y la crisis de la llamada “nueva gestión pública”.

Para el cumplimiento de sus fines y funciones, a la administración pública se le dota de cinco potestades: la potestad reglamentaria para la elaboración de normatividad; potestad imperativa, para dictar órdenes y obligar a cumplirlas; la potestad sancionadora, para integrar sanciones correctivas y disciplinarias en los ámbitos administrativo y disciplinario a servidores públicos; la potestad ejecutiva, que corresponde al ejercicio concreto de su función, como el de representación, de fe pública y de registro, de investigación y clasificación, de instrucción, dirección, de vigilancia, inspección y comprobación, de fuerza, de tutela; facultativos o técnicos, de gestión económica, de gracia y dispensa; y potestad jurisdiccional, como la posibilidad de la administración para resolver o decidir en cada caso concreto que se le presente (Canasi, 1981, pp. 206, 207, 209, 213, 214, 221, 222).

La actividad administrativa, se puede clasificar por razón de su contenido (asuntos exteriores, defensa nacional, hacienda, justicia y policía); por su exigibilidad; por razón del régimen jurídico a que está sometida (actos de derecho público y de derecho privado); por su forma respecto de su relación entre soberano y gobernado o en su función de policía dirigida a mantener el orden público, con la limitación de las actividades privadas (Garrido, 1989, p. 117 a 121).

Para efectos del presente trabajo, se considera a la administración pública como el instrumento a través del cual el Estado cumple con su finalidad desde su función ejecutiva, con potestades reglamentaria, imperativa, sancionadora y jurisdiccional; y que cuenta con una estructura conformada por órganos, con dependencia en el ejecutivo.

En cuanto a la organización administrativa, se puede establecer a partir de la forma en que se ejercen las atribuciones (directa o indirecta), por sus relaciones de jerarquía (federal, estatal y municipal) y de dependencia.

Partiendo de lo anterior, la organización administrativa puede integrarse de la siguiente manera:

- a) Administración centralizada. Los órganos de la administración pública se articulan bajo un orden jerárquico. La instancia colocada en el nivel superior, tiene poderes de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, disciplinario y de solución de conflictos de competencia.

- b) Administración desconcentrada. Se distribuyen facultades con la finalidad de acercar los servicios a los administrados, pero sin que se comparta el poder, pues las decisiones relevantes necesitan de aprobación. La desconcentración se otorga a través de la normatividad y la competencia se deriva de la que corresponde al área central.
- c) Administración descentralizada. Se distribuyen facultades también para acercar los servicios, pero esas entidades cuentan con una mayor autonomía y donde no necesariamente existe una relación subordinada.
- d) Organismos autónomos. Cuentan con posibilidad para gobernarse a sí mismos y no permite la injerencia de la organización central.
- e) Figuras de derecho mercantil con participación estatal. En ese grupo, se encuentran las empresas públicas y de participación estatal, sociedades y fideicomisos.

En la empresa pública, existe aportación estatal de recursos y se busca la satisfacción de necesidades colectivas. La organización, supervisión y control de la empresa está regulada por el Estado, pero en su actuación se aplican disposiciones reguladas por el derecho privado (civil, mercantil). Las empresas de participación estatal, tienen una economía mixta y se regulan por el derecho privado.

En las sociedades mercantiles de Estado, la participación estatal puede ser única o mayoritaria.

El fideicomiso público es la figura que tiene participación estatal y con la que el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución financiera (fiduciario). De esa forma, el Estado trasmite la titularidad de sus bienes para el manejo y administración de obras públicas, prestación de servicios o producción de bienes para el mercado.

1.1.1. La administración pública mexicana

En el Estado mexicano se establece una división de tres poderes de la federación: legislativo, ejecutivo y judicial. El poder legislativo lo conforma el Congreso de la Unión, dividido en dos cámaras: de diputados y de senadores. El poder ejecutivo, está depositado en un solo individuo: el presidente de los Estados Unidos Mexicanos; y el poder judicial, lo conforman la Suprema Corte de Justicia, el

Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito (artículos 49, 50, 80 y 94 de la CPEUM).

Estos tres órdenes se replican en los estados y en el Distrito Federal. Este último entraña algunas particularidades, pues no cuenta con la posibilidad de autodeterminarse y el presidente de la república y el congreso de la unión, pueden intervenir en esa entidad federativa.

Si bien la CPEUM determina la estructura interna, atribuciones y funciones de estos tres poderes, en cada caso se emiten normas de carácter secundario que definen con mayor precisión estos conceptos, tales como leyes orgánicas y sus reglamentos.

La administración pública federal, se clasifica en administración pública centralizada y administración pública paraestatal. La primera se integra por la presidencia de la República, 18 secretarías de estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Procuraduría General de la República. La paraestatal, la conforman los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos (artículos 1º, 2º, 3º y 26 de la LOAPDF).

Si bien la LOAPDF no refiere de manera puntual la relación de los organismos, si se establecen las condiciones para su conformación (artículos 45, 46 y 47):

- a) Los organismos descentralizados son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal.
- b) Las empresas de participación estatal son las sociedades nacionales de crédito y de cualquier otra naturaleza; en donde la participación estatal sea de más del 50% del capital social y donde el gobierno suscribe títulos representativos, o bien que en esas sociedades sea el gobierno federal quien nombre a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno, o designe presidente o director general o tenga facultad para vetar los acuerdos del órgano de gobierno.
- c) Considera como fideicomisos públicos los creados con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

1.2. Naturaleza jurídico-política y organización administrativa del Distrito Federal

El Distrito Federal surge de una necesidad estatal para asentar los poderes de la unión, sin que se busque autonomía estatal. Es por ello que no tiene el estatus de las otras entidades federativas (Acosta, 2004, p. 672 a 678).

Al constituirse nuestro país como una federación, se determinó conceder a los poderes de la Unión un territorio propio para garantizar su independencia funcional. Por esa razón, en 1824 se estableció constitucionalmente la conformación de un distrito federal, con asentamiento en la Ciudad de México que fungiera como residencia de dichos poderes y otorgándose al Congreso de la Unión la facultad de ejercer atribuciones de legislatura local en el Distrito Federal.

En 1836, se desaparece al Distrito Federal y en 1837 su territorio se incorporó al Departamento de México. En 1843, se emiten unas bases orgánicas que conservaron el Departamento y el Distrito Federal, dividiéndose en partidos de la Ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla.

En 1847 se restauró la vigencia de la Constitución de 1824, por lo que se regresa a la figura adquirida para el Distrito Federal como sede de los poderes de unión.

Con la Constitución de 1857, se estableció la conformación del Estado del Valle de México siempre y cuando los poderes federales se trasladen a otro lugar. Se reitera la atribución del Congreso de la Unión para determinar sobre la organización interna de dicho territorio, se le otorga patrimonio propio a esa entidad y se brinda el derecho a la ciudadanía para elegir autoridades municipales y judiciales. En 1901 se deroga la posibilidad de que el Distrito Federal cuente con patrimonio o autoridades propias.

En la Constitución de 1917 se ratifica que el Congreso de la Unión legisle en todo lo relacionado con el Distrito Federal; se estableció la forma de organización territorial (13 municipalidades con ayuntamientos de elección directa) en la que se incluían tres poderes y la figura de un gobernador nombrado y removido por el ejecutivo federal. Cabe referir que el régimen municipal fue suprimido en 1928 y el gobierno fue encomendado al presidente de la República.

Es hasta 1987 que el régimen generado para el Distrito Federal, empieza a modificarse, pues se incluye un órgano de representación ciudadana elegido por voto directo que se denominó Asamblea de Representantes, cuyas facultades sólo eran reglamentarias y de gestión ciudadana. Esa figura fue sustituida en 1993 por la Asamblea Legislativa que se constituye como un cuerpo legislativo. En ese

mismo año, se reconoce la figura de Jefe del Distrito Federal, cuyo cargo se asumiría hasta 1997, en tanto continuó a cargo del Presidente de la República con la atribución de nombrar y remover libremente al titular de los órganos de gobierno del Distrito Federal.

A partir de dicha reforma, se brinda la oportunidad a los ciudadanos de la Ciudad de México, de elegir cada seis años de manera libre, directa y secreta al jefe de gobierno y a los jefes delegacionales, cada tres años.

Debe mencionarse que los cambios ocurridos al régimen actual del Distrito Federal, fueron producto de la organización social que empezó a gestarse, de forma particular en 1987. Se debe recordar que es precisamente en esa época que se registra una de las más importantes movilizaciones sociales, así como participación de los partidos políticos con motivo de las elecciones presidenciales, donde la izquierda logra conjuntarse y se logra consenso entre las diversas fuerzas políticas por otorgar autonomía a la Ciudad de México.

Pero es un proceso que se ha considerado lento e inconcluso, muestra de ello es que es hasta 1996 cuando se establecieron las bases que rigen al Distrito Federal en el artículo 122 de la CPEUM.

Actualmente, la CPEUM establece que el Distrito Federal es una entidad federativa, con plena capacidad, personalidad jurídica y patrimonio propio; que cuenta con territorio, población y una organización que integra a los poderes ejecutivo (Jefe de Gobierno), legislativo (Asamblea Legislativa) y judicial (Tribunal Superior de Justicia), pero no cuenta con facultad plena para autodeterminarse. La autodeterminación se entiende como la facultad “de darse una Constitución, donde se crean los Poderes del Estado y se les dota de competencias” (Tena, 2000, p. 302). Actualmente el Distrito Federal es regido por el EGDF, sancionado por el Congreso de la Unión.

Además de que no se cuenta con atribución para autodeterminarse, la CPEUM y el EGDF, confieren atribuciones al presidente de la república y al congreso de la unión. A manera de ejemplo, el presidente puede presentar iniciativas en el congreso en todas las materias del Distrito Federal, puede proponer montos de endeudamiento para esa entidad, cuenta con facultades en materias de seguridad pública (está a cargo del mando de la fuerza pública) y protección civil. Por su parte, el Congreso de la Unión, expide el EGDF, legisla en materia de deuda pública, vigila la aplicación de recursos y además le corresponde remover al Jefe de Gobierno.

Por último, se debe puntualizar que el artículo 44 constitucional mantiene la condición de que la Ciudad de México se pueda eventualmente erigir como Estado del Valle de México, siempre que los poderes federales se trasladen a otro lugar.

El Distrito Federal se integra por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. De esta manera son autoridades locales la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura; así como el Jefe de Gobierno del Distrito Federal quien tendrá a su cargo el ejecutivo y la administración pública en la entidad (artículos 122 constitucional y 8 del EGDF).

En cuanto a la organización administrativa del Distrito Federal, constitucionalmente se determina la conformación de órganos centrales, desconcentrados y descentralizados; pero en el EGDF se establece que la administración pública será centralizada, desconcentrada y paraestatal (base tercera del artículo 122 constitucional y artículo 87 del Estatuto).

La normatividad orgánica local, toma como referente la clasificación realizada en el EGDF. De esa manera, la administración pública centralizada, la integran la Jefatura de Gobierno, 16 Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

La administración pública paraestatal, está conformada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Los órganos administrativos desconcentrados, forman parte de la administración pública centralizada y estarán subordinados al Jefe de Gobierno o a la Secretaría que éste determine. En este grupo, se integran los órganos político-administrativos desconcentrados, denominados delegaciones políticas.

A través de las delegaciones se realiza la desconcentración de los servicios en el Distrito Federal. En ese sentido, los titulares de las delegaciones, cuentan con atribuciones para dirigir actividades de la administración pública en la demarcación; para establecer la estructura organizacional delegacional; prestar los servicios públicos y realizar obras; opinar sobre la concesión de servicios públicos; otorgar y revocar licencias, permisos, autorizaciones y concesiones (que incluyen el uso de la vía pública); aplicar sanciones administrativas; proponer programas operativos y de presupuesto y coadyuvar en tareas de seguridad pública y protección civil (artículo 117 del EGDF).

1.3. Los bienes nacionales. La vía pública

A la nación le corresponde originariamente la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, con el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares (artículo 27 de la CEUM).

Derivado de lo anterior, la propiedad se clasifica en razón de las personas a quienes pertenece considerándose así a los bienes del dominio público, que pertenecen a la Federación, los Estados y los Municipios; y los bienes propiedad de particulares. Para el presente estudio, sólo se hará referencia a los bienes del dominio público (artículo 764 del CCF).

El dominio público es un régimen especial de propiedad de los bienes de la administración, que no permiten la propiedad privada y que están destinados a la prestación de servicios. El dominio público incluye elementos objetivo, subjetivo y teleológico. Dentro del orden objetivo, se incluye la titularidad del dominio público, que corresponde sólo a las entidades públicas. El elemento subjetivo se refiere a las cosas susceptibles de dominio público (porciones de territorios, edificios, bienes muebles). Y en el elemento teleológico se versa sobre la afectación, como criterio para la determinación del dominio público (Garrido, 1989, pp. 407 a 422).

Los bienes del dominio público se clasifican en tres grupos: los de uso común, los destinados a un servicio público y los bienes propios. Este estudio abordará sólo los bienes del dominio público de uso común, pues ahí se inserta la vía pública.

Los bienes del dominio público de uso común, son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Se prevé que son susceptibles de ser aprovechados por todos los habitantes, con las limitaciones establecidas en la ley y se contempla la posibilidad de que, a través de una concesión, se puede obtener un aprovechamiento (artículos 765, 767, 770 y 771 del CCF). Esa misma clasificación y características de los bienes del dominio público de uso común, se incluye en la Ley General de Bienes Nacionales (artículos 3 fracción II, 7, 8, 13 y 16).

A través de las características de los bienes del dominio público de uso común, se busca que no sean apropiados por terceros. La inalienabilidad se refiere a la imposibilidad de que esos bienes puedan ser enajenados, es decir, no pueden cambiar de titular mediante cualquier acto jurídico entre particulares, como compraventa, donación, permuta, cesión subrogación, cualquier forma de gravamen (hipoteca, prenda, usufructo), o fideicomiso. La imprescriptibilidad, alude a que no se aplica el transcurso de tiempo como una forma para adquirir esos bienes. Y la inembargabilidad significa que esos bienes no pueden ser

afectados como garantía para asegurar el cumplimiento de una obligación (Diccionario Jurídico Mexicano, 1998, tomo I-O, p. 1635, 1656 y tomo D-H, p. 1249).

Respecto del Distrito Federal, el patrimonio de la entidad se compone de bienes de dominio público y bienes del dominio privado. Dentro de la clasificación de los bienes del dominio público⁷, se incluye a los de uso común, los cuales pueden ser utilizados por los habitantes, con las mismas características de inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad y no estarán sujetos a ningún gravamen o afectación de dominio, mientras no cambie su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. En ese sentido, se considera la posibilidad de que los bienes del dominio público puedan enajenarse, siempre y cuando se expida previamente decreto de desincorporación. También se prevé la posibilidad de uso y aprovechamiento por parte de los particulares, dependencias, entidades, delegaciones y otros órganos desconcentrados (artículos 2 y 17 del EGDF, 4, 17 y 21 de la LRPySP).

Se establecen como bienes del dominio público de uso común del Distrito Federal, a las vías terrestres de comunicación que no sean federales o de particulares, a los montes y bosques que no sean de la Federación ni de los particulares y que tengan utilidad pública; a las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos, y a los mercados, hospitales y panteones públicos (artículo 19 de la LRPySP).

Como se desprende de las disposiciones referidas, los bienes del dominio público de uso común, son susceptibles de usarse por todos los habitantes. Al respecto, se pueden considerar tres formas de uso de los bienes destinados al uso público: uso común, uso especial y uso privativo excepcional. El primero, es aquel que le corresponde por igual a todos los ciudadanos, sin que el uso de unos impida el

⁷ Se consideran también como bienes del dominio público a aquellos destinados para la prestación de servicios, a tierras y aguas que no estén comprendidas en el artículo 27 constitucional, a los monumentos históricos o artísticos, propiedad del Distrito Federal; a los canales, zanjas y acueductos, propiedad o construidos por el Distrito Federal, así como los cauces de los ríos que hubiesen dejado de serlo, siempre y cuando no sean de jurisdicción Federal; a los inmuebles ubicados en el territorio del Distrito Federal y sus servidumbres, que la federación transmita a este, con la finalidad de satisfacer las necesidades de crecimiento, vivienda y desarrollo urbano; a las pinturas murales, las esculturas o cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del Distrito Federal; a los inmuebles propiedad del Distrito Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de sus bienes, los especímenes tipos de la flora y la fauna, las colecciones científicas y filatélicas, los archivos y fonogramas, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otra que tenga imágenes y sonidos; y a las pinturas murales, las esculturas o cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del Distrito Federal.

uso de los demás. El uso especial, se considera cuando concurren circunstancias singulares de intensidad o peligrosidad que colocan al usuario en una situación distinta a la del resto del público. Sólo a través de un acto de la administración, se puede facultar al particular para realizar este uso. El uso privativo, implica la ocupación de una parte del dominio público que limita o excluye la utilización de los demás, previa autorización por parte de la administración pública. (Garrido, 1989, pp. 456 a 460).

La referencia de uso común y uso privativo, son especialmente relevantes en este estudio, pues la vía pública está diseñada para el uso común y la porción de área en que se realizan actividades comerciales, impide su utilización por la generalidad.

Dentro del uso privativo, se han derivado las figuras de concesión, permisos, licencias y autorizaciones, a través de las cuales se permite el uso y aprovechamiento de los bienes del dominio público.

La concesión se puede entender desde tres aspectos: como acto administrativo discrecional con el que la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado y/o para establecer y explotar un servicio público; como el procedimiento a través del cual se otorga la concesión; y como el documento formal que contiene la concesión. En lo que corresponde a los permisos, licencias y autorizaciones, se consideran de forma genérica como el acto administrativo con el que la administración pública otorga a otro órgano o a un particular, el derecho de realizar una conducta o hacer una cosa. (Acosta, 2004, pp. 954, 1060)

La vía pública se define como un bien del dominio público de uso común del Distrito Federal, destinado al libre tránsito que se encuentra a disposición de todos los habitantes y que está limitado por el plano virtual vertical sobre la traza del alineamiento oficial o lindero de dicha vía pública. Se presume como vía pública propiedad del Distrito Federal, a todo espacio señalado con ese carácter en algún plano de alineamiento, números oficiales o registro oficial de la administración pública, independientemente de su denominación, salvo prueba en contrario (artículo 37 de la LDUDF).

El Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, señala que vía pública es todo espacio común que por disposición de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, se encuentre destinada al libre tránsito, así como todo inmueble que de hecho se destine para tal fin. Prevé el uso de la vía pública, previa autorización, sin que ello implique la creación de ningún derecho real o posesorio y condiciona que su ocupación no sea obstáculo para el libre, seguro y expedito tránsito, ni que

se obstruya el desplazamiento de personas con discapacidad o el acceso a los predios colindantes, de los servicios públicos. También contempla la ocupación de la vía pública con instalaciones para el servicio público, comercios semifijos, construcciones provisionales o mobiliario urbano (artículos 7, 10, 12 y 15).

Se puede considerar que la vía pública se encuentra dentro del territorio del Distrito Federal y forma parte de su patrimonio dentro de los bienes del dominio público, destinado al uso común y que está a disposición de todos los habitantes, sin que ello implique la creación de derechos reales o posesorios y con las restricciones y limitaciones establecidas en las disposiciones legales, especialmente aquellas relacionadas con el libre tránsito. En el presente trabajo, se considera como vía pública a las calles, paseos, camellones, avenidas, plazas, viaductos, paseos, jardines, parque públicos, montes y bosques del Distrito Federal.

En cuanto a la autorización para el uso y aprovechamiento de la vía pública, se consideran la participación de diversas instancias para dos fines: por un lado, en la determinación de los usos y restricciones de suelo; y por el otro la autorización de su uso y aprovechamiento.

En la aprobación y determinación de los usos y restricciones de ese espacio, participan la Asamblea Legislativa y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. La Asamblea es quien aprueba los programas de desarrollo urbano, sus modificaciones o cancelaciones. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, autoriza el cambio de uso de suelo de inmuebles de forma individual.

En cuanto a la autorización de uso y aprovechamiento, tienen atribución el Jefe de Gobierno, la Oficialía Mayor y las delegaciones. En este último caso, se dispone que los titulares de las delegaciones pueden otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma, salvo lo en materia de filmaciones y fomento al cine (artículo 144 del EGDF, fracción V del artículo 9 de la LRPySP y fracción VI del artículo 39 de la LOAPDF).

Por su parte, el PRCVP se establece que los permisos para el uso de la vía pública para actividades comerciales, los expedirá la Delegación. Excepcionalmente, esta atribución es ejercida por los Jefes Delegacionales, pues se encuentra delegada en el artículo 124 fracción I del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, a las Direcciones Generales Jurídicas y de Gobierno de cada órgano político-administrativo. Adicionalmente, se debe destacar que las áreas involucradas en el procedimiento para autorizar el uso y aprovechamiento de la vía pública son: Dirección de Gobierno; Subdirección o

Coordinación de Mercados y Vía Pública; Unidad Departamental de Vía Pública; Coordinación o Unidad Departamental del Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía.

1.3.1. Bienes del dominio público. Usos y destinos.

Aunque parezca lo contrario, el uso y aprovechamiento de estos bienes del dominio público, no debe realizarse de forma indiscriminada y sin un orden. La ocupación y formas de aprovechamiento del suelo, son materia de desarrollo urbano.

En ese sentido, el artículo 27 constitucional prevé el establecimiento de medidas para ordenar asentamientos y establecer provisiones, usos, reservas y destinos de tierras y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación y conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. En ese orden se expide la Ley General de Asentamientos, a través de la cual se define, entre otros aspectos, los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; estableciéndose que cada entidad federativa deberá legislar en esa materia (Arce y Cervantes, 2005, pp. 138 y 139).

El Distrito Federal cuenta con la LDUDF que tiene por objeto entre otros aspectos, fijar las normas de planeación y regulación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, determinar usos y destinos y reservas del suelo, su clasificación y zonificación, y la protección, conservación, recuperación y consolidación del paisaje urbano. Lo anterior se implementa a través de tres herramientas: el programa general de desarrollo urbano; los programas delegacionales de desarrollo urbano y los programas parciales de desarrollo urbano⁸ (artículos 1º y 16).

De acuerdo con el artículo 32 de esa ley, el Distrito Federal clasifica el suelo en dos grupos: urbano y de conservación y determina los usos permitidos y prohibidos de cada uno (zonificación). En general, en el suelo urbano los usos permitidos son habitacional, comercial, servicios, industria, equipamiento e infraestructura, espacios abiertos y áreas verdes, parques y jardines.

⁸ En el programa delegacional de desarrollo urbano se integra la planeación y el ordenamiento territorial de una demarcación. En tanto que el programa parcial, se limita a algunas zonas dentro de cada demarcación.

En cuanto al suelo de conservación, se subclasifica en tres grupos: áreas de rescate ecológico, donde se permite el uso habitacional, servicios, turístico, recreación, forestal y equipamiento e infraestructura; áreas de preservación ecológica, donde se pueden desarrollar actividades piscícola, forestal y equipamiento rural e infraestructura; y áreas producción rural y agroindustrial, donde se prevé realizar actividades agrícola, pecuaria, piscícola, turística, forestal, agroindustrial, y equipamiento e infraestructura.

Los programas de desarrollo urbano, contienen las normas de ordenación en donde se establece, entre otros aspectos, restricciones y especificaciones para los aprovechamientos urbanos en suelo urbano y suelo de conservación; zonificación, usos del suelo, tablas de usos del suelo, destinos y reservas del suelo y uso del espacio urbano; limitaciones de uso de la vía pública, vialidades, espacios públicos y la regulación de la imagen urbana en el espacio de la vía pública; mobiliario urbano; áreas de valor ambiental y barrancas; patrimonio cultural urbano; áreas, zonas, sitios e inmuebles de valor histórico, arqueológico y artístico o típicos y de conservación patrimonial.

En lo que corresponde a las áreas abiertas y verdes los programas delegacionales de desarrollo urbano, como se observa en la Tabla 1. Usos de Suelo, se prevé en lo general, la instalación de casetas de vigilancia; y en los espacios abiertos, el desarrollo de actividades culturales y la instalación de mercados provisionales, tianguis y otros usos similares previamente autorizados. También se prevé la instalación de enseres para establecimientos mercantiles, venta de flores, plantas, revistas y periódicos (incluso en camellones) y la instalación de monumentos, esculturas y obras de ornato iluminadas y con diseño acorde al entorno urbano. Salvo algunas delegaciones como Iztapalapa, Tláhuac y Tlalpan, en los programas delegacionales se restringe la instalación de comercios semifijos en vialidades primarias y de acceso controlado.

Capítulo 2. Sistema jurídico para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales en el distrito federal

En el presente capítulo se realizó la compilación de cuarenta y cuatro disposiciones normativas que incorporan algún tipo de regulación en el uso y aprovechamiento de la vía pública en el Distrito Federal y que conforman el sistema jurídico de estudio.

