



**CIUDADANOS REGIDORES
INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO
DE GUADALAJARA
PRESENTE:**



Gobierno de
Guadalajara

09:00h sin
17 DIC 2021 anexos

RECIBIDO

Secretaría General

El que suscribe, **Regidor Rafael Barrios Dávila**, haciendo uso de las facultades que me confiere el artículo 41, fracción II, al igual que la fracción I del artículo 50 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, así como el artículo 91, fracción II y demás relativos del Código de Gobierno Municipal de Guadalajara someto a la consideración de esta Asamblea, **iniciativa de acuerdo con turno a Comisión que propone la reclasificación del inmueble comercial de propiedad municipal denominado "Mercado de Abastos" para denominarse "Central de Abastos de Guadalajara"** de conformidad con la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

- I. El modelo de gobierno municipal, desde su concepción inicial establecida en el artículo 115 Constitucional y su consiguiente adaptación a las circunstancias históricas de cada época, ha sido diseñado como un esquema de toma de decisiones públicas cuya fortaleza se centra en el ser el ente gubernamental que se involucra, de manera más directa, con el desarrollo comunitario y la participación ciudadana, a partir del cumplimiento de funciones básicas e indispensables para el equilibrio de la sociedad.



Estado de
Guadalajara

II. Las condiciones jurídicas y políticas con las que se desarrolla este vínculo entre gobierno y ciudadanía desde el orden de gobierno municipal han generado una serie de responsabilidades para el órgano encargado de dicha toma de decisiones, con la finalidad de realizar acciones y definir lineamientos, tanto para administrar eficazmente los recursos para el cumplimiento de sus funciones, así como para regular aquellas cuestiones que se encuentran dentro del ámbito de su competencia, las cuales se encuentran plenamente definidas y reconocidas desde la Norma fundamental para tales efectos.

III. En correspondencia con este proceso social y jurídico, el artículo 115 Constitucional ha sido objeto de diversas reformas a través de los años, entre las que destacan algunas relevantes y que tienen qué ver con la responsabilidad que el órgano de gobierno municipal tiene con la prestación de servicios públicos. En particular, han sido dos grandes eventos políticos legislativos –uno en el año de 1982 y otro en el año 1999—que dieron la pauta a una reforma integral del papel que los Ayuntamientos tienen sobre diversos ámbitos, entre los cuales se considera a los mercados municipales como parte fundamental de las funciones que estos órganos de gobierno tienen a su cargo:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:



[...]

d) *Mercados y centrales de abasto.*"

IV. A partir de las bases que este dispositivo establece, se le reconoce también una potestad específica a los Municipios para expedir normas reglamentarias sobre aquellos temas que se encuentran dentro de su jurisdicción, tomando en cuenta que estos deberán respetar ciertos criterios, como así lo establece el criterio jurisdiccional P./J. 132/2001¹:

"FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES.

*Si bien es cierto que de conformidad con el artículo **115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o*

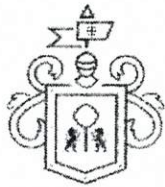
¹ Tesis P./J. 132/2001. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, Enero de 2002, página 1041. Recuperado de: <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/187983>



servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.

Controversia constitucional 14/2000. Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 15 de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez."

- V. De acuerdo a lo anterior, para el caso que nos ocupa en el análisis de la presente iniciativa, es indispensable referir que, sobre las funciones que la Constitución le reconoce a los municipios en materia de servicios públicos, destaca una en particular que alude a la jurisdicción que dicho ámbito gubernamental tiene en materia de Mercados y Centrales de Abastos, según lo establece el inciso d, fracción III del citado dispositivo y que éste, a su vez, se reconoce como un servicio público.
- VI. En este sentido, existe una distinción conceptual prevista en dicho dispositivo en la que se reconoce una diferenciación de términos entre "mercados" y "centrales de abasto", cuya justificación obedecía en gran medida a las características de capacidad e impacto en el desarrollo de actividades comerciales, tanto para comunidades como para ciudades, metrópolis y regiones.
- VII. De acuerdo con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, en el año 2009, a partir de un estudio realizado en colaboración con una agrupación civil –el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. —se emitieron diversos criterios teórico-conceptuales en los que se basarían algunas definiciones de los programas de desarrollo municipal que