De acuerdo con el contenido de ese sistema jurídico, se realizó la identificación de las figuras establecidas y sus requisitos para el uso y aprovechamiento de la vía pública; las condiciones de uso, que incluyen limitaciones y prohibiciones; los destinos y usos de la vía pública; las características del mobiliario a instalar y la forma de operación.

Se debe advertir que la presente exposición puede dejar la sensación de confusión y de repetición, pero ello representa precisamente parte de la problemática del sistema jurídico que regula el uso y aprovechamiento de la vía pública.

En la segunda parte del capítulo, se incluye una exposición de la aplicación que realizan las delegaciones del Distrito Federal, del sistema jurídico de estudio. A partir de cuestionarios y revisión de algunos documentos proporcionados por ellas, se identificaron las disposiciones legales que utilizan; las figuras y el procedimiento utilizado con que autorizan el uso y aprovechamiento de la vía pública; los requisitos que se solicitan a los interesados de ese uso y aprovechamiento; y las condiciones y limitaciones que establecen.

2.1. Definiciones y regulación

Si bien la primera parte del presente capítulo hace una descripción y clasificación del sistema jurídico con el que se regula el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, es pertinente iniciar con una omisión en el sistema: no se identificó definición de uso y aprovechamiento.

Esa definición es fundamental en el sistema jurídico, pues a partir de la descripción de las características y propiedades de éstas, es que se pueden determinar y regular las acciones y actividades que pueden realizarse; así como la identificación de los sujetos a los que se destina la norma, con la correspondiente determinación de derechos, obligaciones y prohibiciones; y la su vinculación con las normas que forman parte de ese sistema.

Para identificar esas definiciones, se revisaron todas las normas que se señalaron forman parte del sistema jurídico de estudio y adicionalmente, se realizó la

búsqueda en la Ley General de Bienes Nacionales, pues es la disposición a nivel federal que regula los bienes propiedad del país; y los Códigos Civiles tanto el federal como el del Distrito Federal, pues en esas disposiciones es donde se regulan los bienes, respecto de la propiedad y posesión.

En ninguna de las normas señaladas, se hace la definición de uso ni de aprovechamiento.

Además de omitir las definiciones señaladas, en la LRPySP se identificó un doble sentido al aprovechamiento y al uso. Por un lado, “aprovechamiento” es utilizado como el derecho que se puede obtener de los bienes del dominio público y como la posibilidad de que le sean asignados inmuebles a la administración pública para su funcionamiento. Por otro lado, “uso” es considerado como la ocupación del particular de los bienes del dominio público y también como destino, en su acepción en materia de desarrollo urbano.

2.1.1. Figuras establecidas y sus requisitos para llevar a cabo el uso y aprovechamiento de la vía pública

La LRPySP establece dos figuras para el uso y aprovechamiento del patrimonio del Distrito Federal: concesión y permiso administrativo temporal revocable.

A través de la concesión se otorga a un particular, el uso, aprovechamiento o administración⁹ de bienes del dominio público del Distrito Federal, por un plazo determinado y que pueden estar relacionados con proyectos de coinversión o prestación de servicios a largo plazo. La vigencia de la concesión es determinada por la autoridad administrativa, considerándose el tiempo que requiera el concesionario para amortizar financieramente el total de las inversiones a realizar, así como el beneficio social y económico que signifique para el Distrito Federal y la necesidad del servicio que se preste. La vigencia puede ser prorrogada hasta por plazos iguales a los señalados originalmente.

La concesión incluye tres modalidades: a) Para la utilización del bien en la prestación de un servicio público o en la realización de una obra pública; b) Para suscribir un contrato de fideicomiso o instrumento de asociación financiera o mercantil, al que aportará o cederá los derechos del título de concesión y cuyos rendimientos serán empleados para el cumplimiento del fin de la concesión; y c) Para la administración, ampliación o reparación el bien concesionado.

⁹Sin que se haga una referencia anterior, se introduce la figura de administración, a la cual no se le puede aplicar el concepto establecido en la fracción I del artículo 6° de la LRPSP, pues ésta señala que se entiende por administración a la administración pública del Distrito Federal. De nueva cuenta, se deja sin una definición los aspectos, actividades o acciones que implica la administración de los bienes del Distrito Federal por parte de los particulares.

La concesión establece como condición previa que el Jefe de Gobierno expida una declaratoria de necesidad. Posteriormente, se implementa un procedimiento de licitación pública, en el que se solicitan entre otros requisitos: Garantizar su solvencia y acreditar su capacidad jurídica, técnica, administrativa y financiera; Presentar un estudio que incluya 1. viabilidad, finalidad y justificación del objeto de la concesión; 2. análisis de la demanda de uso e incidencia económica y social de la actividad o bien de que se trate en su área de influencia; 3. análisis de la rentabilidad de la actividad o bien objeto de la concesión; y 4. proyección económica de la inversión a realizarse, sistema de financiamiento de la misma y su recuperación. La licitación pública implica la publicación de una convocatoria y el procedimiento de concurso, donde se presentan propuestas técnicas y económicas a concurso (artículos 76 fracciones II y III, 77, 80, 81, 84, 85bis, 88, 89 y 90 de la LRPSP).

A través del PATR, la administración pública otorga a un particular el uso de bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal, ya sean del dominio público o del dominio privado. Estos permisos pueden ser a título oneroso o a título gratuito.

Su vigencia puede ser de hasta 10 años prorrogables. La prórroga de la vigencia, presenta laguna, pues sólo está determinada en el caso de que se realicen actividades comerciales (hasta por dos veces el plazo original); pero no se establece en aquellas actividades de asistencia privada, de desarrollo educativo y deportivo, así como las que generen un beneficio a la comunidad o que se deriven de proyectos de desarrollo. Para solicitar un PATR, se requiere presentar solicitud por escrito, croquis de ubicación del predio, delimitación del espacio solicitado (medidas, linderos y colindancias), y uso y destino del inmueble solicitado. En los PATR, no se incluye procedimiento alguno de autorización (artículos 105, 106, 107 de la LRPySP).

Por su parte, el PRCVP, contempla dos figuras para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, las cuales no se definen: autorización para puestos; y permiso.

En el PRCVP no se establecen los requisitos, procedimientos de autorización y criterios para determinar en qué casos se puede autorizar la instalación de puestos en la vía pública.

En el caso del permiso, se establece como condición previa que los comerciantes cuenten con una credencial y estén incluidos en los padrones delegacionales. Respecto de la credencial, el texto del programa, no menciona a qué se refiere, ni quien emite esa credencial, ni establece procedimiento ni requisitos a cubrir para su obtención.

De los padrones delegacionales, se establece que la entonces Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social en coordinación con las delegaciones elaborarían un padrón de organizaciones y comerciantes en vía pública, que incluye nombre y datos generales, organización a la que pertenece, ubicación, giro y tipo de puesto (fracción V inciso 3).

El PRCVP establece que al momento de registrarse, los comerciantes en vía pública deberán solicitar el otorgamiento del permiso que corresponda.

Sin embargo, el PRCVP no incluye ningún apartado de donde se desprenda a qué se refiere con el registro, ni señala requisitos, ni procedimiento. Además, la palabra “registro” lo utiliza en varios aspectos: registro de organizaciones; registro de operativos; registro de centros comerciales, en donde puede haber cabida a los comerciantes.

También se incluye que:

Los comerciantes en vía pública se deben comprometer individualmente y por escrito a cumplir todas las obligaciones que las leyes y el PRCVP impongan y manifiestar su conformidad en celebrar un convenio con todos los permisionarios que se establezcan en la misma acera o zona y acepte su responsabilidad de mantenerla en las mismas condiciones en que se encontraba en la fecha de otorgamiento del permiso. Por el simple hecho de solicitar el permiso, el PRCVP determina que existe una aceptación de esas obligaciones.

Por un lado, se debe puntualizar que para el cumplimiento de las normas, no está condicionado a que un particular asuma un compromiso. Además, no existe ninguna disposición en materia civil que otorgue atribución a la autoridad administrativa para que imponga a los particulares que firmen un acuerdo.

Por otro lado, en ese párrafo se establece que el comerciante en vía pública se debe comprometer individualmente y por escrito, a cumplir con las normas aplicables, pero al mismo tiempo, se dice que por el simple hecho de solicitar el permiso, se entiende que acepta esa responsabilidad individual. Lo anterior, se puede interpretar en dos sentidos: que no es necesario presentar por escrito el compromiso individual; o bien, que la segunda parte se establece como la respuesta a una posible omisión.

Como condiciones, el PRCVP establece que:

Para que la autoridad administrativa permita la ocupación de la vía pública, es necesario que concurra una razón de evidente beneficio social y en ese caso, debe garantizarse a los habitantes que no se le darán más molestias que las estrictamente necesarias, y al Estado que no tendrá una sobrecarga de servicios.

No se definen el beneficio social ni las “molestias estrictamente necesarias”. Tampoco se incluyen los parámetros para identificar, medir o determinar cada condicionante.

En cuanto a los requisitos, el PRCVP establece que se requiere presentar:

Identificación oficial
Comprobante de domicilio
Croquis de ubicación del lugar solicitado, especificando metros cuadrados a utilizar
Manifestación de giro y horario solicitado.

El PRCVP establece que los permisos son temporales, revocables, personalísimos e intransferibles y tienen una vigencia de tres meses prorrogables, excepto los que se otorguen para romerías y festividades tradicionales.

Además, el PRCVP, impone las siguientes limitaciones para la expedición de los permisos:

- Sólo uno por persona
- Los permisos son para el uso autorizado, se presume la propiedad de la mercancía exhibida y que el giro es lícito.
- El ejercicio comercial debe ser la fuente única o principal de subsistencia.
- El solicitante no puede ser locatario en mercado público, ni propietario, ni arrendatario o usufructuario en plazas, corredores, bazares o planchas comerciales.
- Se considera trato preferencial a personas con capacidades diferentes, madres solteras y adultos mayores.

Para la prórroga de los permisos, se establece que el particular debe solicitarla quince días antes del vencimiento del permiso, acudir personalmente a la delegación, identificarse y llenar el formato de solicitud autorizado. Por su parte, la

autoridad administrativa recibe la solicitud, verifica los datos, extiende la autorización.

Por otro lado, el RMDF establece la figura de concesión, pero no se incluye definición, ni procedimiento o requisitos para su expedición. Sin embargo, dicho reglamento incorpora la figura de empadronamiento, que tampoco es definida.

Ese empadronamiento y su refrendo, se establece como una obligación para que los comerciantes permanentes, temporales y ambulantes "A" puedan realizar el ejercicio de sus actividades (artículos 26 y 31 del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal).

Para el empadronamiento se requiere:

1. Presentar solicitud en las formas pre-establecidas
2. Comprobar ser mexicano por nacimiento.
3. Tener capacidad jurídica.
4. En caso de giros reglamentados, presentar Licencia de funcionamiento.
5. En su caso, autorización sanitaria o tarjeta de salud.
6. Tres retratos del solicitante, tamaño credencial.
7. Tratándose de ambulantes A, además deben agregar:
 - a).- Constancia expedida por la Jefatura de Policía del Distrito Federal, sobre los antecedentes del solicitante.
 - b).- Ficha dactiloscópica del mismo interesado expedida por la Jefatura de Policía del Distrito Federal.

El particular debe presentar la solicitud con los requisitos que lo acompañan y la recepción de ésta por parte de la autoridad administrativa. Se contempla como causal para negar el empadronamiento, que no se cumplan con los requisitos establecidos (artículos 27, 28, 29 y 30 del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal).

Sin bien el RMDF establece los requisitos anteriores, la Secretaría de Desarrollo Económico emitió los LOFMDF, en los que se señala que para obtener el empadronamiento se debe:

1. Entregar solicitud en los formatos preestablecidos.
2. Comprobar ser mexicano por nacimiento, presentando copia certificada del acta de nacimiento;

3. Tener capacidad jurídica, contar con 18 años cumplidos o más, presentando fotocopia de la credencial de elector, o en su defecto, cedula profesional o pasaporte, así como el original para debido su cotejo;
4. Autorización sanitaria, para aquellos comerciantes que para el ejercicio de sus actividades requieran de dicha autorización, misma que será expedida por la Secretaría de Salud; y
5. Tres fotografías del solicitante, tamaño credencial en blanco y negro;

Además, esos LOFMDF determinan que para ningún trámite, se requerirá la licencia de funcionamiento.

En cuanto al procedimiento, los LOFMDF establecen:

1. Los interesados deben:
 - a) Realizar el trámite personal o por representación legal acreditada.
 - b) Realizar el trámite ante las Ventanilla Únicas Delegacionales.
 - c) Ingresar el formato pre-establecido que se entrega en Ventanilla Única.
2. La autoridad administrativa:
 - d) Debe entregar respuesta en un término no mayor de 15 a 20 días.
 - e) Debe fundar y motivar la negativa.
 - f) Debe notificar personalmente al interesado en la Ventanilla Única.
 - g) El Director General Jurídico y de Gobierno, debe firmar todas las cédulas de empadronamiento (numerales noveno a décimo tercero y vigésimo primero).

Por su parte, en las NRM se contempla que en las zonas aledañas a los mercados públicos (vía pública), se pueden realizar actividades comerciales durante temporadas de festividades tradicionales (romerías). En esa disposición establece la figura de permiso.

Para la obtención de permisos, se requiere:

1. Presentar solicitud por escrito en donde se integre:
 - a) Datos generales del solicitante: nombre, domicilio, número de cédula, número de local y número de cuenta;
 - b) Mención de que el solicitante es mexicano por nacimiento;
 - c) Descripción de los bienes y productos de temporada a vender;
 - d) Días de venta;
 - e) Dimensiones y croquis de ubicación del espacio a utilizar,

- f) Horario de actividades, y
 - g) Firma del interesado o de su representante legal.
2. Presentar original o copia fotostática certificada y copia fotostática para su cotejo de la Cédula de Empadronamiento a nombre del solicitante, refrendada al año de la solicitud
 3. Presentar comprobante de pago de la contribución que proceda conforme a las disposiciones aplicables, por el periodo correspondiente.

Como parte del procedimiento, las NRM establecen que los interesados deben realizar el trámite ante las Ventanilla Únicas delegacionales cuando menos con quince días de anticipación a la fecha de inicio de la romería y que la autoridad administrativa otorga permiso y asigna espacio.

Existe una disposición específica para el Centro Histórico de la Ciudad de México, en la que se establece procedimiento para autorizar el uso y aprovechamiento de la vía pública para el ejercicio temporal comercial en festividades tradicionales. Se trata del ADAECCH.

El ADAECCH determina que las solicitudes para desarrollar actividades comerciales de temporada en festividades tradicionales del Centro Histórico deberán presentarse ante la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal¹⁰, a través de la Secretaría Ejecutiva, cuando menos con veintiún días hábiles de anticipación a la festividad de que se trate. Los escritos deben contener nombre, domicilio para oír y recibir notificaciones; señalar los artículos de temporada a vender, días de venta, dimensión del lugar a utilizar, tipo y características del puesto a utilizar, fecha del curso de manejadores de alimentos e incluir croquis de ubicación. Además se deberá acompañar de:

1. Copia simple de los comprobantes de pago y/o gafetes de festividades anteriores, de cuando menos cuatro años anteriores consecutivos;
2. Copia de comprobante de domicilio;
3. Copia de identificación oficial con fotografía; y
4. Constancia de haber cubierto el curso de manejo de alimentos de Secretaría de Salud del Distrito Federal.
5. En su caso:

¹⁰ La Comisión está integrada por un representante de Jefatura de Gobierno, Oficialía Mayor, de las Secretarías de Gobierno y de Seguridad Pública, de la entonces Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública (hoy Subsecretaría) y de la Delegación Cuauhtémoc.

- i.* Copia del acta de nacimiento e identificación oficial con fotografía del familiar que se señale como ayudante o sustituto temporal para realizar el ejercicio del comercio.
- ii.* Copia de comprobante de domicilio del familiar ayudante o sustituto temporal.
- iii.* Constancia del curso de manejo de alimentos de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, del familiar ayudante o sustituto temporal.

En cuanto al procedimiento, se supone que cada norma debe contener las reglas y pasos que la autoridad administrativa está obligada a seguir para recibir, revisar, estudiar y resolver una solicitud. En caso de que no sea así, se establece que será aplicable el procedimiento contenido en la LPADF¹¹.

2.1.2. Condiciones, limitaciones y prohibiciones para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales

El aprovechamiento y uso de la vía pública con fines comerciales, incluye tres aspectos: el destino y uso autorizado en la norma, las características que debe cumplir el mobiliario urbano y las condiciones en que tiene que operar la actividad comercial.

Esos aspectos se encuentran regulados en las disposiciones de desarrollo urbano y reordenamiento territorial, tales como la LDUDF, los PDDU y los PPDU, el RMDF, el BPCDDF, el ADAECCH, ROPUDF y el PRCVP.

2.1.2.1. Destinos y usos de la vía pública

En general, la Ciudad de México cuenta con una cartografía definida donde se establecen los destinos de los inmuebles (bosques, parques, plazas, deportivos, barrancas, zonas verdes). En cuanto a los usos, limitaciones de uso y prohibiciones de la vía pública, espacios abiertos y áreas verdes¹², en cada demarcación del Distrito Federal, se incluyen en los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano.

¹¹ Esta norma excluye las materias de carácter financiero, fiscal, del Ministerio Público (en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, seguridad pública), electoral, participación ciudadana, del notariado, de justicia cívica; responsabilidad de los servidores públicos; derechos humanos.

¹² En esos programas, se entiende que los espacios abiertos son aquellas áreas donde se realizan actividades de esparcimiento y recreación en general y que incluyen plazas, parques, jardines públicos, juegos infantiles, instalaciones deportivas, áreas jardinadas en vialidades. Las áreas verdes son los espacios no aptos para urbanizarse y/o que forman parte de los elementos de valor ambiental que deben conservarse.

De esta manera, se realizó la revisión de los dieciséis PDDU, doce PPDU y el PGOE, identificándose los usos, limitaciones y prohibiciones de uso para la vía pública, los espacios abiertos, las áreas verdes de valor ambiental y las zonas de valor patrimonial.

Respecto de los usos, se debe resaltar que hasta antes de 2005, todos los programas de desarrollo urbano incluían una tabla específica de usos permitidos y prohibidos, pero a partir de la modificación que se realizó a las Normas de Ordenación Generales, se derogó la “Norma 23.- De las tablas de usos permitidos”. En ese sentido, la tabla de uso ya no se incluyó en los programas delegacionales de Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac y Tlalpan, pero se conservan en los PPDU de esas demarcaciones.¹³

En lo que corresponde a los usos permitidos, se observaron los siguientes supuestos:

- a) Instalación provisional. En los PDDU en Benito Juárez, Coyoacán, Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco, se contempla que en las áreas distintas a las vialidades de acceso controlado, primarias o ejes viales, se permite la instalación de mercados provisionales, tianguis y otros usos similares que ocupen parcial y temporalmente la vía pública, dentro de las áreas, calendarios y horarios que determine la autoridad delegacional.

El supuesto de instalación de tianguis, también se incluye en las zonas de valor patrimonial en doce programas delegacionales¹⁴, siempre que la instalación de éstos no ocupe las edificaciones de valor patrimonial o consideradas monumentos arquitectónicos históricos o artísticos.

- b) Espacios abiertos y áreas verdes de valor ambiental. En los usos permitidos, se integran servicios como bibliotecas, hemerotecas, ludotecas, centros comunitarios y culturales, jardines botánicos, zoológicos y acuarios, planetarios, observatorios o estaciones meteorológicas, jardines para fiesta;

¹³Tabla de usos prohibidos y permitidos para espacios abiertos y áreas verdes por Delegación, en Tabla 2.

¹⁴El supuesto de las zonas patrimoniales, no fue incluido en los programas delegacionales de Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo ni Venustiano Carranza. Una posible respuesta de esta omisión al menos en las dos primeras delegaciones no consideran espacios de esa naturaleza. En el caso de las delegaciones Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, cuentan con programas parciales dirigidos a zonas patrimoniales (Tacubaya y La Merced).

albercas y canchas deportivas bajo techo y descubierta, lienzos charros, clubes campestres, clubes de golf y pistas de equitación, prácticas de golf y squash, estacionamientos públicos, privados y pensiones (sólo subterráneos), estaciones de bombeo, cárcamo, tanques y depósitos de agua, estaciones de bombeo, exposiciones temporales al aire libre, casetas de vigilancia, garitas, puestos de socorro y centrales de ambulancias, estaciones del sistema de transporte colectivo, subestaciones eléctricas, estaciones de transferencia de basura, plantas de tratamiento de aguas residuales, sanitarios públicos, procesamiento de residuos orgánicos.

- c) Establecimientos mercantiles. En los PDDU en Álvaro Obregón, Azcapotzaco, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Xochimilco consideran también el uso de la vía pública para la colocación de enseres de los establecimientos mercantiles cuyo giro principal sea la venta de alimentos preparados y/o bebidas, siempre que sean instalados en el espacio contiguo al establecimiento, que dejen un espacio de dos metros para dar paso a peatones, que no impida la operación de comercios existentes, que no se utilicen para preparar alimentos ni bebidas y que no ocupen una superficie mayor al 50% de la superficie mayor al del establecimiento (artículos 14 y 15 de la Ley de establecimientos mercantiles del Distrito Federal).

Ahora, lo que son los usos prohibidos se identifican varios supuestos:

- a) Vialidades. Los PDDU en Azcapotzalco, Benito Juárez, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco se establecen que en las vialidades de acceso controlado, vialidades primarias, ejes viales y espacios abiertos, no se permitirá el uso de la banqueta para la exhibición y venta de mercancías de comercios fijos, semifijos y ambulantes, ni la ubicación en vialidades primarias de mercados sobre ruedas (tianguis temporal o permanente).
- b) Libre tránsito. En Benito Juárez, Coyoacán, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco, no se permiten construcciones provisionales, semifijas y permanentes de uso comercial o de servicios, que impidan el libre tránsito de peatones en plazas, explanadas, andadores y banquetas. El caso de la Delegación Cuauhtémoc, se prohíbe la ubicación de comercio sobre la vialidad y uso de las banquetas para la exhibición y venta de mercancías.

- c) Espacios abiertos y áreas verdes de valor ambiental. En general está prohibida la instalación de vivienda, comercio¹⁵, industria y la mayor parte de los servicios.

Para las áreas de valor ambiental, en el Distrito Federal se estableció el PGOE, que incluye una tabla de usos de suelo y sólo contempla la instalación de palapas para venta de comida y artesanías en las áreas agroecológica, agroforestal especial, agroforestal, forestal de protección especial, forestal de protección, forestal de conservación especial. Esa instalación se prohíbe en las áreas agroecológica especial y la forestal de conservación.

Por su parte el RMDF establece que sólo en las zonas de mercados, que son las adyacentes a los mercados públicos, podrán instalarse puestos temporales o permanentes, siempre y cuando no constituyan un estorbo para el tránsito peatonal, de vehículos o para la prestación y uso de servicios públicos, como bomberos, drenaje, agua potable, transporte y electricidad. En cuanto a las prohibiciones, se establece que no pueden instalarse ese tipo de puestos en los camellones de las vías públicas, prados y parques públicos; ni frente a cuarteles, edificios de bomberos, planteles educativos (oficiales o privados), edificios que constituyan centros de trabajo (oficiales o particulares), templos religiosos, puertas de acceso de mercados públicos, ni tampoco se pueden instalar puestos de alimentos a una distancia menor a diez metros de las puertas de pulquerías, piqueras y otros centros similares (artículos 5 fracción VI y 63).

El BPCDDF que comprende que conforma un cuadrante delimitado por Anillo de Circunvalación, José María Izazaga, Eje Central Lázaro Cárdenas y República del Perú, prohíbe el ejercicio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo (excepto la venta de periódicos, revistas y libros) en las calles comprendidas dentro ese perímetro del Centro Histórico de la Ciudad de México y establece que las vías públicas serán utilizadas conforme a su naturaleza y destino, respetándose el derecho de tránsito. No obstante, se incluye una excepción durante las festividades tradicionales de la comunidad.

De la excepción del BPCDDF, se derivó el ADAECCH que sólo incluye la zona oriente del Centro Histórico para el uso de la vía pública con fines comerciales. Como criterios para autorizar el uso de la vía pública, se incluye la no afectación del libre tránsito peatonal y vehicular, evitar condiciones de riesgo en materia de protección civil, antigüedad en el área solicitada, salvaguarda de las áreas y

¹⁵ Ver cuadro de clasificación de comercio en Tabla 2.

edificios patrimoniales, así como dar preferencia a personas de capacidades diferentes, de la tercera edad, madres solteras y jóvenes en condición de calle.

Además, el ADAECCH establece 40 días como periodo máximo de instalación durante festividades tradicionales y determina seis periodos: decembrina y reyes, día de la candelaria, día del niño, día de la madre y del maestro, fiestas patrias y día de muertos.

2.1.2.2. Mobiliario

La LDUDF establece que dentro de los elementos del paisaje urbano, se encuentran las instalaciones provisionales para puestos callejeros con venta de periódicos, libros, revistas, dulces, flores y juegos de azar para la asistencia pública y que pueden ser fijos, permanentes, móviles o temporales (artículos 7 fracción XVII, 61P de la LDUDF, 79 del ROPUDF).

Como condición para el diseño e instalación del mobiliario urbano, el ROPUDF establece que debe:

- a) Realizarse con las dimensiones basadas en estudios antropométricos y ergonómicos de los habitantes de la Ciudad de México.
- b) Responder a una necesidad real.
- c) Considerar las necesidades específicas de personas con discapacidad.
- d) Integrarse estética y armónicamente con el entorno urbano.
- e) Asegurar resistencia a cualquier tipo de impacto y permitir un fácil mantenimiento.
- f) No deben presentar aristas o cantos vivos, ni acabados que representen peligro a la vida o la integridad física de las personas.
- g) Los materiales a utilizar deben garantizar calidad, durabilidad y seguridad y los acabados deben garantizar la anticorrosión, la incombustibilidad y el antirreflejo.
- h) No se podrán los colores utilizados en la señalización de tránsito, o de aquellos que distraigan la atención de los peatones y automovilistas en la vía pública
- i) Considerar las instalaciones hidrosanitarias, eléctricas, telefónicas y especiales que requiera el mobiliario urbano y en su caso, los derechos de toma de agua, conexión al drenaje y la acometida de energía eléctrica, mismas que serán a cargo del titular de la autorización. Esas instalaciones deben ser subterráneas y/o conectadas a redes generales de los servicios,

requisitando con antelación los permisos, licencias o autorizaciones correspondientes, sin los cuales las obras no deben ser realizadas.

La ubicación del mobiliario urbano, se debe realizar atendiendo los siguientes criterios (artículos 95 a 102 del ROPUDF):

- Debe prever el libre tránsito de peatones con un ancho mínimo de 1.20 metros a partir de la barda o fachada construida hasta el área ocupada por el mobiliario y de 0.60 metros desde aquel al borde de la guarnición.
- No debe impedir la visibilidad de la señalización de tránsito vehicular y peatonal.
- Garantizar el uso de otros muebles urbanos instalados con anterioridad.
- No debe obstruir el acceso a inmuebles o estacionamientos.
- La distancia entre muebles urbanos fijos del mismo tipo, será de 150 a 300 metros.
- No impedir la visibilidad de monumentos históricos, artísticos o arqueológicos.
- El mobiliario urbano en el Centro Histórico de la Ciudad de México y otras áreas de conservación patrimonial, podrá contener un porcentaje de áreas destinadas a mensajes cívicos y culturales.
- Por ningún motivo se deben adosar a las fachadas.

Por su parte, el RMDF señala que los puestos deberán tener la forma, color y dimensiones que determine la autoridad administrativa (artículo 13) y el PRCVP establece que sólo se autorizarán puestos con estructura metálica de hasta 2 metros cuadrados, sin que puede excederse el límite de dos metros lineales (excepto cuando sea estrictamente indispensable por el volumen de la mercancía expendida) y que se procurará que los puestos se uniformen en cuanto a color, material y demás características que permitan su armonía con el entorno (VI numerales 7, 12 inciso 2).

De igual forma, el ADAECCH establece que la dimensión de los puestos, que deberán ser semifijos, será máxima de 1.20X1.80 metros, el CFDF establece una dimensión de 1.80 X 1.20 metros en caso de puestos semifijos y de hasta 6m² para puestos semifijos de tianguis, mercados sobre ruedas y bazares. El MSISCOVIP emitido por la Secretaría de Gobierno, establece la posibilidad de puestos fijos de hasta 10 metros, puestos semifijos, rodante o con movilidad con una dimensión de 1.80 X 1.20 metros, de 6m² para puestos semifijos de tianguis, mercados sobre ruedas y bazares.

2.1.2.3. Operación

Para el presente estudio, se consideran como elementos de la operación de la actividad comercial en la vía pública, a los horarios y días de trabajo, giros, así como las obligaciones y prohibiciones dirigido a comerciantes. Previamente, se estima pertinente incluir la clasificación de puestos y comerciantes, pues son referente necesario en el establecimiento de las condiciones que se establecen en la operación.

Las disposiciones que se incluyen son el RMDF, el PRCVP, el MSISCOVIP, el CFDF, las NRM y el ADAECCH.

El RMDF, hace una clasificación con dos consideraciones: la temporalidad de instalación; y el tipo de lugar a ocupar. De esta manera contempla 4 tipos de comerciantes y 2 tipos de puestos (artículo 3° fracciones II a V):

Comerciantes

1. Permanentes. Ejercen el comercio por tiempo indeterminado y en un lugar fijo que pueda considerarse como permanente.
2. Temporales. Ejercen el comercio por tiempo determinado que no exceda de seis meses, en un sitio fijo y adecuado al tiempo autorizados.
3. Ambulantes "A". Ejercen el comercio en lugar indeterminado y para acudir al domicilio de los consumidores. También se consideran dentro de esta categoría a los comerciantes que por sistema utilicen vehículo.
4. Ambulantes "B". Ejercen el comercio en lugar indeterminado y que no se encuentren dentro de las clasificaciones anteriores.

Puestos

1. Permanentes o fijos. Es el ocupado por comerciantes permanentes.
2. Temporales o semifijos. Es el ocupado por comerciantes temporales, incluyendo a las carpas, circos aparatos mecánicos, juegos recreativos

Por su parte, el PRCVP incluye la clasificación siguiente (inciso II, numerales 1 y 2):

Mercados sobre ruedas: lugares donde se expenden productos básicos para las poblaciones más necesitadas.

Concentraciones de comerciantes: localizadas en zonas marginadas, construidas con estructuras de lámina de cartón, metálica o de madera, que operan con precédula de empadronamiento.

Ambulantes. Comerciantes que ejercen su actividad comercial en forma permanente o eventual sobre las vías públicas, con horarios libres y bajo las siguientes modalidades:

1. Comerciantes instalados en calles y plazas públicas. Personas que comercializan por lo general bienes de consumo y que se instalan en:
 - i.* Puestos fijos, por lo regular estructuras metálicas sujetas al suelo
 - ii.* Puestos semifijos, que pueden ser estructuras metálicas o no metálicas;
 - iii.* Vehículos rodantes, generalmente automotores, que se estacionan en la vía pública.
2. Concentraciones temporales asociadas a festividades populares que se realizan en calles y plazas públicas (romerías), y que son distintos a los que se instalan en ferias.
3. Comerciantes ambulantes en zonas de alto flujo vehicular o peatonal, regularmente en cruceros o lugares de alta concentración peatonal. Utilizan casi siempre puestos sin estructura o vehículos rodantes sin motor.
4. Comerciantes que ejercen la actividad comercial en las áreas prohibidas y que utilizan puestos rudimentarios (“toreros”).

Derivado de la clasificación que realiza el PRCVP, la Secretaría de Gobierno integró una base de datos que contiene el padrón de comerciantes del Distrito Federal, denominado SISCOVIP. Para el uso de dicho sistema, emitió un manual para el usuario, en donde se establece la siguiente clasificación:

Comerciante permanente fijo

1. Comerciante con una sola ubicación o zona de trabajo, con actividades todo el año o durante los mismos periodos al año. Los clasifica en:
 - a) Comerciante regular.
 - i.* Con un puesto fijo de hasta 10 metros, que paga 365 días al año y se le genera un gafete anual con 4 recibos de pago.
 - ii.* Con puesto semifijo de 1.80 X 1.20 metros, que paga los días que ocupa la vía pública y se le genera un gafete anual con 4 recibos de pago.

- b) Ambulante. Con puesto rodante o con movilidad de 1.80 X 1.20 metros y con zona de trabajo permanente, que paga los días que ocupa la vía pública y genera un gafete anual con 4 recibos de pago.

2. Comerciante con más de una ubicación, que trabaja todo el año en los mismos puntos de venta o durante periodos determinados en un mismo punto de venta. Aquí se consideran a las figuras de tianguis y bazar, con puesto semifijo de hasta 6.00 metros, paga los días que ocupa la vía pública y genera un gafete con cuatro recibos de pago.

Comerciante Temporal. Son aquellos comerciantes con un punto de venta y que se instala por periodos específicos relacionados con festividades tradicionales, con puestos semifijos de 1.80 X 1.20 metros, que paga los días que ocupa la vía pública y se le genera un gafete por cada festividad.

Por su parte, del artículo 304 del CFDF, se puede desprender también otra clasificación:

Comerciantes

1. En vía pública con puestos semifijos.
2. De tianguis.
3. De mercados sobre ruedas.
4. De bazares.
5. Del grupo II. Se incluye para identificar a los exentos de pago y se integra por las personas con capacidades diferentes, adultas mayores, madres solteras, indígenas y jóvenes en situación de calle, que ocupen puestos de 1.80 por 1.20 metros cuadrados o menos.

Puestos

1. Semifijos de 1.80 X 1.20mts. ubicados a más de doscientos metros de los Mercados Públicos.
2. Semifijos de hasta 6m², para Tianguis, Mercados sobre Ruedas y Bazares.
3. Fijos.

Finalmente, las Normas para romerías, contempla:

Permisionarios. Comerciantes permanentes de los mercados públicos puedan realizar actividades comerciales en el exterior de los mercados públicos durante festividades tradicionales

En lo que respecta a las condiciones de operación, en RMDF establece (artículos 7 a 23, 66, 73, 74, 97 y 98):

Horarios y días de trabajo.

- a) Puestos instalados en la vía pública: horarios diurno (6 a 22 hrs.), nocturno (20 hrs. a las 6 hrs. del día siguiente) y mixto (15 a 24 hrs.).
- b) Puestos instalados frente a los edificios en que se efectúen espectáculos o diversiones públicas. Una hora antes de que inicie y una después cuando termine el espectáculo.
- c) Comerciantes ambulantes "A" con vehículo utilizando magnavoces u otros aparatos fonoelectromecánicos. Horario de las 9 a las 20 horas.
- d) Comerciantes ambulantes "B". Sin horario determinado.

No se hace referencia sobre días de trabajo.

Giros. No se realiza descripción o clasificación de artículos que pueden comercializarse.

Obligaciones

- Mantener aseados los puestos en que efectúen sus actividades comerciales, incluyendo el exterior en un espacio de tres metros contados a partir de su límite frontal.
- Realizar el ejercicio comercial de forma personal o a través de un familiar.
- Realizar la denominación de giros y propaganda en español, con apego a la moral y a las buenas costumbres.
- El sacrificio de animales deberá hacerse mediante un procedimiento que les evite sufrimientos prolongados.
- Hacer funcionar a volumen de sonido que no constituya una molestia para el público, en el caso de los vehículos de comerciantes ambulantes "A", que ocupen magnavoces y otros aparatos fonoelectromecánicos.

Prohibiciones

- Colocar enseres que obstaculicen el tránsito de peatones.
- El comercio de alcohol y bebidas alcohólicas.
- Posesión o venta de materias inflamables o explosivas.
- Que las aves y los animales vivos sean transportados o colocados en los puestos con la cabeza hacia abajo, con las patas amarradas o las alas cruzadas, así como extraerles pluma, pelo y cerda, en cualquier forma que sea.

- Acudir a sistemas crueles para obtener un mayor precio en la venta de las aves, como el de “embucharlos”.
- Hacer trabajos de instalación o reparación de vehículos, refrigeradores, estufas, trabajos de carpintería, hojalatería, herrería, pintura, en la vía pública, aun cuando no constituyan un estorbo para el tránsito de peatones y de vehículos.
- Permanecer estacionados en vehículos para el ejercicio de actividades de comerciantes ambulantes “A”, por más de 30 minutos, excepto aquellos que expendan artículos de primera necesidad.

Sanciones

- Multa de cinco a doscientos cincuenta pesos.
- Retiro de los puestos, marquesinas, toldos, rótulos, cajones, canastos, huacales, jaulas.
- Cancelación definitiva de la cédula de empadronamiento y, por tanto, clausura del negocio.
- Si la falta es grave, se ordenará el arresto administrativo hasta por quince días.

En el PRCVP, se identifica lo siguiente:

Horario y días de trabajo. No se incluye.

Giros

Hace una clasificación en términos de la utilidad económica: giro de subsistencia (produce un rendimiento de un salario mínimo diario o menos) y giro comercial (produce un rendimiento mayor a un salario mínimo diario).

Obligaciones

- Impedir la utilización de las zonas que no se encuentren debidamente autorizadas y señalizadas para el ejercicio comercial.
- Reportar de inmediato ante las autoridades delegacionales, la invasión de las áreas no autorizadas o las violaciones a las obligaciones mencionadas en este apartado o de cualquier situación que pudiera afectar la vida, seguridad o bienes de vecinos, transeúntes o permisionarios.
- Mantener limpia la zona de trabajo.
- Impedir que las personas defequen u orinen en las vías públicas.
- Impedir el almacenamiento, utilización o derrame de sustancias tóxicas o peligrosas
- Impedir la utilización de líneas de energía eléctrica de servicio público.
- Abstenerse de participar en actos de violencia

- Usar racionalmente el agua y el drenaje
- Realizar de propia cuenta las instalaciones necesarias para el buen funcionamiento de su giro, evitando las conexiones indebidas con el mobiliario urbano existente o con los edificios cercanos (agua, luz, drenaje, teléfono)
- Evitar la fijación de elementos de protección de lluvia y sol en postes y semáforos, rejas, puertas ventanas u otros elementos arquitectónicos de edificios públicos o privados, sean o no catalogados.

Prohibiciones

No se incluyen.

Sanciones

No se incluyen.

En el caso de las NRM, las disposiciones contenidas sólo se dirigen a los locatarios de los mercados públicos que comercializan en la zona aledaña al mercado durante temporadas tradicionales.

Horario y días de trabajo

De las 08:00 a las 21:00 horas, de lunes a domingo.

Giros

Sólo podrán comercializarse bienes y productos de temporada de fiestas patrias, días de muertos, navideña y reyes. No se integra un catálogo de giros.

Obligaciones

- Vender exclusivamente los bienes y productos de temporada, ocupar los espacios asignados, respetar las dimensiones establecidas y operar en las fechas o temporadas, autorizados.
- Vender en los horarios autorizados.
- Vender personalmente o por conducto de un familiar.
- Colocar y tener siempre a la vista la autorización correspondiente.
- Utilizar focos de luz blanca menores a 100 wats.
- Utilizar cilindros contenedores de gas con capacidad hasta de 10 kg.; regulador de seguridad; válvulas de paso y mangueras de neopreno, en el caso de venta de alimentos preparados.
- Acreditar que ha asistido a algún curso de manejo e higiene de alimentos, impartido por autoridad o institución competente o autorizada, en el caso de venta de alimentos preparados.

- Mantener aseado el puesto y el exterior próximo al mismo.
- Colocar un bote de basura.
- Establecer y mantener habilitadas y libres rutas de evacuación (pasillos), establecer salidas de emergencia, contar con extintores y botiquines de primeros auxilios, atendiendo a las observaciones y medidas de seguridad en materia de Protección Civil.

Prohibiciones

- Realizar actividades diferentes a las autorizadas.
- Permitir que terceros realicen actividades ajenas a las autorizadas o que aun autorizadas las realicen en sustitución del permisionario.
- Desarrollar actividades fuera de las áreas, locales y horarios autorizados.
- Expende bebidas embriagantes y, cualquier bebida en envase de cristal.
- Desarrollar actividades en superficies mayores a las autorizadas.
- Hacer uso del servicio de luz eléctrica de los mercados públicos y de otras instalaciones públicas y privadas sin la autorización correspondiente.
- Tirar basura en la calle o dejarla en su local después de concluir el horario autorizado.
- Vender y/o distribuir cohetes, juegos pirotécnicos y demás similares.
- Vender material inflamable o explosivo.
- Obstruir las calles, o las entradas a escuelas, hospitales, edificios oficiales, inmuebles particulares o de otros inmuebles, que produzca molestias a las personas o limiten su libre tránsito o el de los vehículos.
- Vender espumas en aerosol.
- Vender artículos denominados “piratas” y/o de procedencia ilícitas.
- Sujetar los puestos a paredes, árboles, postes o de cualquier estructura que pueda provocar un accidente.

Sanciones

- Retiro de puestos o mercancías.
- Apercibimiento por escrito.
- Retiro de mercancías.
- Revocación de autorización.

El ADAECCH que sólo está dirigido al ejercicio comercial que se realiza en el Centro Histórico de la Ciudad de México durante festividades tradicionales, establece:

Horario y días de trabajo

- Horario: 10:00 a las 18:00 horas.
- Días de trabajo: 1º de diciembre de cada año y hasta el 6 de enero del año inmediato siguiente. Del 29 de enero al 2 de febrero. De 26 al 30 de abril. Del 3 al 15 de mayo. Del 1º al 15 de septiembre, excepto para la calle 20 de noviembre que sólo contempla los días 15 y 16 de ese mes. Del 25 de octubre al 2 de noviembre.

Se establecen como días obligatorios de descanso de los permisionarios serán los domingos y lunes de cada semana para llevar a cabo las tareas de limpieza y mantenimiento de áreas públicas.

Giros

Artículos de temporada a que se refiera cada festividad, que incluyen alimentos preparados y bebidas, artículos eléctricos, electrónicos y electrodomésticos, accesorios para automóviles, joyería y relojería, ropa y calzado, accesorios de vestir, perfumes, artículos de bisutería, cosméticos y similares, mercería, juguetes, artículos deportivos, artículos de papelería y escritorio, artesanías, accesorios para animales, plantas y ornato y accesorios, libros usados y cuadros, cromos y pintura.

Obligaciones

- La vía pública será utilizada para los fines en que fue emitido el permiso, en el horario, días y área establecidos en el mismo
- El giro a que se dedique debe ser lícito.
- Cubrir oportunamente el pago por el aprovechamiento fiscal.
- Desocupar el espacio al término de la vigencia del permiso.
- Remite a las obligaciones contenidas en el RMDF.

Prohibiciones

- Remite a las prohibiciones contenidas en el RMDF.

Sanciones

- Remite a las sanciones contenidas en el RMDF.

En la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal se incluye como infracción contra la seguridad ciudadana, el uso de las áreas y vías públicas sin contar con la autorización correspondiente, estableciéndose una multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o el arresto de 13 a 24 horas.

Por su parte, el RCDF, establece que quien ocupe sin autorización la vía pública con construcciones o instalaciones, está obligado a retirarlas o a demolerlas; de no hacerlo, la administración las llevará a cabo con cargo al propietario o poseedor.

2.2. Aplicación del sistema jurídico para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales en delegaciones

Frente a la multiplicidad de disposiciones normativas que regulan el uso y aprovechamiento de la vía pública en el Distrito Federal, surge la interrogante de la forma en que determina la autoridad administrativa en las delegaciones, respecto de dicho uso y aprovechamiento.

De la información de las delegaciones obtenida, se buscó identificar el conjunto de normas que se aplican; las figura jurídica con la que se autoriza el uso de la vía pública; los requisitos que son solicitados; el procedimiento administrativo instrumentado y la motivación o razones con las que se sustenta la determinación de la autoridad administrativa.

2.2.1. Normatividad utilizada

Como un instrumento directo para la identificación del sistema jurídico utilizado para la atención de solicitudes para uso y aprovechamiento de la vía pública en el Distrito Federal, fue solicitado en archivo escaneado y en versión pública, de ejemplares de escritos y/o resoluciones con los que autoriza y niega ese uso y aprovechamiento.

De manera indirecta, esa identificación se realizó con las respuestas que fueron proporcionadas respecto de las figuras utilizadas, los requisitos solicitados tanto para la autorización como para la renovación, el procedimiento que se aplica para atender las solicitudes, las condiciones y las limitaciones para autorizar el uso de la vía pública con fines comerciales.

Del ejemplar para autorizar el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, se recibió lo siguiente:

- A) Cinco delegaciones proporcionaron una copia de oficio o resolución (Coyoacán, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan);
- B) Una delegación envió recibo de pago (Cuauhtémoc);

- C) Cinco delegaciones señalaron que no existe ese tipo de documentos (Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Cuajimalpa de Morelos, Miguel Hidalgo, Milpa Alta), argumentando que no se están expidiendo permisos;
- D) Una mencionó que desde 2007 no se han emitido autorizaciones (Benito Juárez); y
- E) Dos no agregaron el escrito a su respuesta (Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza)

De las que proporcionaron el documento, la Delegación Iztacalco entregó un oficio que en realidad es un citatorio y que no le fue integrado ningún fundamento legal.

De esta manera, se identificaron 12 disposiciones normativas, pero sólo 2 son utilizadas en todos los casos. Únicamente la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública es de aplicación general (ver Tabla 3), lo que implicaría que al menos habría uniformidad en las figuras, requisitos y procedimientos que se utilizan para autorizar el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales. Pero eso no ocurre así.

En cuanto a la motivación, razones o consideraciones que se incluyeron para la toma de la decisión, sólo se establecen en dos delegaciones:

- i. Coyoacán: el cumplimiento de requisitos y que el espacio solicitado ya ha sido considerado para el ejercicio comercial en la vía pública.
- ii. Tláhuac: que el uso y aprovechamiento no es contrario al bien común y al interés público.

Por su parte, en los Manuales Administrativos en el apartado de procedimientos, en los de Coyoacán, Tláhuac y Tlalpan, no se incluye el marco jurídico. En las demás, el fundamento legal está concentrado en cinco disposiciones: RMDF, PRCVP, BPCDDF, CFDF y LPADF.

Por otro lado, en el formato para el otorgamiento de permisos para el uso de la vía pública expedido por la Secretaría de Gobierno, solo se incluye la normatividad relacionada con la organización administrativa y las atribuciones delegacionales.

De los documentos con los que se niega el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales:

- A) Diez delegaciones proporcionaron una copia de oficio o resolución (Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos,

Cuauhtémoc, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan). En el caso de Iztapalapa, el oficio de negativa no incluye fundamento legal.

- B) Dos delegaciones señalaron que no existe ese tipo de documentos (Álvaro Obregón, Miguel Hidalgo)
- C) Dos no agregaron el escrito (Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza)

A diferencia de las autorizaciones, la mayoría de las delegaciones si emiten respuesta por escrito cuando niegan el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales.

Comparando el marco normativo citado, se advirtió que se utiliza básicamente el mismo marco normativo para negar que para autorizar el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales y sólo se incluyen dos disposiciones más. También se identificó que las 14 normas citadas, no se utilizan en todas las delegaciones y que las normas más utilizadas en las negativas, son la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y el Reglamento de Construcciones (ver Tabla 4).

En lo que toca a la integración de los motivos o razones por las que se niega el uso y aprovechamiento de la vía pública, **7** delegaciones lo incluyen en sus oficios o resoluciones administrativas:

- i. Benito Juárez: Las características de la delegación no permiten el incremento de comerciantes en la vía pública;
- ii. Coyoacán: El área de interés se encuentra en una zona de alta afluencia peatonal y vehicular; la dimensión de las banquetas de la zona no son suficientes para que su ocupación permita el libre tránsito de personas; no es susceptible la ocupación del arroyo vehicular, pues no es su finalidad y generaría conflicto vial; se tendría un efecto poco favorable a los establecimientos autorizados de la zona que cuentan ya con el giro de interés y no se advierte una oferta diversa a lo población de la zona.
- iii. Cuauhtémoc: no existe evidente beneficio social, ni que se garantice a los habitantes que no se le darán más molestias que las estrictamente necesarias y al estado no tendrá una sobrecarga de servicios.
- iv. Iztapalapa: No se acredita antigüedad.
- v. Magdalena Contreras: no garantizaría el óptimo funcionamiento de las instalaciones de servicios públicos y privados y su prestación.
- vi. Milpa Alta: no existe antecedente del interesado.
- vii. Tláhuac: porque obstaculiza la vía pública.

De la renovación de los permisos y/o autorizaciones para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales:

- A) Siete delegaciones señalaron que no existe ese tipo de documentos (Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuajimalpa de Morelos, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan)
- B) Dos delegaciones proporcionaron una copia de oficio o resolución (Coyoacán y Tláhuac)
- C) Tres delegaciones agregaron el recibo de pago (Cuauhtémoc, Iztapalapa, Miguel Hidalgo)
- D) Dos no agregaron el escrito (Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza)

De las dos delegaciones que proporcionaron documento con el que se renueva el permiso, se advierte que se citan 10 disposiciones legales, que también coinciden con el marco legal señalado para autorizar y negar el uso y aprovechamiento de la vía pública (ver Tabla 5).