Gobierno de
Guadalajara

dicho Instituto tenía la encomienda de implementar. De ello, se desprende que sus Guías Técnicas Municipales, definían a las Centrales de Abastos de la siguiente forma:

"2.1. Qué es una Central de Abasto Es una unidad comercial de distribución de productos alimenticios, que proporciona a la población servicios de abastecimiento de productos básicos al mayoreo, a través de instalaciones que permiten concentrar los productos provenientes de diferentes centros de producción, para después surtir de éstos a los comerciantes detallistas.

Sus principales actividades son: la recepción, exhibición y almacenamiento especializado, así como la venta de productos.

Debido a que la central de abasto atiende la demanda de productos alimenticios de las poblaciones y localidades del municipio, constituye un importante instrumento de regulación de la oferta y demanda de productos, que a su vez influye en la formación de los precios.

Considerando que la función básica de la central de abasto es proveer de productos alimenticios a los mercados detallistas, sus instalaciones comprenden las siguientes áreas básicas:

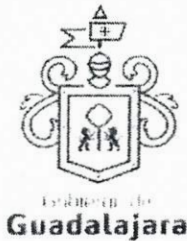
- **Áreas de maniobras y estacionamiento de vehículos de carga.**
- **Andenes de carga y descarga.**
- **Bodegas para manejo y almacenamiento de productos.**

Las principales ventajas de una central de abasto son las siguientes:

- *Permite un mayor acercamiento de los productores con los comerciantes de productos alimenticios.*
- *Propicia la organización y coordinación de los particulares en la comercialización entre productores, transportistas, distribuidores y consumidores.*
- *Disminuye la intermediación excesiva en el intercambio y el manejo inadecuado de productos.*
- *Evita el acaparamiento y especulación de mercancías.*

Las funciones de la central de abasto, como instrumento moderno para la comercialización de alimentos, son:

- **Almacenar de la mejor manera los productos para su adecuada conservación y aprovechamiento.**



- **Abastecer a los comerciantes mayoristas.**

- **Surtir en cantidades suficientes productos perecederos a comerciantes detallistas.**

Las centrales de abasto se ubicarán en áreas urbanas con más de 500 mil habitantes. En poblaciones con menor número de habitantes es recomendable crear módulos de abasto, los cuales también cumplen las funciones de las centrales, pero sus instalaciones son más sencillas².

[Énfasis propio]

VIII. Por su parte, dicho documento establece que los mercados municipales son predominantemente:

"[...] una unidad comercial estructurada con base en la organización de pequeños comerciantes, que proporciona a la población un abastecimiento adecuado de productos básicos de consumo en condiciones higiénicas y sanitarias.

El mercado municipal representa, además, un instrumento de distribución donde se establece una relación más directa con las economías familiares y donde se manifiestan las virtudes o defectos del sistema comercial."³

IX. Con base en los elementos antes expuestos, para los gobiernos municipales existe una necesidad de diferenciación –en el mismo sentido que así establece el precepto Constitucional—de distinguir ambos conceptos y, en consecuencia, se desprende la posibilidad de normar su regulación, control y supervisión bajo criterios distintos, en razón de impacto de la dinámica comercial que los mercados representan para la economía de las unidades familiares aledañas a la periferia de su influencia territorial, mientras que las centrales de abasto tienen características de proveeduría regional para diversas localidades y

² Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (2009). Guías Técnicas Municipales. Ciudad de México. Disponible en: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/322/1/images/guias_inap.pdf

³ *Ibid.*

Sala de Regidores
Av. Hidalgo # 400, Centro Histórico
Guadalajara, Jalisco.
Teléfono 3837-4400 ext. 4250.