La motivación que incluye la Delegación Coyoacán para renovar los permisos, consiste en el cumplimiento de requisitos, una vez realizada la supervisión de las condiciones de operación. La Delegación Tláhuac, refiere que la renovación no es contraria al bien común y al interés público.

De la información de los Manuales Administrativos en su apartado de procedimientos, sólo cuatro delegaciones incluyen la modalidad de prórroga o renovación o refrendo del uso de la vía pública con fines comerciales. En los manuales de las delegaciones Tláhuac y Tlalpan, no se incluye marco jurídico. En los que si lo incluyen, se observaron el RMDF, PRCVP, BPCDDF, CFDF y LPADF.

2.2.2. Figuras con las que se autorizan, requisitos solicitados y procedimiento

A la pregunta de con qué figura se autoriza vender en la vía pública, se obtuvieron las siguientes respuestas:

1. Permiso: Coyoacán, Cuauhtémoc, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlalpan, Venustiano Carranza.
2. Comerciante en vía pública: Álvaro Obregón.
3. Recibo de pago: Gustavo A. Madero.
4. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federa, Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federa y/o Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Azcapotzalco, Tláhuac.

5. La Dirección General Jurídica y de Gobierno: Benito Juárez

De la información contenida en los Manuales Administrativos en el apartado de procedimientos, para la autorización del uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, se identificaron dos figuras: permiso; e incorporación al programa de reordenamiento del comercio en vía pública.

En el formato para el otorgamiento de permisos para el uso de la vía pública de la Secretaría de Gobierno, se advierten las figuras de permiso y autorización.

Por otro lado, para continuar con el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, una vez que se concluye la vigencia de la autorización, en los Manuales de procedimientos se observan tres figuras: prórroga (Cuauhtémoc), renovación (Azcapotzalco) o refrendo (Tláhuac y Tlalpan).

En cuanto a los requisitos solicitados, se formularon dos preguntas. La primera solicitando los requisitos para solicitar el uso de la vía pública con fines comerciales; y la segunda, los requisitos para la renovación de los permisos. Para contrastar la información se hizo la revisión de los requisitos incluidos en los Manuales de Procedimientos delegacionales.

Sobre los requisitos para solicitar el uso de la vía pública con fines comerciales, se obtuvo información de 13 delegaciones y sólo Cuajimalpa de Morelos no la entregó porque en esa demarcación “no hay permisos nuevos”; ese mismo argumento fue dado por las delegaciones Álvaro Obregón y Benito Juárez, pero si proporcionaron la información. En el caso de la Delegación Iztalapa, la solicitud de información fue turnada a dos áreas: la Dirección General Jurídica y al Centro de Servicio y Atención Ciudadana (CESAC) de cada demarcación, recibándose dos informes que no fueron del todo coincidentes.¹⁶

Fueron dieciocho requisitos señalados por las áreas adscritas a la Dirección General Jurídica y de Gobierno, que no son solicitados en todas las delegaciones (ver Tabla 6).

¹⁶ De la Dirección General Jurídica y de Gobierno, se informó que los requisitos solicitados son: Identificación oficial, comprobante de domicilio, croquis de ubicación, especificando metros a utilizar, manifestación de giro y horario, CURP y pago de Derechos. Mientras que el CESAC señaló como requisitos Nombre completo del solicitante, domicilio, entre qué calles se encuentra, colonia, C.P., teléfono y/o correo electrónico; original y copia del último recibo.

De esos dieciocho requisitos, cinco son solicitados en más delegaciones: croquis de ubicación, horario, identificación oficial del solicitante, comprobante de domicilio del solicitante e ingresar solicitud.

De los manuales administrativos, de las delegaciones Coyoacán y Cuauhtémoc, no se establecen los requisitos. De los demás se pudieron observar nueve requisitos: solicitud de permiso, acta de nacimiento, identificación oficial con fotografía, comprobante de domicilio, CURP, croquis de ubicación, ser vecino de la delegación y comprobante de antigüedad.

Para la renovación para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, las delegaciones Cuajimalpa de Morelos no contestó y Magdalena Contreras contestó que no existe la solicitud de renovación.

De las otras doce delegaciones, se identifican 10 requisitos, de los cuales, son cinco los solicitados en el mayor número de delegaciones son: presentarse en el área del programa de reordenamiento del comercio en vía pública; presentar el recibo de pago, solicitar la renovación 15 días antes del vencimiento y no haber cambiado las condiciones con las que fue otorgado el permiso (Ver tabla 7).

Por otro lado, de las 4 delegaciones que si incluyen en los manuales de procedimientos la figura de renovación o prórroga, se establecen 5 requisitos: Último recibo de pago de la renovación inmediata anterior; Credencial de elector; Solicitud quince días antes de su vencimiento; Recibo de pago más reciente; y Refrendo del trimestre anterior.

Para el procedimiento para solicitar el uso de la vía pública con fines comerciales, las áreas adscritas a las Direcciones Generales Jurídicas y de Gobierno, se señalaron como ventanillas de ingreso CESAC (en 8 delegaciones); Ventanilla única delegacional u Oficialía de partes (1 delegación); Dirección General Jurídica y de Gobierno (4 delegaciones); Jefatura Delegacional (1 delegación); Dirección de Gobierno (1 delegación); Subdirección o Coordinación de Mercados y Vía Pública (1 delegación); y Unidad Departamental de Vía Pública (2 delegaciones).

En la mayoría de las delegaciones la ventanilla de recepción es única: CESAC. Dos delegaciones tienen dos ventanillas de ingreso (Iztapalapa y Venustiano Carranza) y Gustavo A. Madero cuenta con tres ventanillas.

De acuerdo con los Manuales Administrativos en el rubro de procedimientos, sólo se tiene una ventanilla de recepción: CESAC.

Una vez que ingresa la solicitud para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, hace un recorrido por las distintas áreas delegaciones, pero las áreas que determinan la procedencia se concentra en la del programa de reordenamiento del comercio en vía pública (7 delegaciones) y en la Unidad Departamental de Vía Pública (5 delegaciones).

Para la prórroga o refrendo o renovación del uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, las áreas que participan en el proceso conforme a los Manuales de procedimientos son CESAC; Dirección General Jurídica y de Gobierno; Dirección de Gobierno; Subdirección de Gobierno; Unidad Departamental de Vía Pública; y Oficina del Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública.

2.2.3. Condiciones y limitaciones

Las condiciones y limitaciones se pueden clasificar en dos grupos: las relacionadas con la determinación de las áreas que pueden ser autorizadas para el uso y aprovechamiento de la vía pública; y las que dirigidas a los comerciantes. La información de las condiciones corresponde a ocho delegaciones y de las limitaciones, a seis de ellas.

Para la determinación de las áreas, se identifican siete condiciones: que exista beneficio social, que no se den más molestias de las necesarias, que el Estado no tenga sobrecarga de servicios, que el espacio forme parte de los bienes del dominio público de uso común, que se realicen estudios de aforo vehicular y peatonal; que se respeten las áreas y rutas de acceso a los lugares públicos y privados; y que no se afecte el entorno urbano. Los tres primeros son los más recurrentes, el primero se establece en once delegaciones; el segundo y el tercero en ocho de ellas (ver Tabla 8).

En la determinación de las limitaciones para autorizar el uso y aprovechamiento de la vía pública, sólo se establece en cinco delegaciones, de las cuales son las de Tláhuac y Cuauhtémoc las que más limitaciones citan (ver Tabla 9).

En cuanto a las condiciones que deben cumplir los interesados para el uso y aprovechamiento de la vía pública, se identificaron doce (ver Tabla 10), de las cuales cuatro son recurrentes en un mayor número de delegaciones: que asuman un compromiso que permita la convivencia pacífica y respetuosa con la sociedad; que sea una persona respetuosa de la paz y seguridad de las personas; que se comprometa individualmente y por escrito a cumplir con la norma; y que suscriba un convenio con los permisionarios de la zona.

En lo que corresponde a las limitaciones para las personas que solicitan el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, fueron cinco delegaciones quienes lo establecieron y se citaron sólo 2: que se expida un permiso por persona; y que no puede ser comerciante establecido, ni locatario de mercado, ni propietario, arrendatario o usufructuario de local en plaza, corredor, bazar o plancha comercial; giro lícito (ver Tabla 11).

Finalmente, en el formato para el otorgamiento de permisos para el uso de la vía pública expedido por la Secretaría de Gobierno, se incluyen obligaciones y prohibiciones de las personas autorizadas para dicho uso:

Obligaciones

1. Ejercer la actividad comercial de manera personal
2. Mantener limpios los puestos y zonas comunes
3. Pago de los aprovechamientos
4. Refrendar la autorización de los espacios;
5. La actividad realizada deberá de ser la única o la principal para la subsistencia del solicitante
Instalar un giro lícito
6. Reportar de inmediato ante las autoridades delegacionales, la invasión de las áreas no autorizadas o las violaciones a las obligaciones establecidas

Prohibiciones

1. Colocar anexos y/u objetos en áreas de uso común;
2. Expende y/o consume bebidas alcohólicas;
3. La posesión y/o venta de materas inflamables o explosivas
4. El almacenamiento, utilización o derrame de sustancias tóxicas o peligrosas;
5. El arriendo y subarriendo
6. La prestación de servicios, cualesquiera que estos sean;
7. Hacer funcionar cualquier aparato de radio o fonoelectromecánico, como fonógrafos, rockolas, magnetos, etc, a un volumen que origine molestias al público;
8. Alterar el orden público
9. El solicitante no puede ser a la vez comerciante establecido, ni locatario de un mercado, ni propietario, arrendatario o usufructuario de cualquier local en las plazas, corredores, bazares o plazas comerciales;
10. Arrendar total o parcialmente espacio autorizado.

En contraste con las propuestas que sugieren la necesidad de elaborar nuevas normas para regular la actividad comercial en la vía pública, el presente capítulo

evidencia un gran número de disposiciones legales vinculadas con esa actividad y con ello, la multiplicidad de figuras, requisitos y procedimientos para el uso y aprovechamiento de la vía pública.

Hay cuatro disposiciones que de manera independiente contemplan figuras para autorizar el uso y aprovechamiento de la vía pública con sus respectivos requisitos: LRPySP (concesión y PATR), PRCVP (autorización para puestos y permiso), RMDF (empadronamiento), NRM (permiso). De estas, la utilizada por la mayoría de las delegaciones, es el permiso contenido en el PRCVP.

Como fuera señalado, si bien se consideró que al ser más utilizado el PRCVP los requisitos estarían uniformes, eso no se observó en la práctica delegacional. El PRCVP establece 5 requisitos y de las respuestas emitidas por las delegaciones, así como de sus manuales administrativos, se identificaron 18 (ver detalle en Tablas 3, 5, 6 y 7).

Con esa multiplicidad de normas, es consecuente que existan también un gran número de condiciones, limitaciones y prohibiciones para el uso y aprovechamiento de la vía pública en general y en particular, para el ejercicio de actividades comerciales; que bien se podría dudar sobre su aplicación, pues a simple vista se observa lo contrario. En teoría, se podría concluir que ese uso y aprovechamiento puede realizarse en espacios muy definidos y acotados; y sólo en para ciertos tipos de actividades comerciales.

De esa forma, en los programas de desarrollo urbano las actividades comerciales que aún incluyen tablas de usos de suelo, consideran prohibida la actividad comercial en espacios abiertos, áreas verdes y vialidades primarias y de acceso controlado, así como si se obstaculiza el libre tránsito. De igual forma, se contempla sólo la instalación de mercados provisionales, tianguis o figuras similares en áreas distintas las vialidades primarias; así como el uso de espacios para enseres de establecimientos mercantiles y se definen las actividades y giros que contemplan las actividades de comercio (ver detalle en Tablas 1 y 2).

Por su parte, el RMDF limita la instalación de puestos temporales y permanentes en las zonas aledañas a mercados públicos, siempre y cuando no constituyan un estorbo al tránsito peatonal y de vehículos y determina áreas específicas donde se prohíbe su instalación.

Si bien son abundantes las limitaciones y prohibiciones, éstas solo son consideradas en las Delegaciones Álvaro Obregón, Cuauhtémoc y Tlalpan (ver detalle en Tabla 9).

Respecto del tipo de mobiliario a instalarse cuando es autorizado el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, el marco normativo no es abundante y limita a ciertos giros la instalación de muebles con características y en condiciones que son armónicas con crear condiciones que permitan el libre tránsito y sea armónico con el entorno urbano.

En lo que corresponde a las dimensiones y tipo de mobiliario, así como la clasificación de comerciantes, los días de trabajo y horarios, destaca que el marco normativo al que se deben sujetar las delegaciones, se encuentra contenido en la programación del SISCOVIP y que refleja primordialmente lo que se establece en el CFDF, seguido del PRCVP. Lo anterior, se refleja en los recibos de pago que son emitidos y que debe incluir esos datos para determinar el monto del pago que se deberá cubrir por concepto de uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales.

Capítulo 3. Racionalidad jurídico-formal del sistema jurídico para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales

De acuerdo con Atienza (1990), los estudios de legislación se enfrentan a tres problemáticas fundamentales: lograr una unidad o articulación del sistema jurídico; definir su estatus epistemológico, precisando la distinción entre técnica y teoría; y evitar el uso de ambas como ideologías. La forma que plantea para hacer frente a esa problemática, consiste en desarrollar cinco niveles de racionalidad: racionalidad comunicativa o lingüística, racionalidad jurídico-formal, racionalidad pragmática, racionalidad teológica, y racionalidad ética. (Atienza, 1990, pp. 27, 28).

Si bien se puede considerar que parte de la problemática de la racionalidad jurídico-formal tiene cierta dependencia y origen en el nivel de racionalidad lingüística, como un problema de la falta de claridad comunicativa del sistema jurídico de estudio, el interés del presente estudio es mostrar si este conjunto de normas alcanzan la sistematicidad legislativa. Es decir, si se conforman como un conjunto de normas que prevea solución a los casos concretos, que establezca las previsiones de la conducta humana y sus consecuencias; y que además el contenido de cada norma sea compatible y coherente con las otras que conforman dicho sistema jurídico.

Se considera que una ley es irracional en el nivel jurídico-formal, en la medida en que contribuye a erosionar la estructura del ordenamiento jurídico. Esto se puede producir, porque en la producción de la nueva ley no se han respetado los criterios establecidos por el ordenamiento jurídico del que va a formar parte, o bien porque, aun respetándolos, incurre en lagunas y contradicciones, introduce criterios ajenos a la lógica y a los principios del ordenamiento (Atienza, 1990, p. 33)

A partir de la Teoría de la Legislación de Atienza (1990), la revisión del sistema jurídico que regula el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales desde el nivel de racionalidad jurídico-formal, implica identificar si éstas constituyen un conjunto armónico, congruente, sin lagunas, ni redundancias.

De la revisión de las cuarenta y tres disposiciones que integran el conjunto de sistema jurídico de este estudio, se advirtieron lagunas en la determinación y alcances del “uso” y “aprovechamiento”, así como de procedimientos para la obtención de ese uso y aprovechamiento o de algún requisito. También se identifican redundancias en figuras con las que se autoriza ese uso y aprovechamiento, acompañadas cada uno de un procedimiento para determinar sobre éste, de requisitos y de sanciones. De igual manera se observan

incongruencias entre las normas que generar excesos en su alcance, contradicciones o exclusión entre sí. Esto da por resultado un conjunto de normas que no se encuentran estructuradas en el sistema jurídico del que forman parte y por lo tanto, se existe irracionalidad en el nivel jurídico formal.

Esa irracionalidad impacta desde dos aspectos fundamentales: por un lado da la pauta para que la autoridad administrativa no tenga el sustento legal suficiente para fundamentar su actuación, pues debe basarse en una ley que prevea la situación en concreto, o bien para que ésta aplique la norma parcialmente, en el sentido de que no contemple e integre todas las normas involucradas; o que aplique la norma con criterios discrecionales.

Por otro lado, la imposibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica a los gobernados, pues no se establecen o no se determinan con claridad las reglas a las que debe sujetarse el particular y la autoridad administrativa (condiciones, requisitos, circunstancias, procedimientos), dejando en incertidumbre jurídica o indefensión al gobernado.

La finalidad del presente capítulo es mostrar los aspectos de la irracionalidad jurídico-formal y, como parte de sus efectos, la forma en que están determinando las delegaciones respecto del uso y aprovechamiento de la vía pública y la repercusión en la seguridad jurídica.

3.1. Aspectos de la irracionalidad jurídica en la regulación del uso de la vía pública en el Distrito Federal: lagunas, redundancias e incongruencias

Para el presente estudio, se considera la laguna legal, como la ausencia de respuesta o contenido de la ley¹⁷.

La laguna más evidente es la falta de definición las figuras de “uso” y “aprovechamiento”. Establecer la conceptualización de dichas figuras es de suma importancia, pues con eso se puede determinar con claridad su alcance, pues no es lo mismo el uso para el tránsito de personas y vehículos, para esparcimiento o difusión de la cultura; que su ocupación con la que se obtiene un beneficio. Tampoco se puede comparar el aprovechamiento de los inmuebles que ocupa la

¹⁷ En el Derecho Mexicano se circunscribe en la corriente positivista, en la que se considera que la norma puede incluir todos los casos y situaciones, o bien establecer conductas de carácter general. Sin embargo, ha sido más que evidente la imposibilidad de tener una inclusión total y prever situaciones a futuro. En ese orden, la legislación mexicana contempla como solución a las lagunas del derecho, la aplicación de la interpretación jurídica de la ley y ante su ausencia, la aplicación de los principios generales del derecho (libertad, igualdad, certeza y seguridad jurídicas).

administración pública para el cumplimiento de sus funciones, que aprovecharse de la vía pública, para la obtención de una ganancia.

Dentro de los efectos de esta omisión, se pudo advertir la exclusión de los denominados “trabajadores no asalariados y voceadores”, del pago al Estado por el uso y aprovechamiento de la vía pública, establecido en el CFDF¹⁸. O bien, dejar la posibilidad de que la autoridad fiscal regule en materia administrativa, como lo es la determinación de los giros a instalarse en la vía¹⁹, situación que, por lo demás, limita la posibilidad de integrar artículos o servicios que se van incorporando, dejando al particular para que los oferte sin un marco legal que los regule.

Con lo anterior, es claro que la falta de definición aludida contribuye a que la autoridad administrativa y los particulares, tengan la posibilidad de hacer una interpretación respecto del alcance que implica el uso y el aprovechamiento de la vía pública, como un bien del dominio público de uso común; de cuáles son las actividades que se pueden realizar en la vía pública; definir las personas a las que está dirigida y a las que se debe aplicar la norma, así como decidir los servicios y productos que se pueden ofertar.

Otras lagunas que se presentan son:

¹⁸ Durante mi participación en la Secretaría de Gobierno, se realizaron diversas reuniones de trabajo en las que la entonces Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social, determinó que los trabajadores no asalariados al no comercializar bienes, se encontraban fuera de cualquier actividad de comercio, dejando de lado que la prestación de servicio que implique un lucro, debería estar considerada como actividad comercial. De esa forma, no se discutió el aspecto de su ocupación. A lo anterior, se agregó que en 1998, el artículo octavo transitorio del Código Financiero del Distrito Federal, los excluyó (así como a los comerciantes que usan la vía pública para trasladarse de un lado a otro) del pago de las cuotas establecidas por el uso y aprovechamiento de la vía pública. En el caso de los voceadores, con el argumento de la difusión, las organizaciones sociales ejercieron presión a la administración pública para excluirse de la clasificación de comerciantes en vía pública. Como resultado de lo anterior, se integró una plataforma informática de uso obligatorio para las delegaciones, denominada SISCOVIP, a través de la cual se hace el registro de las personas que realizan sus actividades comerciales en la vía pública, se expiden las autorizaciones y se emiten recibos de pago; y de la que se excluyó a los trabajadores no asalariados, a los voceadores y se ajustaron los giros a lo establecido en el entonces Código Financiero para el Distrito, que a la fecha sigue vigente.

¹⁹ Los giros que se establecen el artículo 321 del CFDF son alimentos y bebidas preparadas; artículos eléctricos, electrónicos, electrodomésticos y muebles; accesorios para automóviles; discos y cassettes de audio y video; joyería y relojería; ropa y calzado; artículos de ferretería y tlapalería; aceites, lubricantes y aditivos para vehículos automotores; accesorios de vestir, perfumes, artículos de bisutería, cosméticos y similares; telas y mercería; accesorios para el hogar; juguetes; dulces y refrescos; artículos deportivos; productos naturistas; artículos esotéricos y religiosos; alimentos naturales; abarrotes; artículos de papelería y escritorio; artesanías; instrumentos musicales; alimento y accesorios para animales; plantas y ornato y accesorios; libros nuevos; libros usados; cuadros, cromos y pinturas.

- a) La LRPySP no determina el alcance de la modalidad de la concesión, con la que se otorga la administración del bien concesionado. Ello representa la posibilidad de que pueda realizarse cualquier actividad, incluyendo la comercial.
- b) Ninguna disposición hace una referencia clara en cuanto al tipo de personas que pueden solicitar autorización para el uso de la vía pública. Es decir, no se refiere si está destinada la disposición a personas físicas o personas morales.
- c) La LRPySP no establece los supuestos, situaciones o criterios, con los que se autoriza o niega un PATR, ni se remite la aplicación de alguna otra norma. Tampoco se determina, en el caso de “uso”, cuando se aplica la figura de concesión o la del PATR.
- d) La LRPySP no establece el procedimiento para autorizar los PATR. Se entiende que ante la ausencia de procedimiento, se aplica lo establecido en la LPADF, sin embargo en el Distrito Federal, se estableció un procedimiento (no contenido en ninguna disposición legal) para integrar una carpeta que se entrega al Comité del Patrimonio Inmobiliario, que incluyen antecedentes de propiedad del inmueble, opiniones de las áreas de vialidad, medio ambiente, desarrollo económico; así como estudios técnicos y económicos.
- e) El PRCVP no define las figuras de “autorización de puestos” ni “permisos”. Si bien se abría la posibilidad de que se incluyera el aspecto del mobiliario urbano, que bien podría vincularse con el ROPUDF, no se hace ninguna otra mención o vinculación con otra disposición. En cuanto al “permiso”, se desprende del contenido del propio programa que lo incorpora como la figura legal para autorizar el uso y aprovechamiento de la vía pública, pero no se integra una referencia explícita, lo que impide determinar su alcance.
- f) El PRCVP establece como requisito la presentación de una credencial y del registro del interesado en los padrones delegacionales, pero no se precisan la forma de obtención y la autoridad emisora del registro y credencial que se impone como un requisito.
- g) El PRCVP incluye como condiciones para autorizar el uso y aprovechamiento de la vía pública, que concurra evidente “beneficio social”, que no exista “sobrecarga de servicios” y que no dé más molestias que “las estrictamente necesarias”, pero no se refieren el alcance de los mismos, ni

sus criterios, ni los lineamientos con los que se determina dicho beneficio o esa sobrecarga que justifique la ocupación de la vía pública, ni los parámetros para medir el nivel de molestia, para determinar si son “estrictamente necesarias”.

- h) El PRCVP contempla la fracción VI denominada “Procedimientos para el registro y las autorizaciones de acuerdo a la normatividad vigente”. La primera dificultad estriba en ese título y su contenido: no se establece ningún procedimiento para registro alguno; ni se incluye la figura de “autorizaciones”, pero se incorpora la figura de “permisos”.
- i) El PRCVP no incluye horarios, días de trabajo, prohibiciones ni sanciones.
- j) El RMDF no incluye la definición de concesión ni una vinculación con otra norma, ni tampoco el procedimiento o requisitos para su expedición, ni tampoco señala los días de trabajo.
- k) Las NRM no definen la figura de permiso.
- l) En cuanto al mobiliario urbano, sólo en la LDUDF se contemplan los criterios para la instalación y las características que deben tener los puestos, pero se limita a los puestos instalados para la venta de periódicos, libros, revistas, dulces, flores y juegos de azar para la asistencia pública. Las otras disposiciones que lo incluyen (RMDF, CFDF, el ADAECCH y el MSISCOVIP), sólo refieren dimensión.

En lo que respecta a las redundancias, se puede observar que hay seis disposiciones normativas que regulan la figura con la que se autoriza el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, y cada una incluye requisitos y procedimientos: LRPySP, el PRCVP, el RMDF, LOF MDF, NRM y ADAECCH.

Un aspecto de redundancia, se puede observar en la multiplicidad de figuras establecidas para un solo fin: autorizar el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales.

Del conjunto de normas revisadas, se desprenden cinco figuras con las que se autoriza su uso y aprovechamiento:

1. La concesión.
2. El permiso administrativo temporal revocable.

3. El permiso.
4. La autorización.
5. El empadronamiento.

Si bien esos términos podrían considerarse análogos, pues en ellos está en común el uso y aprovechamiento de bienes del dominio público de uso común, esta multiplicidad, puede generar confusión respecto de la selección de la figura, así como los requisitos que se soliciten a los interesados y en la determinación del procedimiento que debe aplicar la autoridad administrativa, así como el criterio establecido en el poder judicial para determinar qué documento se debe presentar y acreditar con ello, el derecho de uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales²⁰.