Estado de
Guadalajara

- demarcaciones, lo que naturalmente implica una exigencia de mayor infraestructura comercial, de movilidad y urbanística para el adecuado desarrollo de actividades de comercio y abastecimiento del sector primario y secundario.
- X. De esta manera, los gobiernos municipales se encuentran investidos con la atribución de emitir normatividad reglamentaria específica para regular las actividades comerciales, económicas y sociales que en dichos espacios se realizan. Sin embargo, hasta el momento es una práctica recurrente que una gran parte de los municipios en la República Mexicana agrupen el control administrativo y jurídico de esta función en un solo marco reglamentario. La justificación de ello obedece a que todos los municipios en el país podrán tener cuando menos un mercado municipal como base, pero no necesariamente todos estos cuentan con un establecimiento denominado central de abastos, de acuerdo a las consideraciones que antes han sido citadas.
- XI. En el caso del municipio de Guadalajara, si se toman en cuenta las características que le definen como una de las principales ciudades más importantes del país, se encuentra plenamente justificada la necesidad de que el gobierno municipal tenga el control administrativo y operativo de una central de abastos; más aún, también se considera indispensable establecer una diferenciación de las actividades que en dichas instalaciones se realizan de aquellas del resto de los espacios comerciales asentados en el territorio municipal. Esto, dado que la Central de Abastos se ha consolidado como el principal centro de distribución, almacenaje, comercialización e intercambio de productos e insumos con el resto de los 95 mercados municipales, los 166 tianguis que se instalan en Guadalajara



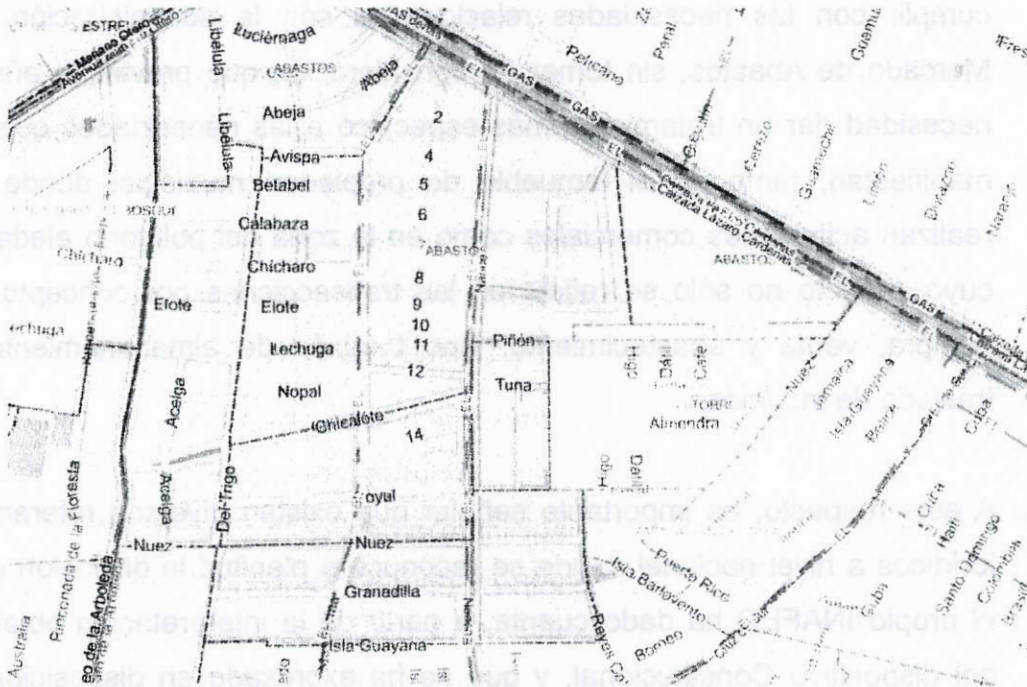
y el resto de establecimientos dedicados a las mismas actividades. Además, su influencia e impacto ha trascendido a tal grado que hoy día, las actividades que se realizan en la Central de Abastos Guadalajara la han posicionado como la segunda más importante del país y como el principal proveedor regional de los estados del Bajío.