Con la finalidad de enfatizar la irracionalidad del sistema jurídico que hemos señalado, consideremos que se aplican todas las figuras de forma simultánea y, entonces los requisitos a cubrir son:

1. Presentar la declaratoria de necesidad.
2. Participar en licitación pública.
3. Presentar propuestas económicas y técnicas.
4. Garantizar solvencia económica.
5. Acreditar su capacidad jurídica, técnica, administrativa y financiera.
6. Presentar estudios de viabilidad; de análisis de la demanda de uso e incidencia económica y social de la actividad o bien de que se trate; análisis de la rentabilidad; y proyección económica de la inversión a realizarse, sistema de financiamiento de la misma y su recuperación.
7. Presentar solicitud por escrito en formato libre.
8. Presentar solicitud en formato pre-establecido.
9. Presentar solicitud por escrito que integre: datos generales del solicitante, manifestación de ser mexicano por nacimiento; descripción de bienes y productos a vender; días de venta; dimensiones y croquis de ubicación de espacio; horario de actividades; firma.
10. Presentar croquis de ubicación con medidas, linderos y colindancias.
11. Señalar el uso y destino del inmueble solicitado.
12. Presentar credencial.
13. Estar incluidos en los padrones delegacionales.
14. Presentar identificación oficial.

²⁰ Existe una tesis aislada del Tercer tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito del Tribunal Superior de Justicia de la Nación, que establece que para que un comerciante ambulante acredite su interés jurídico, requiere presentar cédula de empadronamiento de acuerdo con el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal. Semanario Judicial de la Federación 8ª Época, T.C.C.; S.J.F.; Tomo VIII, Octubre de 1991, Pág. 148. Tesis Aislada (Administrativa).

15. Presentar comprobante de domicilio.
16. Manifestar giro y horario solicitado.
17. Comprobar ser mexicano por nacimiento (copia certificada del acta de nacimiento).
18. Tener capacidad jurídica (presentar fotocopia de la credencial de elector, o cedula profesional o pasaporte).
19. En caso de giros reglamentados, presentar Licencia de funcionamiento.
20. En su caso, autorización sanitaria o tarjeta de salud.
21. Presentar tres fotografías del solicitante.
22. Tratándose de ambulantes A presentar constancia sobre los antecedentes del solicitante y ficha dactiloscópica expedidas por la Jefatura de Policía del Distrito Federal;
23. Presentar original o copia fotostática certificada y copia fotostática para su cotejo de la Cédula de Empadronamiento refrendada al año de la solicitud.
24. Presentar comprobante de pago de la contribución correspondiente.
25. Presentar gafetes de festividades anteriores, de cuando menos cuatro años anteriores consecutivos.
26. Presentar copia del acta de nacimiento e identificación oficial con fotografía del familiar ayudante o sustituto temporal.
27. Copia de comprobante de domicilio del familiar ayudante o sustituto temporal.
28. Constancia del curso de manejo de alimentos del familiar ayudante o sustituto temporal.

La multiplicidad de figuras con las que se autoriza el uso y aprovechamiento de la vía pública, implica también una multiplicidad en los procedimientos que se establecen para autorizar el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales. En ese sentido, se tienen procedimientos para cada una de las cinco figuras, a las que se agrega el refrendo del empadronamiento, la prórroga de permisos establecidos en el PRCVP, prórroga de la vigencia del PATR.

Esa diversidad de procedimientos, genera una serie incertidumbres, respecto los pasos que debe seguir el particular y la autoridad administrativa, así como el término para emitir una respuesta (los plazos varían de 15, 20, 40 o 90 días), situación que abona al incremento de la discrecionalidad administrativa.

Respecto de los usos y actividades que se pueden desarrollar en la vía pública, se observan disposiciones en materia de desarrollo urbano (LDUDF, 16 PDDU, 12 PPDU y el PGOE); así como administrativas (RMDF y el BPCDDF).

De esa manera, encontramos que se permite:

- a) La instalación de mercados provisionales, tianguis y otros usos similares en vialidades de acceso controlado, primarias, ejes viales y zonas de valor patrimonial;
- b) La instalación de servicios públicos;
- c) La instalación de enseres de establecimientos mercantiles que vendan alimentos;
- d) La instalación de palapas para venta de comida y artesanías en las áreas agroecológica, agroforestal especial, agroforestal, forestal de protección especial, forestal de conservación especial.
- e) Instalación de puestos temporales o permanentes en zonas adyacentes a las zonas de mercados públicos.
- f) La instalación de puestos fijos, semifijos que vendan de periódicos, revistas y libros en el Centro Histórico de la Ciudad de México.
- g) La instalación de puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo durante festividades en el Centro Histórico de la Ciudad de México.

También se observa la prohibición para:

- a) El uso de vialidades de acceso controlado, vialidades primarias, ejes viales, espacios abiertos ni banquetas para la exhibición y venta de comercio, incluyendo a los tianguis temporales o permanentes.
- b) La construcción provisional, semifija y permanente de uso comercial o de servicios, que impidan el libre tránsito de peatones en plazas, explanadas, andadores y banquetas.
- c) La instalación de vivienda, comercio, industria y la mayor parte de los servicios.
- d) La instalación de palapas para venta de comida y artesanías en las áreas agroecológica especial y la forestal de conservación.
- e) La instalación de puestos temporales o permanentes en camellones, prados y parques públicos; ni frente a cuarteles, edificios de bomberos, planteles educativos, edificios que constituyan centros de trabajo, templos religiosos, puertas de acceso de mercados públicos, ni se pueden instalar puestos de alimentos a una distancia menor a diez metros de las puertas de pulquerías, piqueras y otros centros similares

Esos espacios permitidos o esos usos prohibidos, dependerán en buena medida del Programa Delegacional, pero ante la multiplicidad de supuestos, se puede generar confusión respecto de cuál es la Delegación que lo contempla y aplica. A lo anterior, se debe sumar que esos programas no son suficientemente difundidos.

Respecto de la operación y la tipificación de la actividad comercial que puede desarrollarse en la vía pública, son seis disposiciones que lo abordan (RMDF,

PRCVP, MSISCOVIP, CFDF, NRM y ADAECCH) y que en el mejor de los casos, combinan figuras. Esta situación, implica la dificultad de identificar las obligaciones y derechos que se derivan por el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, así como las características de los puestos a instalar, la superficie mínima o máxima a utilizar, el horario y las condiciones en que pueden operar y las sanciones que se aplican por el incumplimiento de lo anterior.

Por ejemplo, si se pretendiera instalar un puesto, sería muy complicado determinar sus características. Si utilizamos la clasificación del Reglamento de Mercados, sólo basta con saber si el comerciante es permanente o temporal y no se establece dimensión ni características. Si lo realizamos a la luz del Programa, puede ser de estructura metálica sujeta al suelo o no metálica, rudimentario con una dimensión de hasta 2 metros cuadrados. Si atendemos lo establecido en el Sistema de Comercio en Vía Pública, entonces los puestos pueden ser semifijos con una dimensión de 1.80 X 1.20 metros y si se trata de puestos en tianguis y bazares, de hasta 6 metros cuadrados; o fijos sin señalarse dimensión. Si se trata de un puesto con giro de venta de periódicos, libros, revistas, dulces, flores y juegos de azar para la asistencia pública, los puestos podrían ser fijos, permanentes o móviles o temporales, y deben incluir características de estética, armónico con el entorno, con material de calidad, durable, resistente, seguro, antirreflejante, con instalaciones hidrosanitarias, eléctricas, telefónicas, diseñar las dimensiones basadas en estudios antropométricos y ergonómicos de los habitantes de la Ciudad; así como dejar libre 1.20metros para el libre tránsito, entre otros aspectos.

Esta situación da pauta para que la autoridad administrativa pueda determinar de manera discrecional, los casos en que se permite o no el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, los requisitos a exigir, así como las sanciones que aplicaría por ese uso y aprovechamiento irregular (multas, retiro de enseres, apercibimientos, revocación de autorización, etc.).

Para abordar las incongruencias, es pertinente referir que en un sistema jurídico debe existir existe un cierto orden y vinculación entre dos o más normas, donde no puede aplicarse incompatibilidad. “Para poder hablar de orden es necesario que los entes constitutivos no estén tan solo en relación con el todo, sino que estén también en relación de coherencia entre sí” (Bobbio, 2005, p. 177).

Esa relación o coherencia, se puede derivar de dos principios kelsenianos: estático y dinámico. En el primero, las normas están relacionadas entre sí por razón de su contenido. En el segundo, se refiere a la facultad que se le otorga a una autoridad para elaborar normas y se establece cómo debe producirse.

Bajo esos dos principios, la intención de este apartado es identificar la relación que existe entre el sistema jurídico que regula el uso y aprovechamiento de la vía pública, desde la jerarquización normativa, sus contradicciones y la imposibilidad del cumplimiento.

En lo que toca a la jerarquización normativa, se debe recordar que nuestro sistema jurídico, está estructurado como “una construcción escalonada de normas recíprocamente supra y subordinadas, donde la norma de nivel superior determina la producción de la norma de nivel inferior” en donde su contenido “admite ser subsumido como lo particular bajo lo universal” (Kelsen, 2005, p. 203). Es decir el sistema jurídico tiene una jerarquización, en donde las normas que se encuentran en la parte superior, determinan el alcance y contenido de las de menor jerarquía. Al respecto, existe tesis jurisprudencial que los actos administrativos, deben sujetarse a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, pues no se puede exceder lo dispuesto en la ley ni invadir la facultad del legislador.²¹

Al respecto, se debe señalar que si bien en el sistema jurídico se tiene contemplada la delegación de poder para producir normas a la administración pública, “no le atribuye poder ilimitado, puesto que al hacerlo establece también los límites dentro de los cuales puede ser ejercido dicho poder normativo” y dentro de esos límites, se encuentra precisamente el “contenido de la norma que el inferior está autorizado para dictar” (límite material). Ese límite es importante “porque delimitan el ámbito en el que la norma inferior puede ser proferida legítimamente” (Bobbio, 2005, p. 165).

Bajo esa premisa, en el sistema jurídico de estudio se identificó que el PRCVP, surge de la modificación del entonces Código Financiero del Distrito Federal de 1998, con la finalidad de dar cumplimiento a la aplicación de las cuotas

²¹ El Tribunal Superior de Justicia de la Nación, emitió una tesis aislada, en la que se establece que los actos administrativos deben sujetarse a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica; que los “actos administrativos generales, aun cuando no son reglamentos desde una óptica formal, reflejan la voluntad de la administración pública en ejercicio de sus potestades, con efectos generales, por lo que deben sujetarse a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, ya que la voluntad plasmada por la autoridad administrativa no puede exceder lo dispuesto en la ley ni invadir la facultad del legislador. Lo anterior es así, porque el acto administrativo general se dicta en observancia de la ley, de lo que resulta que es competencia exclusiva de ésta determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, a diferencia del decreto o acuerdo, que sólo operará dentro del límite del cómo, es decir, únicamente podrá establecer los lineamientos para la ejecución del mandato legal.” Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región. Semanario Judicial de la Federación 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, Junio de 2011; Pág. 1081.

establecidas en el artículo 267-A y se definió como instrumento para aplicar cuotas por uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, situación que si se incluyó en el programa en el numeral 12, donde se determinan criterios para la determinación de las cuotas²². Sin embargo, el PRCVP incluyó disposiciones de carácter administrativo para autorizar el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, a pesar de que la norma de nivel superior sólo determinó que su alcance sólo era de carácter fiscal.

Esa misma situación se observó en las NRM y los LOFMDF, que se derivan del RMDF. Ambas disposiciones que deberían limitarse al contenido de la disposición de orden superior, incluyen figuras y procedimientos que exceden el alcance del Reglamento e incluso, determinan requisitos distintos o la no aplicación de algunos establecidos en esta, situación que además implica contradicción entre la norma de carácter superior con las de nivel inferior.

En el caso del empadronamiento se advierte que los LOFMDF, no se sujetan al principio de jerarquía, en el sentido de que establece procedimientos y requisitos que no le son conferidos ni están contenidos en el RMDF. Ejemplo de ello es cuando determina que no es necesario presentar como requisito la licencia de funcionamiento y cambiar el tipo de fotografías, contradiciendo la obligación de sí presentarlos que se establece en el Reglamento²³ o bien, cuando se incluye la figura de figura de permiso para la venta de artículos de temporada en la vía pública exclusivamente para locatarios de mercados públicos o la presentación del pago de derechos fiscales.

Por otro lado, como fuera referido en el aspecto de lagunas si bien no hay ninguna disposición que indique que tipo de personas están dirigidas (físicas o morales), en el PRCVP y en el MSISCOVIP, sólo se incluye la posibilidad de que sean personas físicas quienes se incorporen al programa de reordenamiento y cuenten con la posibilidad de que les sea expedido un permiso para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales. De esta manera, sin contar con un referente jerárquico de mayor jerarquía, se excluye a una parte de la población que desde luego que hace uso de ese espacio.

²²Dentro de los criterios que se incluyeron, están en cuanto al tipo de giro, si es de subsistencia o comercial; la afluencia de personas en la zona; la superficie ocupada.

²³Esa misma situación se presenta con otras figuras como el refrendo, la adición de la figura de remodelaciones que no está contemplada en el Reglamento de Mercados, en las cesiones de derechos, en los cambios de giro, en los traspasos, en los cambios de nombre por fallecimiento del titular, en la participación de las asociaciones (mesas directivas); en donde agrega requisitos y criterios que no están contemplados en el Reglamento. Por otro lado, la Secretaría de Desarrollo Económico ha establecido una plataforma informática, desde la cual se toma la fotografía del comerciante, lo que hace que no tenga sentido requerirlas.

Por su parte, en materia de desarrollo urbano, también se advierte que no es considerada la jerarquización de normas y como efecto de ello, contradicción normativa. La LDUDF establece que las normas de ordenación, a través de la cuales se regula entre otros aspectos, la ocupación y formas de aprovechamiento del suelo; deben incluir las tablas de usos de suelo. Sin embargo, la Asamblea Legislativa emitió un Decreto con el que reforma, adiciona y deroga las Normas Generales de Ordenación, en el que se deroga a la Norma 23. Tablas de Usos Permitidos.

A partir de esa derogación, se supondría como consecuencia natural, que los PDDU que se aprobaron y publicaron en fecha posterior a la del Decreto (8 de abril de 2005), ya no se incluyen las tablas de usos permitidos. De las 16 delegaciones, no se modificaron en fecha posterior a la derogación de la Norma 23, los PDDU de Cuajimalpa (1997), Magdalena Contreras (enero de 2005) y Venustiano Carranza (enero de 2005). Sin embargo, de las trece restantes, sólo en siete casos no se incluyó dicha Tabla (Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac y Tlalpan). En el caso de la Delegación Cuauhtémoc, se incluye tabla de usos permitidos en los PDDU de Santa María la Ribera, Altampa y Santa María Insurgentes; de la Alameda y del Centro Histórico; en Gustavo A. Madero, se integra en el programa parcial sector norte de la zona 10 La Lengüeta; y en Iztapalapa se identifica tabla de usos permitidos en el programa parcial de Cerro de la Estrella.

Otra contradicción que se advierte, lo constituye el caso de la Delegación Cuauhtémoc. Su PDDU establece que se prohíbe la ubicación de comercio sobre la vialidad y uso de las banquetas para la exhibición y venta de mercancías, sin que se haga referencia de excepción alguna. Sin embargo, existen dos disposiciones que si prevén ese uso: el BPCDDF y el ADAECCH.

Otros casos de contradicción, se observaron en los programas delegacionales de desarrollo urbano, donde se establece que no se permiten construcciones provisionales, semifijas y permanentes de uso comercial o de servicios, que impidan el libre tránsito de peatones en plazas, explanadas, andadores y banquetas; lo que supone que no sería posible la instalación de puestos para el ejercicio comercial y, por ende, no podría autorizarse el uso de la vía pública con dichos fines (Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco), pero en todos los casos tienen registro de comerciantes autorizados y, en los casos de Coyoacán y Venustiano Carranza, se anuncia en los Centros de Servicios y Atención Ciudadana, como parte de los servicios los formatos para otorgar permisos para el comercio en la vía pública.

En cuanto a la temporalidad en la ocupación también se observa diferentes supuestos. Por un lado el RMDF prevé la instalación de puestos permanentes o fijos por tiempo indeterminado; el manual de usuario del SISCOVIP prevé la instalación de comerciantes permanentes fijos que trabajan todo el año; pero en los programas de desarrollo urbano de siete delegaciones, se establece que la ocupación sólo puede ser temporal.

Otra contradicción se puede identificar entre el PRCVP (publicado en 1998) y las NRM (publicadas en 2002). El PRCVP establece como limitación para el otorgamiento de los permisos para el uso de la vía pública, que el solicitante no puede ser a la vez comerciante establecido, ni locatario de un mercado, ni propietario, arrendatario o usufructuario de cualquier local en las plazas, corredores, bazares o planchas comerciales. Aun cuando se establece esa limitación, la Secretaría de Desarrollo Económico publicó las NRM, en las que contempla la posibilidad de que los locatarios de mercados públicos, realicen actividades comerciales en la vía pública adyacente a los mercados públicos, aduciendo una supuesta exclusión que realiza el Código de esos espacios, sin considerar que dicha exclusión sólo se establece para determinar cuotas de pago por aprovechamiento fiscal.

Por otro lado, como parte de las consecuencias del establecimiento de requisitos y condiciones que no son definidos ni determinados, se podría desprender una imposibilidad en su cumplimiento. En este rubro, el PRCVP establece como condición para autorizar el uso y aprovechamiento de la vía pública a los comerciantes que hayan obtenido su credencial y estén incluidos en los padrones delegacionales. Sin embargo, no hay norma alguna que incluya la figura de credencial y, por tanto, es imposible determinar ante quién se gestiona, los requisitos y procedimientos a seguir. En el segundo caso, el particular no está en posibilidad de conocer su integración en los padrones, pues además de que no tienen acceso a los mismos, su elaboración es realizada por la autoridad administrativa. Sobre los padrones, se debe destacar que sólo una delegación informó que cuenta con información de aquellos comerciantes registrados y los no registrados en el SISCOVIP, lo que significa que incluso esa información no la tienen las delegaciones.

En Benito Juárez, Coyoacán, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco, no se permiten construcciones provisionales, semifijas y permanentes de uso comercial o de servicios, que impidan el libre tránsito de peatones en plazas, explanadas, andadores y banquetas. Pero sin referir casos de excepción, se incluye la instalación temporal de mercados tianguis y otros usos similares o bien el uso de

la vía pública para la colocación de enseres de los establecimientos mercantiles cuyo giro principal sea la venta de alimentos preparados y/o bebidas.

El caso de la Delegación Cuauhtémoc, se prohíbe la ubicación de comercio sobre la vialidad y uso de las banquetas para la exhibición y venta de mercancías, pero se tiene un BPCDDF que permite el uso de la vía pública del Centro Histórico de la Ciudad de México, para la instalación de puestos con venta de periódicos, revistas y libros; y de cualquier otro tipo durante festividades tradicionales.

3.2. Algunos efectos de la irracionalidad jurídico-formal en el sistema jurídico que regula el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales: discrecionalidad y heterogeneidad en la actuación delegacional, e inseguridad y falta de certeza jurídica

Desde la visión de la Teoría de la Legislación, el sistema jurídico con el que se regula el uso y aprovechamiento de la vía pública en el Distrito Federal, pues presenta lagunas, es decir ausencia de disposiciones normativas que incluyan conceptualizaciones y establecimiento de conductas o prohibiciones; se observan redundancias, puesto que varias normas del mismo sistema, establecen para el mismo objeto, distintas figuras, requisitos y procedimientos, e incurre en incongruencias y contradicciones.

Esa circunstancia tiene como consecuencia que la aplicación de la norma por parte de las delegaciones, quienes de forma general, omiten la aplicación de una buena parte del sistema jurídico, establecen condiciones que no están contenidas en ninguna norma legal, dando pauta a la determinación arbitraria por parte de la autoridad administrativa, lesionando la seguridad jurídica de los gobernados.

Como fuera referido, ante la irracionalidad jurídico-formal, resultó de interés revisar cómo resuelve la autoridad delegacional respecto de las solicitudes para autorizar el uso y aprovechamiento de la vía pública. Para la obtención de la información, se formularon dos cuestionarios abiertos que fueron ingresados a través del INFOMEXDF.

El primer cuestionario fue dirigido a las áreas con atribución para autorizar y negar el uso de la vía pública, Direcciones Generales Jurídicas y de Gobierno, en el que se formularon propiamente 13 preguntas y se hicieron 3 requerimientos para la entrega de versiones públicas de oficios y/o resoluciones que emitidas por la autoridad administrativa (ver Anexo 2). Se obtuvo información de catorce de las dieciséis delegaciones.

Para contrastar la información proporcionada en ese primer cuestionario, respecto del conjunto de normas aplicadas, así como del procedimiento y requisitos, se integró otra solicitud de información pública a través de INFOMEXDF, con dos planteamientos en los que se requirió información sobre el manual de procedimientos, específicamente aquellos relacionados con la vía pública. Con esa misma finalidad, se revisaron también el Manual de Trámites y Servicios del Distrito Federal y el formato expedido por la Secretaría de Gobierno para el otorgamiento de permisos para el uso en la vía pública.

Se debe destacar que como parte de la identificación del marco jurídico, se solicitó un ejemplar de los documentos con los que se autoriza, niega y renueva el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, quedó evidenciada la falta de respuesta por escrito a las solicitudes que para tal fin se ingresan en las delegaciones. De las catorce delegaciones, sólo cinco de ellas (35.7%) emiten respuesta autorizando; diez emiten respuesta cuando niegan (71.4%); y dos responden por escrito para las renovaciones (14.3%). De esa forma, la autoridad administrativa omite la obligación de dar respuesta por escrito a las peticiones recibidas. Además de esa omisión, se trasgrede una garantía constitucional del derecho de petición.

Tomando como base los aspectos revisados en el sistema jurídico con el que se regula el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, se identificó el uso de 15 disposiciones legales, las cuales se utilizan prácticamente para todos los casos, pues con esas mismas emiten autorización, negativa y renovación de ese uso y aprovechamiento:

1. En la Delegación Tlalpan se observó el mismo fundamento para autorizar y negar ese uso.
2. En la Delegación Tláhuac, se ocupa el mismo fundamento legal para autorizar, negar y renovar el uso y aprovechamiento de la vía pública.
3. En la Delegación Coyoacán, hay una diferencia entre las autorizaciones y las negativas, pero sólo se agrega en el primer caso, la referencia del pago que debe hacerse conforme al CFDF. Entre autorizaciones y renovaciones, se usa el mismo fundamento legal.
4. En Magdalena Contreras, hay dos diferencias entre la autorización y la negativa, en la segunda se incorpora el RMDF y se puntualiza el numeral aplicable del PRCVP.

Las delegaciones se enfocan a resaltar que cuentan con atribuciones para autorizar o negar el uso de la vía pública, más que aplicar las disposiciones que establecen las condiciones, limitaciones y prohibiciones de uso de ese espacio. Lo

anterior se desprende de los resultados que se aprecian en las tablas 3, 4 y 5, pues del total de las normas citadas, 5 de ellas corresponden a ese rubro: Constitución, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Reglamento Interior de Administración Pública del Distrito Federal y el Manual Administrativo, mismas que son referidas por un buen número de delegaciones. En tanto que disposiciones de desarrollo urbano sólo se consideran por la Delegación Tlalpan y en ningún caso se hizo mención a los programas delegacionales o parciales de desarrollo urbano.

Aunque parece que existe gran interés en establecer que la delegación tiene esa potestad, lo paradójico es que en la mayoría de las delegaciones la instancia que es señalada dentro del procedimiento como la que autoriza o renueva ese uso y aprovechamiento (Coordinación del Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública o la Unidad Departamental de Vía Pública), no cuenta con atribuciones para hacerlo (Ver Tabla 12).

Haciendo de lado esas cinco disposiciones jurídicas en materia de atribuciones e identificadas en la actuación delegacional, quedan 10 que se vinculan con la determinación del uso, destino, condiciones, prohibiciones y limitaciones para el uso y aprovechamiento de la vía pública. Esas 10 representan el 22.7% del total de las disposiciones que se integran en el sistema jurídico de estudio (44) y que no son utilizadas por las catorce delegaciones que proporcionaron información.

Para el establecimiento de las figuras utilizadas y los requisitos solicitados para autorizar y renovar, se observó que en casi todos los casos, las delegaciones hacen uso del PRCVP: la figura de permiso establecida en el PRCVP, es señalada por 8 Delegaciones; y los requisitos más solicitados en delegaciones corresponden al PRCVP (ver Tabla 6): croquis de la superficie de interés, horario, giro, e identificación oficial. Sin embargo, además de que no hay homologación en todas las delegaciones, la autoridad delegacional incluye requisitos que no están contemplados en ninguna disposición legal, tales como teléfono, correo electrónico, registro único de población, cartas de aceptación de vecinos de la zona y ser vecinos de la Delegación.

Para la renovación se identificaron doce requisitos, de los cuales cuatro son los más recurrentes y están contenidos en el PRCVP (ver Tabla 7): presentarse en el área del programa de reordenamiento del comercio en vía pública (50%); presentar último recibo de pago (42.9%); solicitar la renovación 15 días antes del vencimiento (35.7%) y no haber cambiado las condiciones con las que fue otorgado el permiso (35.7%). También se establecen requisitos no contenidos en

el sistema jurídico de estudio, tales como estar al corriente de los pagos; estar registrados en el SISCOVIP y presentar identificación.

De cualquier forma, se puede establecer que no existe uniformidad en los requisitos que son requeridos en las delegaciones del Distrito Federal, para solicitar el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales (ver Tablas 6 y 7). Además, se pudo identificar que entre las áreas de la DGJG y los CESAC existe divergencia en la información, pues mientras que con la información de la primera se identificaron 18 requisitos para solicitar el uso y aprovechamiento de la vía pública, en los manuales de CESAC, se incluyen 9 requisitos (7 integrados en los de la DGJG); en tanto que para la renovación con los datos de la DGJG se establecen 10 requisitos, en los manuales de CESAC se identificaron 5 (4 incluidos en los de la DGJG). En ningún caso, las áreas de la DGJG hicieron referencia de los requisitos establecidos en el manual de CESAC, el cual está integrado en los portales delegacionales.

En cuanto a las ventanillas donde se puede ingresar solicitud para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, en la mayoría de las delegaciones se establece ventanilla única de ingreso a: CESAC (50%); DGJG (28.6%); Unidad Departamental de Vía Pública (7.1%) y oficialía de partes (7.1%). Las delegaciones Iztapalapa y Venustiano Carranza, tienen dos ventanillas de ingreso y Gustavo A. Madero cuenta con tres. De nueva cuenta, no existe ventanilla única para todas las delegaciones (ver Tabla 12).

Si bien son establecidos requisitos que deben acompañar a la solicitud para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales, estos no son suficientes para autorizarlo, pues de acuerdo con la Teoría de la Argumentación se deben considerar también las circunstancias especiales, las razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso: motivación. Para esto, se deben considerar las condiciones y limitaciones establecidas ese el uso y aprovechamiento contenidas en el sistema jurídico.

Como fue señalado, con la identificación de las tres disposiciones que son más utilizadas en las delegaciones, se puede señalar que se dejan de lado normas en materia de uso del espacio público y mobiliario urbano. La primera cobra gran relevancia, pues no se está considerando las limitaciones de uso establecidas en los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano y que en general no permiten la obstrucción del tránsito peatonal en plazas, explanadas, andadores y banquetas; o en el mejor de los casos, sólo prevé la instalación temporal de

mercados tianguis y otros usos similares o bien el uso de la vía pública para la colocación de enseres de los establecimientos mercantiles cuyo giro principal sea la venta de alimentos preparados y/o bebidas. Sin embargo, la realidad cotidiana en la ciudad muestran que se realiza la autorización en áreas donde no está permitido el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales.

Por otro lado, si bien las delegaciones refirieron 7 condiciones y 17 limitaciones para determinar las áreas que pueden ser autorizadas para el uso y aprovechamiento de la vía pública (ver Tablas 8 y 9); y 12 condiciones y 2 limitaciones dirigidas a los interesados para el uso y aprovechamiento de la vía pública (ver Tablas 10 y 11); no todas están contenidas en alguna disposición legal. Además de que tampoco se observaron esas condiciones y limitaciones en la motivación de sus determinaciones, tanto para autorizar como para negar ese uso y aprovechamiento.

De las cinco documentales recibidas con las que se autoriza el uso y aprovechamiento de la vía pública, sólo en dos incluyeron un rubro donde se integran las razones en las que se sustenta la resolución:

1. Coyoacán: el espacio solicitado ya ha sido considerado para el ejercicio comercial en la vía pública (no contenida en norma).
2. Tláhuac: que el uso y aprovechamiento no es contrario al bien común y al interés público (no se especifican las razones de porque no son contrarias).

Para negar el uso y aprovechamiento de la vía pública, en algunos casos si se incluye el contenido del programa delegacional de desarrollo urbano (como la prohibición de uso en avenidas principales, camellones y avenidas de acceso controlado o que no se obstruya el tránsito peatonal). Esto hace evidente la discrecionalidad que aplica la autoridad administrativa, realizando la aplicación parcial de la norma. Dentro de las motivaciones se expusieron las siguientes:

1. Sin dar razón: “Una vez hecho el estudio y análisis de la solicitud planteada, no es posible otorgarle el permiso”.
2. No contenidas en la norma: “Las características de la Delegación no permiten incrementar el número de comerciantes”; “Debido a las demandas ciudadanas manifestadas por los vecinos de la zona”; “Se tendría un efecto poco favorable a los establecimientos autorizados de la zona que cuentan ya con el giro de interés y no se advierte una oferta diversa a lo población de la zona”.
3. Contenidas en el PRCVP con interpretación *a contrario sensu*: “No existe evidente beneficio social que se garantice a los habitantes que no se les

dará más molestias que las estrictamente necesarias y al estado que no tendrá una sobrecarga de servicios”; “No garantiza el óptimo funcionamiento de las instalaciones de servicios públicos y privados”; “No se localizaron antecedentes como comerciante en la vía pública”.

En cuanto a la seguridad jurídica, Calvo sostiene que esta noción reúne dos dimensiones; la objetiva, relacionada con la regularidad estructural y funcional del sistema jurídico, y la subjetiva, o certeza jurídica que refiere el principio de previsibilidad por el ciudadano de las consecuencias jurídicas de sus propias acciones (2006, p. 1).

La certeza jurídica parte de que la función de la norma consiste en calcular las proyecciones y alcances de la propia acción. En ese sentido, la certeza jurídica consiste en el conocimiento que brinda la ley para determinar los derechos y saber las consecuencias de una conducta, tanto en su ejecución como en traspasarlas, con independencia de la intervención de los órganos coactivos del Estado para hacer respetar nuestro derecho. (Azúa, 2010, p. 151, 153)

Para Radbruch la certeza jurídica requiere de cuatro condiciones: 1. que el derecho sea positivo; 2. que sea un derecho seguro y que no se remita a juicios de valor del juez; 3. que los hechos puedan establecerse con un margen mínimo de error; y 4. que el derecho positivo no sea expuesto a cambios demasiado frecuentes. (Radbruch citado por Azúa, 2010, p. 153)

La certeza jurídica, se acompaña del principio de legalidad que se aplica a la actuación de la autoridad administrativa, en el sentido de que su quehacer, que incluye el ámbito de atribuciones, los elementos y requisitos de validez que debe contener su actuación administrativa y el procedimiento a aplicar, debe estar contemplado en una disposición normativa.

Por su parte, la seguridad jurídica, requiere tanto del establecimiento de la norma (certeza jurídica), como de la eficacia de la aplicación de la norma por parte del Estado, por lo que ésta se manifiesta cuando el precepto legal es transgredido.

En ese sentido, si bien el sistema jurídico que regula el uso y aprovechamiento de la vía pública, intenta acercarse al principio de certeza jurídica, en el sentido de que establece las disposiciones de observancia general que crean, generan certidumbre a sus destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su conducta al ubicarse en cualquier hipótesis que contemple la norma; pero no cumplen con las condiciones de que sea un derecho seguro, pues si se remite a juicios de valor de la autoridad administrativa; y de que presenten un margen mínimo de error,

pues ante la multiplicidad expuesta, es evidente que ese margen amplía su espectro. Por otro lado, si bien no se presentan cambios frecuentes en la normatividad, éstos no se vinculan con las disposiciones existentes, para integrar un sistema armónico.

Así la seguridad jurídica se trastoca en primera instancia con la ausencia de respuesta por escrito de la autoridad administrativa de las solicitudes para uso y aprovechamiento de la vía pública o bien cuando no se establecen con precisión las disposiciones normativas y motivación en que funda su respuesta.

De igual manera, ese sistema jurídico se afecta con la ausencia de los mecanismos de previsión de la conducta humana (derechos y obligaciones). Esta situación se deriva de la omisión del sistema jurídico a estudio, para determinar los alcances de “uso” y aprovechamiento”; así como de la multiplicidad de figuras jurídicas, requisitos y procedimientos con los que se autoriza el uso y aprovechamiento de la vía pública.

También se trastoca, cuando no se establecen límites la actuación de la autoridad administrativa. Los límites de la actuación administrativa, se encuentran contenidos en la propia norma, que establece “si la administración ha de actuar y cómo debe hacerlo, cuál es la autoridad competente, estableciendo además cuáles son las condiciones de actuación administrativa a modo de no dejar margen para elegir el procedimiento a seguir según la apreciación que el agente pueda hacer de las circunstancias del caso” (María Díez, 1956, p. 113).

Sin embargo, se estima que existe un número extenso de disposiciones aplicables al uso y aprovechamiento de la vía pública, que motiva una elección discrecional de las normas que establecerán el límite de la autoridad delegacional (ver Anexo 1). Como se observó de las respuestas emitidas por 14 delegaciones (ver Tablas 3, 4 y 5), de las cuarenta y cuatro sólo se utilizan quince, de las cuales 5 refieren atribuciones sobre el uso y aprovechamiento de la vía pública. De las 10 restantes, la constante de normas sustantivas se reduce a tres disposiciones de uso común.

El conjunto de normas prevé un total de 28 requisitos, pero la autoridad administrativa contempla 18, los cuales no son aplicables en todas las delegaciones (ver Tabla 6) y lo que más se puede establecer es buscar las delegaciones que mayor coincidencia de requisitos tienen. De esta manera es evidente que el límite de actuación puede ser elegido por la autoridad delegacional bajo criterios discrecionales, utilizando la disposición que se aplique mejor a intereses particulares, sin ningún criterio previo general.

Pero esa situación, genera incertidumbre en el gobernado, pues no existe posibilidad de que conozca de antemano los requisitos que le van a ser solicitados, menos aún cuando en las delegaciones se incluyen exigencias que no están contempladas en la norma o son de imposible cumplimiento.

Esa incertidumbre se puede también presentar, cuando el interesado acude a diversas ventanillas para ingresar una solicitud para el uso y aprovechamiento de la vía pública (ver Tabla 12) y recibe información de forma incompleta o errónea los requisitos y condiciones que debe cumplir. Recordemos que existe incongruencia en el marco normativo, requisitos y condiciones establecidos por la Dirección General Jurídica y de Gobierno y en los manuales de los Centros de Servicio y Atención Ciudadana.

Por otro lado, aún cuando el número de normas que integran el sistema jurídico es amplio, es pertinente referir que ante la complejidad de los factores que intervienen en determinadas relaciones, en lugar de contemplar la solución a cada tipo de casos, la norma permite que ante cada situación, la autoridad “conjugue con los elementos de ésta unos principios generales, y de esta manera obtenga la solución adecuada...Obrar discrecionalmente (implica) regirse entonces por principios generales, aplicarlos a las particularidades de cada caso concreto y sacar las consecuencias (Recasens, 1997, p. 216 a 217).

Sin embargo, ese aspecto natural de la discrecionalidad administrativa, no es incluido en las determinaciones emitidas para autorizar o negar el uso y aprovechamiento de la vía pública con actividades comerciales de las delegaciones, pues éstas no incorporan al caso concreto, aquellos supuestos normativos que contemplan las limitaciones o condiciones que se constituyan como las circunstancias especiales, las razones particulares o causas inmediatas que dieron origen a sus determinaciones.

Por otro lado, con esa multiplicidad de figuras, requisitos y procedimientos además de dejar en incertidumbre al gobernado, resultaría casi imposible que un particular pudieran cubrir todos los requisitos establecidos en todo el sistema jurídico de estudio y, por ende, nuestras calles estarían cumpliendo con su destino: el libre tránsito. Esa imposibilidad resulta de que:

- a) En la actualidad, no existe declaratoria de necesidad para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales.
- b) En la actualidad, no se ha emitido convocatoria sobre el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales.

- c) Los denominados ambulantes, no estarían en posibilidad de acreditar su capacidad técnica, administrativa y menos financiera, ni tampoco acreditar su solvencia económica, pues parte de las razones de existencia del comercio denominado informal, es precisamente un problema de carácter económico.
- d) No se podría cubrir con el requisito de presentar una credencial, pues no existe disposiciones que definan qué tipo de credencial, ni dónde se solicita, ni que requisitos tiene; y que la autoridad administrativa es quien integra los padrones de comerciantes, de los cuales no se proporciona a ellos comprobante alguno.
- e) No se expide cédula de empadronamiento a los comerciantes que ocupan la vía pública.
- f) Hay algunos requisitos que se mantienen en el Reglamento de Mercados, que no se expiden en la actualidad (constancia de la jefatura de policía y ficha dactiloscópica); o que se contemplan para supuestos contenidos en una norma que regula a los establecimientos mercantiles (licencia de funcionamiento).
- g) No existen disposición que permitan determinar los criterios y requisitos para la evaluación en el concurso de licitación; ni para determinar las condiciones de la concesión; por lo que son determinadas de manera unilateral por la autoridad administrativa, situación que es contraria a la certeza del derecho, es decir a la posibilidad de “apreciar que los procedimientos de toma de decisiones de un ordenamiento jurídico son predecibles” (Faralli, 2003, p. 78)

Conclusiones

La vía pública, se constituye como un bien del dominio público de uso común, cuya administración corresponde al poder ejecutivo. Con el dominio público, se establece un régimen especial de propiedad que no permite la propiedad privada, lo que significa que es un espacio público, que puede ser utilizado por cualquier persona y se constituye como un espacio para el tránsito, para el intercambio social y las manifestaciones culturales. Pero al mismo tiempo, se contempla la posibilidad de obtener un aprovechamiento, previamente otorgado por la administración pública, bajo los supuestos contenidos en la norma.

En el caso del Distrito Federal, la administración de la vía pública recae principalmente en las delegaciones u Órganos Político-Administrativos, y en menor medida en la Oficialía Mayor y en el Jefe de Gobierno.

El uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales en el Distrito Federal, es tan solo uno de los elementos que integran la problemática respecto del destino de ese espacio público. Si bien forma parte de un problema complejo, al interior convergen también otros aspectos (económico, social, cultural, jurídico) que tienen relación y determinan las características del fenómeno.

El interés del presente estudio se centró en este último aspecto, que no significa que en la realidad excluya a los demás, pues esos son considerados para determinar el contenido del sistema jurídico que regula el uso y aprovechamiento de la vía pública, la aplicación o no aplicación de ese sistema. Pero esa relación, que resulta del todo interesante, es un tema que se tendría que abordar en otra investigación.

En el aspecto jurídico, se identificaron las disposiciones que conforman el sistema jurídico que regula el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales. De ahí, se integran cuarenta y tres disposiciones que regulan aspectos de destino y uso de suelo (desarrollo urbano); figuras jurídicas, sus requisitos y procedimientos con los que se autoriza ese uso y aprovechamiento; la tipificación de las personas que realizan sus actividades comerciales en ese espacio y sus obligaciones y prohibiciones; la tipificación del tipo de estructura que pueden utilizar y sus características; las condiciones y limitaciones que se deben considerar para determinar el espacio a usar y aprovechar, así como las que deben cumplir las personas interesadas; y la determinación del pago del aprovechamiento local que deben cubrir al Estado.

Con la gama y alcance de las disposiciones administrativas, pareciera excesivo el número de normas que se deben considerar en el uso y aprovechamiento de la vía pública. En ese sentido, no se estima que sea insuficiente el marco legal para su regulación, ni tampoco necesaria la creación de nuevas disposiciones legales que regulen el uso y aprovechamiento de la vía pública.

La problemática se identifica en este estudio desde la óptica de la Teoría de la Legislación, en cuanto al contenido de las normas que regulan el uso y aprovechamiento de la vía en el Distrito Federal y la posibilidad de integrarse como un sistema jurídico estructurado que pueda verse como un mecanismo de previsión de la conducta humana y de sus consecuencias, esto es, como un sistema de seguridad (Atienza, 1990, p. 32).

De esta manera, se revisó el nivel de racionalidad jurídico-formal del sistema identificándose lagunas, redundancias e incongruencias al interior de cada norma y en su relación con las otras. Dicha situación repercute de manera negativa en los principios de seguridad y certeza jurídica de los gobernados, pues no permiten establecer de manera clara y uniforme, los supuestos de la conducta y las consecuencias de su omisión o actuación; y además da la pauta para que la autoridad administrativa actúe de manera discrecional desde su visión negativa.

El gran número de disposiciones normativas, da paso a que la autoridad administrativa realice una selección parcial y arbitraria. De la información proporcionada por las delegaciones, se pudo ver que de las 43 disposiciones que integran el sistema jurídico con lo que se regula el uso y aprovechamiento de la vía pública, sólo se refieren 10 y no en todas las delegaciones. Por ejemplo, la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, es utilizada en tres de éstas y sólo para referir que la vía pública es un bien del dominio público de uso común; o bien se incluyen disposiciones para negar el uso y aprovechamiento de la vía pública y se omite su uso para integrar las condiciones o limitaciones en las autorizaciones que se otorgan.

La irracionalidad jurídico-formal del sistema jurídico de estudio, muestra también su falta de articulación. El aspecto más evidente de esta desarticulación, lo constituyen la multiplicidad de figuras, requisitos y procedimientos con los que se puede autorizar el uso y aprovechamiento de la vía pública, así como de las condiciones y límites para ese uso y aprovechamiento; pues si existen disposiciones que ya determinan esas figuras y sus requisitos, no debiera existir razón alguna para haber creado nuevas disposiciones que incluyan aspectos ya regulados y mucho menos para integrar disposiciones que contradicen elementos del sistema. Esta situación, se pudo observar cuando se identificó que seis

disposiciones normativas establecen figuras jurídicas para el mismo fin: autorizar el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales.

Esa desarticulación, permite que la autoridad administrativa establezca de manera arbitraria los requisitos que deben acompañarse a la solicitud de uso y aprovechamiento de la vía pública. Si bien en general, se pudo identificar que se ocupa la figura de “permiso” contenido en el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública para autorizar el uso y aprovechamiento de la vía pública, no se establecen los requisitos ahí establecidos, pues de la información recibida no se observó ninguno que sea solicitado en las catorce delegaciones e incluso se identificaron algunos que no están contenidos en ninguna disposición normativa.

Además, en la revisión que se hizo a la aplicación del sistema jurídico por parte de la autoridad delegacional, mostró en primer lugar la falta de respuesta por escrito a las solicitudes para el uso y aprovechamiento de la vía pública que han sido autorizadas y, en mayor medida, a las solicitudes de renovación. Lo anterior se concluye después de que sólo cinco delegaciones proporcionaron un ejemplar de los documentos con los que se autoriza el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales y sólo dos emiten respuesta cuando se renueva. Se podría suponer que como se autoriza, al particular no le genera ninguna molestia esa omisión.

Bajo la perspectiva de la Teoría de la Argumentación, se revisó el fundamento legal y el discurso justificativo de las determinaciones con las que se autoriza, niega y renueva el uso y aprovechamiento de la vía pública en el Distrito Federal. El resultado fue la identificación del mismo fundamento legal en los tres casos y una justificación que no explica las razones o circunstancias especiales que fueron incluidas. O bien la emisión de documentos que carecen tanto de fundamento legal como de justificación.

Como fuera señalado en el tercer capítulo, la seguridad y certeza jurídicas de los gobernados se trastocan por un lado con la irracionalidad jurídico-formal del sistema jurídico para el uso y aprovechamiento de la vía pública, pues no establece o multiplica los mecanismos de previsión de la conducta humana (derechos y obligaciones), impidiendo al gobernado la posibilidad de tener certidumbre en las reglas a las que se debe ajustar, así como los requisitos, procedimientos y disposiciones que debe cumplir en ese uso y aprovechamiento tanto para el particular como para la autoridad administrativa.

De esta manera, ese sistema jurídico no establece límites la actuación de la autoridad administrativa, lo que da la pauta para que en las delegaciones se realice una selección arbitraria de las normas que va a aplicar, incluya exigencias que no están contempladas en la norma o son de imposible cumplimiento; o bien que decida la omisión de aplicación.

Recomendaciones

Si bien está identificada la irracionalidad jurídico-formal del sistema jurídico con el que se autoriza el uso y aprovechamiento de la vía pública y como uno de sus efectos, la actuación discrecional arbitraria de las delegaciones para determinar sobre dicho uso y aprovechamiento, las alternativas de solución vislumbran escenarios con mayor grado de complejidad, pues en ella se deberá realizar la revisión integral del sistema, integrar modificaciones, proyectar los efectos de esas modificaciones y establecer mecanismos de aceptación. Ello implicaría necesariamente incluir otros niveles de racionalidad, como el pragmático y el teleológico. Además requiere de la participación de los poderes legislativo y ejecutivo, en la revisión, adecuación, modificación y abrogación de disposiciones que forman parte de dicho sistema jurídico; de la tarea que realice el poder ejecutivo para instrumentar mesas de trabajo y negociación con organizaciones sociales y políticas; y de la instauración de la capacitación y profesionalización de los actores involucrados en su aplicación.

En ese sentido, el presente trabajo busca una alternativa con mayores posibilidades de aplicación, en donde se haga uso del marco jurídico actual. La intención es tratar de homologar en las 16 delegaciones el marco jurídico de actuación, con la intención de reducir su actuación discrecional y tratar de que se brinden mayores elementos de certeza y seguridad jurídica al administrado. No obstante la intencionalidad de la propuesta, se tiene claridad de que la propuesta puede ser “burlada” para continuar con obtención de ganancias política y/o económica, y que se corre el riesgo de que el acto administrativo sea mecanizado y que se pueden dejar de lado situaciones que no están incluidas en el presente estudio.

Las recomendaciones surgen de la reflexión de la irracionalidad del sistema jurídico que regula el uso y aprovechamiento de la vía pública, así como de mi participación en parte de la aplicación de ese sistema en las Delegaciones, época en la que no integré un estudio bajo la óptima de sistema jurídico, dejándose fuera muchas disposiciones que regulan el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales.

Bajo esta nueva perspectiva, se considera que existe un vasto marco legal para regular el uso y aprovechamiento de la vía pública y que sólo requiere del uso y articulación de las distintas disposiciones legales que conforman el sistema jurídico de estudio.

Ese uso deberá partir del principio de jerarquización normativa, así como la naturaleza de la norma y los referentes utilizados. De esa manera, se podría realizar la siguiente selección:

- a) Para determinar la naturaleza jurídica de la vía pública, se ocuparía la LRPySP, la LDUDF y el RCDF.
- b) Para la determinación de la figura con la que se autoriza el uso y aprovechamiento de la vía pública y los requisitos, se puede tomar como base el PRCVP. Ello atendiendo a la práctica delegacional que ha dejado como precedente entre los comerciantes la figura y requisitos ahí establecidos.
- c) En cuanto a las condiciones, limitaciones y prohibiciones para el uso y aprovechamiento de la vía pública, se estima necesaria la vinculación de los PDDU, los PPDU, el PGOE, el RMDF y el PRCVP.
- d) Si bien las características del mobiliario está determinado para los giros de periódicos, libros, revistas, dulces, flores y juegos de azar para la asistencia pública, es pertinente tomar como referente las características establecidas en el ROPUDF.
- e) La tipificación de los comerciantes con mayor congruencia, es la establecida en el RMDF.

A partir de lo anterior, los aspectos de homologación que podrían establecerse, son:

A. Se incluirían a personas morales, con ciertos criterios de selección: se consideraría si se trata de micro y pequeños empresarios, con un cierto capital social y margen de ganancia.

B. En la figura y requisitos con la que se autoriza el uso y aprovechamiento de la vía pública, contenido en el PRCVP, excluyendo los de imposible cumplimiento:

1. Figura: Permiso

Requisitos:

- i. Presentar solicitud por escrito
- ii. Identificación oficial
- iii. Comprobante de domicilio
- iv. Croquis de ubicación del lugar solicitado, especificando metros cuadrados a utilizar
- v. Manifestación de giro y horario solicitado.

2. Figura: Renovación de permiso

Requisitos:

- i. Presentar solicitud por escrito 15 días antes del vencimiento del permiso
- ii. Identificación oficial

Esta homologación, se reflejaría en el catálogo único de servicios de los CESAC de las 16 delegaciones, en el rubro de “Mercados Públicos, comercio informal y tianguis”.