- XII. La historia del Mercado de Abastos data desde hace 54 años y actualmente se encuentra enclavado en el polígono territorial de los ejes de la Calzada Lázaro Cárdenas, la Avenida Mariano Otero, Avenida del Mercado, Paseo de la Arboleda y las confluencias de calles que abarcan parte de la zona Cruz del Sur del municipio de Guadalajara. Distribuidas en un total de 70 hectáreas, la Central de Abastos se conforma de un complejo de locales, comercios, establecimientos y bodegas —de propiedad pública y privada— que suman, en total más de 2,500 establecimientos donde se realizan las actividades comerciales de mayoreo, almacenaje, abastecimiento y distribución de productos diversos.
- XIII. Conforme los años han transcurrido a partir de la construcción del Mercado de Abastos, hace poco más de 50 años, las zonas aledañas a éste se han ido adaptando y transformando para convertirse hoy día en el polo de desarrollo de mayor importancia de la zona sur del municipio de Guadalajara. De igual forma, la importante derrama económica que día con día se genera en esta zona presupone una cuantiosa generación de empleos en beneficio, principalmente, de familias tapatías.
- XIV. A su vez, las actividades comerciales y laborales que se realizan en sus establecimientos, públicos y privados, también representan una cantidad



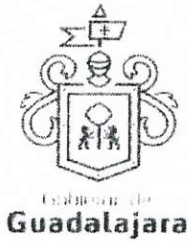
Estados Unidos Mexicanos
Guadalajara

considerable de recursos financieros que capta el municipio por concepto de pago de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos diversos, por lo que para el gobierno municipal ha resultado indispensable diseñar una política pública específica enfocada en la atención de este sector comercial de manera específica.



Fuente: Visor Urbano

XV. Acorde a este razonamiento, queda establecida ya la relevancia que el polígono Central de Abastos tiene para la dinámica de la ciudad. Esto, a razón de que las actividades cotidianas en todos sus ámbitos inciden, de manera determinante, en el resto de la dinámica de la ciudad; es decir: no es posible analizar por separado la prestación de servicios públicos en la zona sur de la ciudad, sin tener en cuenta los factores que se desprenden de las actividades laborales y comerciales que se dan dentro del entorno



- al Mercado de Abastos, ya sea en materia de movilidad, salubridad e higiene, mejoramiento urbano, aseo público o, incluso, seguridad pública.
- XVI. Tomando en consideración este supuesto, durante muchas administraciones, la política municipal específica de tratamiento y atención al tema relacionado con el Mercado de Abastos ha sido sometida a un proceso de carácter inercial que únicamente tiende a cumplir con las necesidades relacionadas con la administración del Mercado de Abastos, sin tomar en consideración que prevalece aún la necesidad dar un tratamiento más específico a las necesidades que se manifiestan, tanto en el inmueble de propiedad municipal donde se realizan actividades comerciales como en la zona del polígono aledaño, cuyo impacto no sólo se refleja en las transacciones por concepto de compra, venta y abastecimiento, sino también de almacenamiento y traslado de insumos.
- XVII. A este respecto, es importante señalar que existen diversos referentes jurídicos a nivel nacional donde se reconoce a plenitud la distinción que el propio INAFED ha dado cuenta, a partir de la interpretación objetiva del dispositivo Constitucional, y que se ha expresado en disposiciones reglamentarias de municipios como Xalapa (Veracruz), Ahome (Sinaloa), Cuatla (Morelos) y Morelia (Michoacán), con la expedición de ordenamientos específicos para regular actividades que se realizan en sus respectivas Centrales de Abasto.
- XVIII. En mérito de lo antes expuesto, la presente iniciativa pretende llevar a la discusión la necesidad de consolidar y gestionar un proyecto integral de regulación, control y supervisión, bajo criterios normativos específicos



que tomen en cuenta el impacto y trascendencia de las actividades diversas que se realizan tanto en el inmueble comercial de propiedad municipal, como en el resto de los establecimientos comerciales que se enclavan en este polígono especial.