Para ellos, se establecerían los siguientes formatos: solicitud de autorización para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales; refrendo de la autorización para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales. Además, se mantendrían los de inspección de mercados públicos y reubicación de plazas y corredores comerciales; ordenamiento de tianguis y mercados sobre ruedas; y retiro de puestos y comercios ambulantes.

C. Aspectos normativos del sistema jurídico que deberán vincularse en la determinación administrativa:

1. Limitaciones de usos establecidos en los PDDU, PPDU; RMDF. Se propone la elaboración de una cartografía donde se especifiquen las zonas permitidas y prohibidas de vía pública, así como las actividades y giros que pueden llevarse a cabo. Esa cartografía estaría en las ventanillas de atención CESAC, así como en las área de gobierno, vía pública y programa de reordenamiento del comercio en vía pública delegacional y en la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública.
2. Características del mobiliario para los puestos callejeros con venta de periódicos, libros, revistas, dulces, flores y juegos de azar para la asistencia pública. Para cualquier giro, se recomendaría realizar estudios de aforo vehicular y peatonal para establecer las dimensiones y características de los puestos que se autoricen y armonizarlo con el entorno y mejorar el paisaje urbano.
3. Obligación fiscal por el uso y aprovechamiento de la vía pública. Condicionar el no adeudo del pago de los aprovechamientos que establece el CFDF.

D. Modificaciones al SISCOVIP:

1. Integrar la tipificación de comerciantes y puestos conforme al RMDF.
2. Incluir a personas morales.
3. Incluir dimensión máxima de puestos fijos establecida en el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública.
4. Incluir la posibilidad de vehículos o automotores.

5. Modificar el formato para el otorgamiento de permisos para el uso de la vía pública, para integrar una resolución administrativa que sea emitida con apoyo del sistema y que integre el marco jurídico de manera homogénea en las 16 delegaciones, y que exija que la autoridad administrativa incluya la motivación de su determinación. Como el interés delegacional se centra en la emisión del recibo de pago, para contar con recursos financieros, se podría integrar una vinculación para que hasta que sea elaborada la resolución, sea posible emitir el recibo de pago.

Las instancias administrativas que participarían en la implementación de las recomendaciones, serían la Secretaría de Gobierno, la Oficialía Mayor y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Al constituirse como órganos centrales de la administración pública del Distrito Federal, cuentan con atribuciones de planeación, organización y normativos de aplicación generalizada en las 16 delegaciones.

La homologación de la figura y requisitos para el uso y aprovechamiento de la vía pública, lo realizaría la Secretaría de Gobierno, pues como órganos desconcentrados, las delegaciones tienen adscripción a esa dependencia.

De igual manera, la Secretaría de Gobierno, a través de la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, llevaría a cabo las modificaciones al SISCOVIP y del formato para el otorgamiento de permisos para el uso de la vía pública, pues es quien diseña, administra e instala ese sistema.

En cuanto a las modificaciones del manual de trámites de servicios, participaría la Oficialía Mayor, pues es la instancia que regula a los CESAC.

Finalmente, la integración de la cartografía puede ser integrada coordinándose las Delegaciones, la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de la Desarrollo Urbano y Vivienda. Esta última apoyando en la determinación de las áreas consideradas como vía pública, así como en la identificación de los usos y destinos establecidos en los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano, así como el programa general de ordenamiento ecológico.

Bibliografía

Acosta Romero, M. (2004). *Teoría General del Derecho Administrativo*. México: Porrúa.

Acuerdo que modifica el aviso por el que se determinan las áreas autorizadas para el ejercicio comercial temporal con motivo de festividades en el centro histórico, los criterios y procedimiento de autorización y las disposiciones aplicables para la operación y funcionamiento de esta actividad, publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décima cuarta época, núm. 97, del 22 septiembre 2004.

Acuerdo que modifica el aviso por el que se determinan las áreas autorizadas para el ejercicio comercial temporal con motivo de festividades en el centro histórico, los criterios y procedimiento de autorización y las disposiciones aplicables para la operación y funcionamiento de esta actividad, publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décima quinta época, núm. 90, de fecha 1° agosto de 2005.

Alexey, R. (1988). *Sistema Jurídico, Principios Jurídicos y Razón Práctica*. IV Jornadas Internacionales de Lógica e Informáticas Jurídicas. San Sebastián: Doxa.

Alvarez, J.L y Gayou J. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. México: Paidós.

Arce y Cervantes J. (2005). *De los Bienes*. México: Porrúa.

Arias Ramírez, A. (1996), *El juicio de amparo como medio para hacer respetar la libertad de trabajo de los ambulantes*. Tesis de Licenciatura en Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México.

Arriaga Hurtado, I. (2008). *Regulación Jurídica del Comercio Ambulante en el Distrito Federal*. Tesis para obtener el grado de Doctora en Derecho, UNAM, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Posgrado en Derecho.

Arriaga Nava, M. H. (1991). *La intervención del licenciado en trabajo social en la problemática socioeconómica de los vendedores ambulantes de las estaciones del metro*. Tesis de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad Nacional Autónoma de México.

Atienza, M. (1990). *Contribución a una Teoría de la Legislación*. España: Editorial Civitas S.A.

Atienza, M. (2004). *El Derecho como Argumentación*. España: Distribuciones Fontamara.

Atienza, M. (1997). *Las Razones del Derecho*. Teorías de la argumentación Jurídica. España: Centro de Estudios Constitucionales.

Aviso por el que se determinan las áreas autorizadas para el ejercicio comercial temporal con motivo de festividades en el Centro Histórico, los criterios y procedimientos de autorización y las disposiciones aplicables para la operación y funcionamiento de esta actividad, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal Décima tercera época, num. 94, de fecha 02 de diciembre de 2003.

Aviso por el que se modifica el similar por el que se determinan las áreas autorizadas para el ejercicio comercial temporal con motivo de festividades en el centro histórico, los criterios y procedimiento de autorización y las disposiciones aplicables para la operación y funcionamiento de esta actividad, publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décima cuarta época, num. 127 de fecha 1° de diciembre de 2004.

Aviso por el que se modifica el similar por el que se determinan las áreas autorizadas para el ejercicio comercial temporal con motivo de festividades en el centro histórico, los criterios y procedimiento de autorización y las disposiciones aplicables para la operación y funcionamiento de esta actividad, publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décima Sexta época, num. 56 de fecha 17 de mayo de 2006.

Aviso por el que se modifica el similar por el que se determinan las áreas autorizadas para el ejercicio comercial temporal con motivo de festividades en el centro histórico, los criterios y procedimiento de autorización y las disposiciones aplicables para la operación y funcionamiento de esta actividad, publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décima quinta época, num. 109-BIS, de fecha 14 septiembre 2005.

Azúa Reyes, S.T. (2010). *Los principios generales del Derecho*. México: Porrúa.

Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la Primera Fase de Desarrollo del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1993.

Balcazar N., P & González, N.I. & coautoras (2007). *Investigación cualitativa*. México: Universidad del Estado de México.

Bobbio, N. (2005). *Teoría General del Derecho*. Colombia: Temis.

Bramauntz, A. (1944). *La interpretación de la Ley*. Anales de Jurisprudencia. Documentos Históricos, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Calvo González, (2006). *J. Certeza jurídica e ignorancia del derecho*. Recuperado el 22 de septiembre de 2013, de <http://www.mundojuridico.adv.br>.

Campos Mares, A. (2011). *Trabajo femenino y sustento familiar: vendedoras ambulantes en la Ciudad de México (1900-1920)*. Tesis de Licenciatura en Historia. Universidad Nacional Autónoma de México.

Canasi, J. (1981). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

Canales Allende, J.M. (2002). *Lecciones de Administración y Gestión Pública*. España: Universidad de Alicante.

Cárdenas Gracia, J. (2005). *La Argumentación como Derecho*. México: UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Castillo Berthier, H. (2005). *Comercio Ambulante y Políticas Públicas en la Ciudad de México*. Memoria del seminario El ambulante en la Ciudad de México. Investigaciones recientes, México: CEMCA, PUEC-UNAM.

Castro, M y Cordero, J. (2004). *Actitud hacia el comercio en la vía pública en el barrio de Tepito*. Tesis de Licenciatura en Psicología Social. Universidad Autónoma Metropolitana.

Carreón Flores, N. (2008). *Propuesta de marco jurídico del comercio informal en la vía pública*. Tesis de Licenciatura en Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México.

Carreón Tejeida, R. O. (2007). *Regulación e integración de los comerciantes ambulantes del centro histórico del Distrito Federal a la economía formal*. Tesis de Licenciatura en Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México.

Cenobio Flores, E. A. (2000). *El régimen tributario de los comerciantes ambulantes*. Tesis de Licenciatura en Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México.

Código Civil Federal. Recuperado el 25 de noviembre de 2012, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio>.

Código Civil para el Distrito Federal. Recuperado el 25 de noviembre de 2012, de <http://www.aldf.gob.mx/codigos-107-4.html>.

Código Fiscal del Distrito Federal. Recuperado el 13 de enero de 2013, de <http://www.aldf.gob.mx/codigos-107-4.html>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el 25 de noviembre de 2012, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan las Normas Generales de Ordenación, para formar parte de la Ley de Desarrollo Urbano y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2005) Décima Quinta Época, núm. 41.

Diccionario Jurídico Mexicano (1998). Tomos D-H y I-O. México: Porrúa-UNAM.

Escamilla Salinas, R. (2006). *Propuesta de ley para el comercio en mercados y vía pública para el Distrito Federal*. Tesis de Licenciatura en Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México.

Escarela Pérez, R. (2005) *Eliminación de los vendedores ambulantes dentro del sistema de transporte colectivo metro, para la seguridad del usuario*. Tesis de Licenciatura en Derecho. Universidad Latina.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Recuperado el 25 de noviembre de 2012, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>.

Faralli, Carla. (2003). *¿Certeza del derecho o «derecho a la certeza»?*. Anuario de derechos humanos. Nueva Época. Vol. 4. (55-78) Universidad Complutense Madrid. <http://revistas.ucm.es/index.php/ANDH/article/view/ANDH0303110055A/20922>.

Figuroa Pólito, M. (2009). *La técnica legislativa como elemento esencial en la elaboración de leyes en el Congreso Mexicano*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, UNAM, Facultad de Derecho.

Fraga, G. (2002). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.

Gámiz Parral, M.N. (2007). *Legislar. Quién y Cómo Hacerlo*. México: Limusa.

García Alva, L. M. (2001). *Del tianquiztli al ambulante: la lucha diaria por las calles de Centro Histórico 1995*. Tesis de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación. Universidad Nacional Autónoma de México.

García Guzmán, J. (2001). *Los Vendedores Ambulantes en la Ciudad de México. Planteamiento para un Modelo Econométrico*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Economía, UNAM, Facultad de Economía.

García Ponce, J. (2004). *Satisfacción laboral y expectativas de vida en comerciantes ambulantes*. Tesis de Licenciatura en Psicología. Universidad Nacional Autónoma de México.

Garrido Falla, F. (1989). *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos.

González Espinosa, A. (2007) *La regulación del comercio en la vía pública en el Distrito Federal*. Tesis de Licenciatura en Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México.

Hernández Peña, P. (1998). *Informalidad y salud: fatiga laboral y bajo peso al nacer en vendedoras ambulantes de la Ciudad de México*. Tesis de Doctorado en Economía. Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México.

Jiménez Díaz, P. (2006). *Problemática de la falta de distribución de los comerciantes ambulantes en el Distrito Federal*. Tesis de Licenciatura en Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México.

Kelsen, H. (1978). *Derecho y lógica*. México: Ediciones Coyoacán.

Kelsen, H. (2005). *Teoría Pura del Derecho*. México: Porrúa.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Recuperado el 25 de noviembre de 2012, de <http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html>.

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Recuperado el 25 de noviembre de 2012, de <http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html>.

Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal. Recuperado el 25 de noviembre de 2012, de <http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html>.

Ley General de Bienes Nacionales. Recuperado el 19 de septiembre de 2012, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio>.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Recuperado el 25 de noviembre de 2012, de <http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html>.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Recuperado el 19 de noviembre de 2012, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio>.

Lineamientos para la operación y funcionamiento de los mercados públicos del Distrito Federal, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal Décima séptima época, num. 927, de fecha 15 de septiembre de 2010.

Loeza Cortes, N. L. (2002). *La participación de los migrantes indígenas mazahuas en las organizaciones de vendedores ambulantes en el Centro Histórico de la Ciudad de México, como ejemplo diferenciado de estrategia de sobrevivencia*. Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos. Universidad Nacional Autónoma de México.

López Olvera, M.A. (2002). *Técnica Legislativa*. México: McGRAW-HILL.

López Villegas, E. (2001). *Derecho y Argumentación*. Colombia: Lito Esfera Ltda.

Manual del Sistema de Comercio en Vía Pública SISCOVIP (2006). Secretaría de Gobierno, México.

Mapes Sánchez, L. (1981). *Desempleo estructural en México: trabajadores ambulantes en la ciudad de México*. Tesis de Licenciatura en Sociología. Universidad Nacional Autónoma de México.

María Diez, M. (1956). *El Acto Administrativo*. Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina.

Meneses Reyes, R. (2010). *Construcción y movilización del Derecho en México: El caso de los comerciantes ambulantes del Distrito Federal*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Muro Ruíz, E. (2006). *Algunos Elementos de Técnica Legislativa*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Normas para la realización de Romerías en los Mercados Públicos Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal Décima segunda época, num. 157, de fecha 28 de noviembre de 2002.

Picazo Villanueva, D. (2009). *Prevalencia de salmonella spp en alimentos consumidos en comercios ambulantes*. Tesis de Licenciatura en Biología. Universidad Nacional Autónoma de México.

Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal Octava época, num. 107, de fecha 16 de febrero de 1998.

Programa delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Álvaro Obregón. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Azcapotzalco. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Benito Juárez. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Coyoacán. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Cuajimalpa. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Cuauhtémoc. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Gustavo A. Madero. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztacalco. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Magdalena Contreras. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Miguel Hidalgo. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Milpa Alta. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Tlahuac. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Tlalpan. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Venustiano Carranza. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa General de Ordenamiento Ecológico. Recuperado el 31 de agosto de 2013, de <http://www.paot.mx/centro/programas/pgoedf.pdf>.

Programa parcial de desarrollo urbano de de la Col. Insurgentes Mixcoac y San Simón Ticumac. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa parcial de desarrollo urbano de Santa Fe. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa parcial de desarrollo urbano de Hipódromo. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programas parciales de desarrollo urbano de Santa María La Ribera, Altampa y Santa María Insurgentes. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa parcial de desarrollo urbano de La Alameda. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa parcial de desarrollo urbano de Centro Histórico. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa parcial de desarrollo urbano de Sector Norte de la Zona 10 La Lengüeta. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa parcial de desarrollo urbano de Granjas México. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa parcial de desarrollo urbano de Cerro de la Estrella. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa parcial de desarrollo urbano de "Zona Patrimonial de Tacubaya". Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa parcial de desarrollo urbano de la Merced. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Programa parcial de desarrollo urbano de Santa María Nativitas. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>.

Recasens Siches, L. (1997) Tratado General de Filosofía del Derecho. México: Porrúa.

Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Recuperado el 25 de noviembre de 2012, de <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/index.php?MPPrincipal=mlocal&apartado=2>.

Reglamento de Mercados para el Distrito Federal. Recuperado el 25 de noviembre de 2012, de <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/index.php?MPPrincipal=mlocal&apartado=2>.

Reglamento para el ordenamiento del paisaje urbano del Distrito Federal. Recuperado el 25 de noviembre de 2012, de <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/index.php?MPPrincipal=mlocal&apartado=2>.

Serra Rojas, A., (2000). Teoría del Estado. México: Porrúa.

Secretaría de Desarrollo Económico (1997). Memoria del Foro sobre el Comercio en Vía Pública en el Distrito Federal.

Tena Ramírez, F. (1983). Derecho Constitucional Mexicano. México: Porrúa.

Ulloa Cuellar, A. (2002). Breves Notas sobre la Nueva Hermenéutica Jurídica. Revista Letras Jurídicas, Núm. 6, Julio. <http://doctrina.vlex.com.mx/vid/breves-notas-hermeneutica-juridica-42211643>.

ANEXO 1

Normas que integran el sistema jurídico relacionadas con el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales.

1. Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público;
2. Reglamento de Mercados para el Distrito Federal;
3. Normas para la Realización de Romerías en los Mercados Públicos;
4. Lineamientos para la Operación y Funcionamiento de los Mercados Públicos del Distrito Federal;
5. Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública;
6. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
7. Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal;
8. Reglamento para el Ordenamiento del Paisaje Urbano del Distrito Federal;
9. Aviso por el que se determinan las áreas autorizadas para el ejercicio comercial temporal con motivo de festividades en el Centro Histórico, los criterios y procedimientos de autorización y las disposiciones aplicables para la operación y funcionamiento de esta actividad y los acuerdos modificatorios;
10. Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la Primera Fase de Desarrollo del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular;
11. Manual del Sistema de Comercio en Vía Pública;
12. Código Fiscal del Distrito Federal;
13. Ley de Procedimiento Administrativo;
14. Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal;
15. Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal;
16. Programas delegacionales de Desarrollo Urbano de la Delegación Álvaro Obregón;
17. Programas delegacionales de Desarrollo Urbano de la Delegación Azcapotzalco;
18. Programas delegacionales de Desarrollo Urbano de la Delegación Benito Juárez;
19. Programas delegacionales de Desarrollo Urbano de la Delegación Coyoacán;
20. Programas delegacionales de Desarrollo Urbano de la Delegación Cuajimalpa;

21. Programas delegacionales de Desarrollo Urbano de la Delegación Cuauhtémoc;
22. Programas delegacionales de Desarrollo Urbano de la Delegación Gustavo A. Madero;
23. Programas delegacionales de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztacalco;
24. Programas delegacionales de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa;
25. Programas delegacionales de Desarrollo Urbano de la Delegación Magdalena Contreras;
26. Programas delegacionales de Desarrollo Urbano de la Delegación Miguel Hidalgo;
27. Programas delegacionales de Desarrollo Urbano de la Delegación Milpa Alta;
28. Programas delegacionales de Desarrollo Urbano de la Delegación Tlahuac;
29. Programas delegacionales de Desarrollo Urbano de la Delegación Tlalpan;
30. Programas delegacionales de Desarrollo Urbano de la Delegación Venustiano Carranza;
31. Programas delegacionales de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco;
32. Programa General de Ordenamiento Ecológico;
33. Programa parcial de desarrollo urbano de de la Col. Insurgentes Mixcoac y San Simón Ticumac;
34. Programa parcial de desarrollo urbano de Santa Fe;
35. Programa parcial de desarrollo urbano de Hipódromo;
36. Programas parciales de desarrollo urbano de Santa María La Ribera, Altampa y Santa María Insurgentes;
37. Programa parcial de desarrollo urbano de La Alameda;
38. Programa parcial de desarrollo urbano de Centro Histórico;
39. Programa parcial de desarrollo urbano de Sector Norte de la Zona 10 La Lengüeta;
40. Programa parcial de desarrollo urbano de Granjas México;
41. Programa parcial de desarrollo urbano de Cerro de la Estrella;
42. Programa parcial de desarrollo urbano de "Zona Patrimonial de Tacubaya";
43. Programa parcial de desarrollo urbano de la Merced;
44. Programa parcial de desarrollo urbano de Santa María Nativitas.

ANEXO 2

Cuestionario 1 a través del cual se solicitó información a las 16 delegaciones a través del INFOMEXDF, dirigido a las Direcciones Generales Jurídicas y de Gobierno.

1. ¿A través de qué área se reciben las solicitudes para vender en la vía pública?
2. ¿A través de qué área se reciben las solicitudes de renovación para vender en la vía pública?
3. ¿Existe algún formato para las solicitudes para vender en la vía pública? Si existe, solicito en archivo escaneado o en físico, ejemplar del formato.
4. ¿Existe algún formato para las solicitudes de renovación para vender en la vía pública? Si existe, solicito en archivo escaneado o en físico, ejemplar del formato.
5. ¿Cuáles son los requisitos para solicitar vender en la vía pública?
6. ¿Cuáles son los requisitos para solicitar la renovación para vender en la vía pública?
7. Describa el recorrido de un escrito para solicitar vender en la vía pública, desde que ingresa a la Delegación hasta que se le emite respuesta (incluyendo registros en libros de gobierno, áreas por las que pasa y que intervienen, hasta propiamente el procedimiento de revisión y resolución de la solicitud)
8. ¿Con qué figura se autoriza vender en la vía pública?
9. En archivo escaneado, solicito en versión pública un ejemplar de escrito con el que la Delegación permite vender en la vía pública.
10. En archivo escaneado, solicito en versión pública un ejemplar de escrito con la Delegación renueva la autorización para vender en la vía pública.
11. En archivo escaneado o en físico, solicito en versión pública un ejemplar de escrito con el que se niega vender en la vía pública.
12. ¿Cuenta con un padrón que tenga el registro del total de vendedores con permiso y sin permiso en la vía pública?

13. ¿Cuál es el número total de vendedores registrados en el SISCOVIP? Incluyendo y desglosándolos permanentes, romeros, tianguis, ambulantes.

14. ¿Cuál es el número total de vendedores NO registrados en el SISCOVIP? Incluyendo y desglosándolos permanentes, romeros, tianguis, ambulantes.

15. ¿Cómo se determinan las áreas en las que se permite para vender en vía pública?

16. El procedimiento con el que se reciben y resuelven solicitudes para vender en vía pública, ¿está en el manual administrativo en el rubro de procedimientos?

Cuestionario 2 a través del cual se solicitó información a las 16 delegaciones a través del INFOMEXDF, dirigidos a las áreas de modernización administrativa

1. Fecha de publicación del manual administrativo en su rubro de procedimientos vigente.

2. Copia y/o archivo informático del procedimiento o procedimientos que corresponden al comercio en vía pública (permisos, exenciones, renovaciones).

Tabla 1. Usos de suelo

Delegación	Tipo de programa	Vía pública	Espacios abiertos		Áreas verdes		Vialidades de acceso controlado o primarias	
			Prohibido	Permitido	Prohibido	Permitido	Prohibido	Vialidad
Álvaro Obregón	Delegacional	Sólo se refiere a la instalación de enseres de los establecimientos mercantiles	Vivienda, comercio, servicios, industria	Bibliotecas, hemerotecas, ludotecas, centros comunitarios y culturales; jardines botánicos, zoológicos y acuarios, planetarios, observatorios o estaciones meteorológicas, jardines para fiesta; albercas y canchas deportivas bajo techo y descubierta; lienzos charros, clubes campestres, clubes de golf y pistas de equitación, estacionamientos públicos, privados y pensiones (permitidos en todos los niveles y en la zonificación ea, sólo subterráneos). Estaciones de bombeo, cárcamo, tanques y depósitos de	Vivienda, comercio, servicios, industria	Jardines botánicos, zoológicos y acuarios, planetarios, observatorios o estaciones meteorológicas, estaciones de bombeo, cárcamo, tanques y depósitos de agua		

				agua, estaciones de bombeo, cárcamo, tanques y depósitos de agua				
Azcapotzaco	Delegacional	No está permitido el uso de la banqueta para la exhibición y venta de mercancías de comercios fijos, semifijos y ambulantes	Derogada	Derogada	Derogada	Derogada	La instalación de mercados sobre ruedas (tianguis temporal o permanente)	Calz. De Las Armas, Av. De Las Culturas, Calz. San Isidro, Av. 5 de Mayo, Av. Tezozómoc, Eje 5 Norte, Av. Del Rosario, Eje 4 Norte, Calz. Camarones, Av. Heliopolis, Av. De Las Granjas, Av. Cuitlahuac, Av. Salónica, Eje 2 Norte y Calz. Vallejo

Benito Juárez	Delegacional						La instalación de mercados sobre ruedas (tianguis temporal o permanente)	Anillo Periférico, Eje 4 Sur (Xola), Circuito Interior, Eje 5 Sur (Eugenia), Viaducto Miguel Alemán, Eje 6 Sur (Ángel Urraza), Viaducto Río Becerra, Eje 7 Sur (Félix Cuevas-Municipio Libre, Calzada de Tlalpan, Eje 7A Sur (Emiliano Zapata), Av. De los Insurgentes, Eje 8 Sur (Popocatepetl), Av. Revolución, Eje 1 Poniente (Cuauhtémoc), Av. Plutarco Elías Calles, Eje 2 Poniente (Gabriel Mancera), Av. División del Norte, Eje 3 Poniente (Coyoacán), Av. Universidad, Eje Central Lázaro Cárdenas, Eje 5 y Eje 6 Sur
---------------	--------------	--	--	--	--	--	--	--

	Parciales de la Col. Insurgentes Mixcoac y San Simón Ticumac	No se permiten construcciones provisionales, semifijas y permanentes de uso comercial o de servicios, ni estacionamientos de vehículos que impidan el libre tránsito de peatones en plazas, explanadas, andadores y banquetas.	Comercio, servicios, industria e infraestructura	Exposiciones temporales y al aire libre, casetas de vigilancia				
		Instalación de mercados provisionales, tianguis y otros usos similares que ocupen parcial y temporalmente la vía pública, dentro de las áreas, calendarios y horarios que determine la autoridad delegacional.						
Coyoacán	Delegacional	No se permiten construcciones provisionales, semifijas y permanentes de uso comercial o de servicios, ni estacionamientos de vehículos que impidan el libre	Vivienda; comercio; servicios técnicos, profesionales y sociales	Para garitas y casetas de vigilancia, jardines botánicos, zoológicos, acuarios, planetarios, observatorios o estaciones meteorológicas,	Vivienda; comercio; servicios técnicos, profesionales y sociales	Para garitas y casetas de vigilancia, jardines botánicos, zoológicos, acuarios, planetarios, observatorios o estaciones		

		tránsito de peatones en plazas, explanadas, andadores y banquetas.		circos y ferias temporales y permanentes, centros deportivos, albercas y canchas deportivas, sanitarios públicos, estaciones de bombeo, cárcamo, tanques y depósitos de agua.		metereológicas		
		Instalación de mercados provisionales, tianguis y otros usos similares que ocupen parcial y temporalmente la vía pública, dentro de las áreas, calendarios y horarios que determine la autoridad delegacional.						
Cuajimalpa	Delegacional							
	Parcial santa fe		Habitación, servicios, industria, infraestructura	Plazas, explanadas, jardines o parques	Habitación, servicios, industria, infraestructura	Senderos peatonales, ciclovías y espacios para campismo		
	Parcial hipódromo		Habitación, comercio, servicios, industria e infraestructura	Parques, plazas y jardines públicos				
Cuauhtémoc	Delegacional	Se prohíbe la ubicación de comercio sobre la vialidad y uso de las banquetas para la exhibición	DEROGADA	DEROGADA	DEROGADA	DEROGADA		

	y venta de mercancías						
Parciales de Santa María La Ribera, Altampa y Santa María Insurgentes		Vivienda, comercio, servicios, infraestructura	Parques, plazas y jardines públicos				
Parcial la alameda		Habitacional, comercio, servicios, industria	Galerías de arte, museos, centros de exposiciones temporales y al aire libre. Centros deportivos. Garitas y casetas de vigilancia, puestos de socorro y centrales de ambulancias. Estaciones del sistema de transporte colectivo. Estacionamientos públicos. Estaciones y subestaciones eléctricas estaciones de transferencia de basura				
Parcial centro histórico		Habitacional, comercio, servicios, industria	Casetas de vigilancia				

Gustavo Madero	a. Delegacional		Derogada	Derogada	Derogada	Derogada		
	Parcial SECTOR NORTE DE LA ZONA 10 LA LENGÜETA	<p>No se autorizará ningún uso en la vía pública que afecte el alineamiento, la sección de calles y avenidas, o que interrumpa el tránsito vehicular, salvo en el caso de los calendarios y horarios que previo dictamen de la Delegación, autoricen las dependencias competentes del Gobierno del Distrito Federal.</p> <p>Instalación de mercados provisionales, tianguis y otros usos similares que ocupen parcial y temporalmente la vía pública, dentro de las áreas,</p>	Vivienda, comercio	Garitas y casetas de vigilancia				

		calendarios y horarios que determine la autoridad delegacional.						
Iztacalco	Delegacional		Habitación, comercio, servicios, industria	Garitas y casetas de vigilancia; bibliotecas, centros comunitarios y culturales; centros deportivos, albercas y canchas deportivas bajo techo y descubierta, práctica de golf y squash; estaciones de bombeo, cárcamo, tanques y depósitos de agua. Plantas de tratamiento de aguas residuales				
	Parcial Granjas México	Se prohíbe la colocación de puestos fijos y/o semifijos en la vía pública						
Iztapalapa	Delegacional		Derogada	Derogada	Derogada	Derogada		
	Parcial Cerro de la Estrella		Vivienda, comercio, servicios	Garitas y casetas de vigilancia				

Magdalena contreras	Delegacional	<p>Instalación de mercados provisionales, tianguis y otros usos similares que ocupen parcial y temporalmente la vía pública, dentro de las áreas, calendarios y horarios que determine la autoridad delegacional.</p>			<p>Habitación, comercio, servicios, industrias</p>	<p>Garitas y casetas de vigilancia, jardines botánicos, zoológicos y acuarios, planetarios, observatorios o estaciones meteorológicas. Centros deportivos, albercas y canchas deportivas bajo techo y descubierta, práctica de golf y squash. Campos de tiro, lienzos charros, clubes campestres, clubes de golf y pistas de equitación. Estacionamientos públicos, privados y pensiones (sólo se permitirán en planta baja en la zonificación h). Planta de tratamiento de agua residual (de acuerdo al proyecto)</p>		
---------------------	--------------	---	--	--	--	--	--	--

Miguel hidalgo	Delegacional		Comercio, servicios, industrias	Garitas y casetas de vigilancia, bibliotecas, hemerotecas; ludotecas, centros comunitarios y culturales. Jardines botánicos, zoológicos y acuarios, planetarios, observatorios o estaciones metereologicas. Jardines botánicos, zoológicos y acuarios, planetarios, observatorios o estaciones metereologicas. Sanitarios públicos. Terminales y estaciones de transporte colectivo (metro y tren). Procesamiento de residuos orgánicos	Comercio, servicios, industrias	Garitas y casetas de vigilancia, jardines botánicos, zoológicos y acuarios, planetarios, observatorios o estaciones metereologicas. Jardines botánicos, zoológicos y acuarios, planetarios, observatorios o estaciones metereologicas.		
	Parcial "zona patrimonial de Tacubaya"		Habitacional, comercio, servicios, industria	Garitas y casetas de vigilancia, Bibliotecas, hemerotecas, ludotecas, centros comunitarios y culturales. Parques, plazas cívicas o recreativas,				

				jardines, áreas para juegos y foros abiertos. Parques, plazas, jardines, áreas para juegos, canchas deportivas y foros abiertos				
Milpa alta			Derogada	Derogada	Derogada	Derogada		
Tlahuac	Delegacional	Instalación de mercados provisionales, tianguis y otros usos similares que ocupen parcial y temporalmente la vía pública, dentro de las áreas, calendarios y horarios que determine la autoridad delegacional.	Derogada	Derogada	Derogada	Derogada	Se prohíbe la ubicación de mercados sobre ruedas	Av. Tláhuac, Camino a Tlaltenco, Av. Acueducto de División del Norte, Av. San Rafael Atlixco, Eje 10 Sur, Canal de Chalco
Tlalpan	Delegacional	No se autorizará ningún uso en la vía pública que afecte el alineamiento, la sección de calles y avenidas, o que interrumpa el tránsito vehicular, salvo en el caso de los calendarios y horarios que previo dictamen de la delegación, autoricen las	Derogada	Derogada	Derogada	Derogada	Se prohíbe la ubicación de mercados sobre ruedas	Av. Insurgentes Sur; Calzada de Tlalpan; Viaducto Tlalpan; Ejes 1 y 2 Oriente, Canal de Miramontes; y, Eje 3 Oriente, Cafetales

		dependencias competentes del gobierno del distrito federal.						
		Instalación de mercados provisionales, tianguis y otros usos similares que ocupen parcial y temporalmente la vía pública, dentro de las áreas, calendarios y horarios que determine la autoridad delegacional.						
Venustiano carranza	Delegacional	No se permitirá el establecimiento de construcciones permanentes de uso comercial o de servicios, ni estacionamientos de vehículos que impida el libre tránsito de peatones en plazas, explanadas, andadores y banquetas	Habitacional, comercio, servicios, industria	Garitas y castas de vigilancia. Bibliotecas, hemerotecas; ludotecas, centros comunitarios y culturales. Circos y ferias temporales y permanentes. Centros deportivos, albercas y canchas deportivas bajo techo y	Habitacional, comercio	Garitas y castas de vigilancia. Estacionamientos públicos, privados y pensiones (sólo se permitirán en planta baja en la zonificación h y subterráneos en ea y av). Estaciones y subestaciones eléctricas. Estaciones de		

		<p>Instalación de mercados provisionales, tianguis y otros usos similares que ocupen parcial y temporalmente la vía pública, dentro de las áreas, calendarios y horarios que determine la autoridad delegacional.</p>		<p>descubierta, práctica de golf y squash. Estacionamientos públicos, privados y pensiones (subterráneos)</p>		<p>bombeo, cárcamo, tanques y depósitos de agua. Plantas de tratamiento de aguas residuales</p>		
Parcial la merced		<p>Se autorizarán en casos especiales actividades temporales en vía pública y espacio público, con previo permiso de las autoridades competentes. Cuando la ocupación limite el libre tránsito de peatones y/o vehículos, deberán disponerse rutas alternas señaladas adecuadamente en los tramos afectados</p>						

Xochimilco	Delegacional	No se permitirá el establecimiento de construcciones permanentes de uso comercial o de servicios, ni estacionamientos de vehículos que impida el libre tránsito de peatones en plazas, explanadas, andadores y banquetas	Habitacional, comercio, industria	Jardines botánicos, zoológicos y acuarios, planetarios, observatorios o estaciones meteorológicas. Circos y Ferias temporales y permanentes. Jardines para fiestas. Industria de tratamiento y reciclaje de materiales y residuos peligrosos Estaciones y subestaciones eléctricas. Estaciones de bombeo, cárcamo, tanques y depósitos de agua. Dique y vaso regulador. Estaciones de transferencia de basura. Plantas de tratamiento de aguas residuales	Habitacional, comercio, industria	Garitas y casetas de vigilancia. Jardines botánicos, zoológicos y acuarios, planetarios, observatorios o estaciones meteorológicas	Se prohíbe la ubicación de mercados o tianguis sobre la vialidad primaria y camellones y el uso de la banquetas para la exhibición y venta de mercancías	Av. Prolongación División del Norte (su continuación hasta Tulyehualco con un par vial a partir de Av. 16 de Septiembre), Av. Guadalupe I. Ramírez, Av. 16 de Septiembre (y su continuación hasta la carretera a Topilejo), Av. 20 de Noviembre, Av. Nuevo León y el camino a Santa Cecilia hasta el límite sur de la Delegación
------------	--------------	--	-----------------------------------	---	-----------------------------------	--	--	--

Parcial santa maría nativitas		Habitación, comercio	Centros deportivos	Habitación, comercio	Centros comunitarios, culturales y salones para fiestas infantiles. Lienzos charros y clubes campestres. Centros deportivos. Garitas y casetas de vigilancia. Encierro de vehículos, centrales de policía y estaciones de policía. Helipuertos. Estaciones repetidoras de comunicación celular		
-------------------------------------	--	-------------------------	--------------------	-------------------------	--	--	--

Fuente. Programas delegacionales de desarrollo urbano y programas parciales de desarrollo urbano.

Tabla 2. Clasificación del comercio

Comercio al por menor	Comercio vecinal de productos alimenticios frescos o semiprocesados	Carnicerías, pollerías, recauderías, lecherías, venta de lácteos, embutidos, salchiconería, rosticerías, tamalerías, bienes alimenticios elaborados a partir de la materia prima ya procesada, entre otros; panaderías, paletterías, neverías, dulcerías y tortillerías.
	Comercio vecinal de productos básicos, de uso personal y doméstico	Minisúpers, misceláneas, tiendas de abarrotes, tiendas naturistas, materias primas, artículos para fiestas, estanquillos, perfumerías, ópticas, farmacias, boticas y droguerías; zapaterías, boneterías, tiendas de telas y ropa; paqueterías y joyería; tiendas de equipos electrónicos, discos, música, regalos, decoración, deportes y juguetes, venta de mascotas y artículos para mascotas con servicios veterinarios, librerías y papelerías; fotocopias, tlapalerías, mercerías y florerías; expendios de pan y venta de productos manufacturados.
	Comercio al por menor de especialidades	Vinaterías. Ferreterías, material eléctrico, vidriería, mueblerías y venta de ataúdes. Venta de enseres eléctricos, línea blanca, computadoras y equipos y muebles de oficina. Venta de vehículos. Refaccionarías, accesorios con instalación. Llanteras con instalación.
	Comercio al por menor en establecimientos múltiples	Mercados, bazar. Tiendas de autoservicio y supermercados, plazas, centros comerciales y tiendas departamentales.
	Comercio al por menor de materiales de construcción	Tiendas de materiales de construcción: tablaroca, material para acabados, muebles para baño, cocinetas, pintura y azulejo.
	Comercio al por menor de combustibles	Venta de gasolina, diesel o gas L.P. en gasolinerías y estaciones de gas carburante con o sin tiendas de conveniencia, con o sin servicio de lavado y engrasado de vehículos, encerado y lubricación.
Comercio al por mayor	Comercio al por mayor de productos alimenticios, de uso personal, doméstico y para oficinas	Venta de productos alimenticios, bebidas y tabaco. Venta de productos de uso personal y doméstico. Venta de maquinaria y equipo para laboratorios, hospitales, anaqueles y frigoríficos.
	Comercio al por mayor de combustibles	Tanques de almacenamiento y distribución de combustibles y gaseras.
	Comercio de Materiales de construcción; maquinaria y equipo pesado	Madererías, materiales de construcción, venta y alquiler de cimbra, cemento, cal, grava, arena, varilla, venta de materiales metálicos. Venta de maquinaria y equipo pesado; grúas, trascabos, plantas de soldar, plantas de luz, bombas industriales y motobombas.
	Central de abastos	Central de abastos
	Rastros y Frigoríficos	Rastros y Frigoríficos

Fuente. Programas delegacionales de desarrollo urbano y programas parciales de desarrollo urbano.

Tabla 3. Disposiciones utilizadas en autorizaciones para uso y aprovechamiento de la vía pública

Disposición	Delegación
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Coyoacán y Tlalpan
Estatuto de Gobierno	Tlalpan y Tláhuac
Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	Coyoacán, Magdalena Contreras, Tláhuac y Tlalpan
Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal	Coyoacán y Tlalpan
Manual Administrativo	Coyoacán y Tlalpan
Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal	Coyoacán, Tláhuac y Tlalpan
Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público	Coyoacán, Tláhuac y Tlalpan
Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública	Coyoacán, Magdalena Contreras, Tláhuac y Tlalpan
Código Fiscal del Distrito Federal	Coyoacán, Tláhuac y Tlalpan
Reglamento de Construcciones	Tláhuac
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	Tlalpan
Reglamento de Mercados para el Distrito Federal	Tlalpan

Fuente: Cuestionario abierto formulado a las delegaciones, a través de Infomex en fechas 7 de marzo y 1 de junio de 2013.

Tabla 4. Disposiciones utilizadas en negativas para uso y aprovechamiento de la vía pública

Disposición	Delegación
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Estatuto de Gobierno	Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan Benito Juárez, Tláhuac, Tlalpan Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos,
Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	Cuauhtémoc, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan
Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal	Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Milpa Alta, Tlalpan
Ley de Transporte y Vialidad Manual Administrativo	Cuajimalpa de Morelos Coyoacán, Tlalpan
Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal	Coyoacán, Tláhuac, Tlalpan
Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal	Benito Juárez, Cuajimalpa de Morelos
Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público	Coyoacán, Milpa Alta
Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública	Coyoacán, Cuauhtémoc, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan
Código Fiscal del Distrito Federal	Tláhuac, Tlalpan
Reglamento de Construcciones	Azcapotzalco, Milpa Alta, Tláhuac
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	Tlalpan
Reglamento de Mercados para el Distrito Federal	Azcapotzalco, Magdalena Contreras, Tlalpan

Fuente: Cuestionario abierto formulado a las delegaciones, a través de Infomex en fechas 7 de marzo y 1 de junio de 2013.

Tabla 5. Disposiciones utilizadas en renovación de permiso para uso y aprovechamiento de la vía pública

Disposición	Delegación
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Coyoacán, Tlalpan
Estatuto de Gobierno	Tláhuac
Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	Coyoacán, Tláhuac
Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal	Coyoacán
Manual Administrativo	Coyoacán
Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal	Coyoacán, Tláhuac,
Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público	Coyoacán, Tláhuac
Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública	Coyoacán, Tláhuac
Código Fiscal del Distrito Federal	Tláhuac
Reglamento de Construcciones	Tláhuac

Fuente: Cuestionario abierto formulado a las delegaciones, a través de Infomex en fechas 7 de marzo y 1 de junio de 2013.

Tabla 6. Requisitos para solicitar el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales

Requisito	Delegación
Ingresar solicitud	Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Venustiano Carranza
Datos generales del solicitante, sin especificar	Álvaro Obregón
Incluir datos generales del solicitante establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo: entidad a la que se dirige, nombre, designación de persona autorizada para oír y recibir notificaciones, petición que se formula, hechos y razones en los que se apoye la petición, lugar, fecha y firma del interesado	Cuauhtémoc, Venustiano Carranza
Nombre completo del solicitante	Iztapalapa
Domicilio del solicitante	Iztapalapa, Magdalena Contreras
Teléfono/correo electrónico del solicitante	Iztapalapa
Giro o productos a vender	Álvaro Obregón, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Miguel Hidalgo, Tlalpan, Venustiano Carranza
Días que se hará uso de la vía pública	Álvaro Obregón, Tlalpan, Magdalena Contreras
Horario en que se hará uso de la vía pública	Álvaro Obregón, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan, Venustiano Carranza
Croquis de la superficie de interés	Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza
Metros a ocupar	Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta
Acta de nacimiento del solicitante	Azcapotzalco
Identificación oficial del solicitante	Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlalpan, Venustiano Carranza
Comprobante de domicilio del solicitante	Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlalpan, Venustiano Carranza
2 Fotografías tamaño infantil del solicitante	Azcapotzalco, Venustiano Carranza
CUPR del solicitante	Iztapalapa
Pago de derechos del solicitante	Iztapalapa, Venustiano Carranza
3 cartas de aceptación de vecinos de la zona	Venustiano Carranza

Fuente: Cuestionario abierto formulado a las delegaciones, a través de Infomex en fechas 7 de marzo y 1 de junio de 2013.

Tabla 7. Requisitos para renovar el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales

Requisito	Delegación
Presentarse en el área del programa de reordenamiento del comercio en vía pública	Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Miguel Hidalgo, Tláhuac, Venustiano Carranza
Presentar último recibo de pago	Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Iztapalapa, Tláhuac, Tlalpan
Identificación oficial con fotografía y firma	Azcapotzalco, Coyoacán, Miguel Hidalgo, Tláhuac
Solicitar la renovación 15 días antes del vencimiento del permiso	Coyoacán, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Tláhuac, Venustiano Carranza
Llenar el formato de solicitud	Coyoacán, Miguel Hidalgo, Tláhuac, Venustiano Carranza
Estar registrados en el SISCOVIP	Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero
Estar al corriente en los pagos	Cuauhtémoc, Venustiano Carranza
No haber cambiado las condiciones con las que fue otorgado el permiso	Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Venustiano Carranza
Cumplir con las obligaciones del programa de reordenamiento del comercio en vía pública	Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Venustiano Carranza
Ingresar solicitud en CESAC, con nombre, domicilio, teléfono y/o correo electrónico	Iztapalapa

Fuente: Cuestionario abierto formulado a las delegaciones, a través de Infomex en fechas 7 de marzo y 1 de junio de 2013.

Tabla 8. Condiciones para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales

Condición	Delegación
Que exista beneficio social	Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan, Venustiano Carranza
Que no se den más molestias de las necesarias	Benito Juárez, Cuauhtémoc, Coyoacán, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan, Venustiano Carranza
Que el Estado no tenga sobrecarga de servicios	Benito Juárez, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan, Venustiano Carranza
Que el espacio forme parte de los bienes del dominio público de uso común	Coyoacán
Que se realicen estudios de aforo vehicular y peatonal	Venustiano Carranza
Que se respeten las áreas y rutas de acceso a los lugares públicos y privados	Venustiano Carranza
No afectar el entorno urbano	Azcapotzalco, Tláhuac, Venustiano Carranza

Fuente: Cuestionario abierto formulado a las delegaciones, a través de Infomex en fechas 7 de marzo y 1 de junio de 2013.

Tabla 9. Limitaciones para el uso y aprovechamiento de la vía pública con fines comerciales

Limitación	Delegación
Donde exista alta demanda vecinal	Álvaro Obregón, Tláhuac
No se permite en los lugares donde existan iglesias	Álvaro Obregón, Tláhuac
No se permite en los lugares donde existan escuelas	Álvaro Obregón, Cuauhtémoc
No se permite en los lugares donde existan edificios públicos	Álvaro Obregón, Cuauhtémoc, Tláhuac
No se permite en los lugares donde existan estaciones del metro	Álvaro Obregón, Cuauhtémoc
No se permite en avenidas principales	Álvaro Obregón, Tláhuac
No se permite en los lugares donde existan hospitales	Álvaro Obregón, Cuauhtémoc
No se permite en los lugares donde existan edificios privados	Cuauhtémoc
No se permite en los lugares donde existan edificios de bomberos	Cuauhtémoc
No se permite en áreas determinadas por protección civil	Cuauhtémoc
No se permite en áreas determinadas por el "Manual de desarrollo urbano delegacional"	Cuauhtémoc
No se permite en la zona del Bando	Cuauhtémoc
Donde exista sobresaturación	Miguel Hidalgo, Azcapotzalco
No se permite en las inmediaciones de los mercados públicos	Tláhuac
No se permite en las inmediaciones de parques y prados	Tláhuac
No se permite en avenidas principales, camellones y avenidas de acceso controlado	Tláhuac
No se debe obstruir el tránsito vehicular y peatonal	Tláhuac

Fuente: Cuestionario abierto formulado a las delegaciones, a través de Infomex en fechas 7 de marzo y 1 de junio de 2013.

Tabla 10. Condiciones para comerciantes

Condición	Delegación
Asumir compromiso que permita la convivencia pacífica y respetuosa con la sociedad	Benito Juárez, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan
Que sea una persona plenamente identificada	Benito Juárez, Milpa Alta
Que sea una persona respetuosa de la paz y seguridad de las personas	Benito Juárez, Milpa Alta, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Tlalpan
Acredite que está ocupando un lugar en la vía pública	Benito Juárez
Se debe comprometer individualmente y por escrito a cumplir con la norma	Benito Juárez, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan
Suscribir un convenio con los permisionarios de la zona	Benito Juárez, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan
Que la actividad sea única o principal para la subsistencia	Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras
Contar con registro en censos	Cuauhtémoc
Contar con registro en padrones delegacionales	Cuauhtémoc
Que sean personas honestas	Milpa Alta
Giro lícito	Tláhuac
Ser mayor de edad	Tláhuac

Fuente: Cuestionario abierto formulado a las delegaciones, a través de Infomex en fechas 7 de marzo y 1 de junio de 2013.

Tabla 11. Limitaciones para comerciantes

Limitación	Delegación
Sólo un permiso por persona	Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras
No puede ser comerciante establecido, ni locatario de mercado, ni propietario, arrendatario o usufructuario de local en plaza, corredor, bazar o plancha comercial; giro lícito	Cuauhtémoc, Tláhuac, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras

Fuente: Cuestionario abierto formulado a las delegaciones, a través de Infomex en fechas 7 de marzo y 1 de junio de 2013.

Tabla 12. Ventanillas de atención

Delegación	Áreas que participan	Ventanilla de ingreso
Álvaro Obregón	PRCVP	Ingresa en CESAC
Azcapotzalco	CESAC, oficina del Jefe Delegacional, DGJG, Dirección de Gobierno (DG), PRVCP (decide)	Ingresa en CESAC
Benito Juárez	DGJG, DG, SG, PRCVP	Subdirección administrativa de la DGJG
Coyoacán	CESAC, Subdirección de Mercados y Vía Pública (decide), Unidad Departamental de Vía Pública (JUDVP)	Ingresa en CESAC
Cuajimalpa de Morelos	Ventanilla Única (VU), DG (decide)	Ventanilla única delegacional o mediante la oficialía de partes
Cuauhtémoc	CESAC, Dirección de Mercados y Vía Pública, PRCVP (decide)	Ingresa en CESAC
Gustavo A. Madero	DGJG, SMVP, PRCVP	Jefatura delegacional, DGJG y CESAC
Iztapalapa	CESAC, Coordinación de Mercados y Vía Pública (CMVP), PRCVP	CESAC y CMVP
La Magdalena Contreras	UDVP, DGJG, DG	JUDVP
Miguel Hidalgo	DG, JUDVP (decide)	DGJG
Milpa Alta	CESAC, DGJG, UDVP, DGJG	CESAC
Tláhuac	CESAC, DG, UDVP (decide)	CESAC
Tlalpan	DGJG, SMVP, PRCVP	DGJG
Venustiano Carranza	UDVP	DG, UDVP

Fuente: Cuestionario abierto formulado a las delegaciones, a través de Infomex en fechas 7 de marzo y 1 de junio de 2013.