- XIX. Por tanto, lo que la presente iniciativa persigue es un proceso jurídico y administrativo inicial, tendiente a reclasificar la denominación del Mercado de Abastos –actualmente concebido en la normatividad reglamentaria de Guadalajara como “mercado de primera categoría especial”, para que éste sea reconocido tal cual, como “Central de Abastos” y que, de dicho acto de gobierno, pueda desprenderse posteriormente la constitución de un marco normativo específico para establecer las bases de una política municipal específica para este centro comercial municipal y su polígono de influencia.
- XX. La anterior propuesta –tomando en consideración los argumentos antes vertidos en la relación de consideraciones de esta iniciativa—no contraviene disposición alguna, ya que la inicial declaratoria y reclasificación del espacio comercial no implica más allá de los actos jurídicos y administrativos relacionados con la denominación, sin que esto requiera de alterar los derechos constituidos de particulares concesionarios, así como demás actos de usufructo que se vinculan con el referido espacio, por lo que su procesamiento administrativo deberá de atender únicamente a las disposiciones previstas del Reglamento de Patrimonio Municipal de Guadalajara que a la letra establece:

“Artículo 14.

Sala de Regidores
Av. Hidalgo # 400, Centro Histórico
Guadalajara, Jalisco.
Teléfono 3837-4400 ext. 4250.



1. Corresponde a la Dirección de Administración de Bienes Patrimoniales:

I [...]

IV. Formular y mantener actualizado el registro general de los bienes muebles e inmuebles que integran el acervo patrimonial del Ayuntamiento, clasificándolos en bienes de dominio público y bienes de dominio privado

[...]

XI. Elaborar los formatos oficiales de las cartas de resguardo respecto de los bienes muebles e inmuebles municipales. Será responsabilidad de las dependencias el llenado, custodia y actualización de la misma, así como la remisión de un tanto a la Dirección de Administración de Bienes Patrimoniales.

[...]

XVIII. Rendir las opiniones que se le requieran respecto de la conveniencia o no de declarar la desincorporación al servicio público de un bien de propiedad municipal, así como sobre el uso o goce de los mismos.

[...]

Artículo 17.

1. Los bienes del dominio público son todos aquellos que le pertenecen al municipio y que están destinados al uso común o a la prestación de una función o servicio público.

[...]

Artículo 19.

1. Están destinados a una función o servicio público:

I. Los edificios del Ayuntamiento.



Gobierno de
Guadalajara

II. Los inmuebles destinados al servicio de las dependencias del Ayuntamiento, así como aquellos que se destinen a oficinas públicas del mismo.

III. Los predios directamente utilizados en los servicios del municipio.

IV. Los inmuebles que constituyan el patrimonio de los organismos.

V. Los bienes muebles afectos mediante acuerdo del Ayuntamiento a actividades de interés social a cargo de asociaciones o instituciones privadas que no persigan fines de lucro.

VI. Los bienes que mediante acuerdo del Ayuntamiento sean declarados afectos a un servicio público.

2. El cambio de destino de un inmueble afecto a una función o servicio público deberá declararse en acuerdo del Ayuntamiento por mayoría calificada.

[...]"

De aprobarse la presente iniciativa, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 91 del Código de Gobierno Municipal de Guadalajara, se contemplan las siguientes:

Repercusiones Jurídicas

Aquellas relacionadas con el análisis y estudio de la presente iniciativa, así como las consecuentes acciones administrativas para la reclasificación del espacio comercial de propiedad municipal.

Repercusiones Laborales

No existen repercusiones en este ámbito.

Repercusiones Sociales



El desarrollo y consolidación de un proyecto integral para el fortalecimiento de uno de los centros económicos urbanos más importantes de la ciudad y del Estado de Jalisco como lo es la Central de Abastos Guadalajara.

Repercusiones Presupuestales

No existen.

Por lo anteriormente expuesto, tomando en consideración los argumentos previamente referidos y en uso de las atribuciones conferidas en la fracción I del artículo 50 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, así como el artículo 91, fracción II y demás relativos del Código de Gobierno Municipal de Guadalajara, someto a la consideración de esta Asamblea la siguiente iniciativa de

ACUERDO

PRIMERO.- Se autoriza la reclasificación del inmueble de propiedad municipal denominado "Mercado de Abastos" para denominarse "Central de Abasto de Guadalajara" y su correspondiente actualización en el Registro de Bienes Municipales, de acuerdo a las disposiciones y procedimientos aplicables establecidos en el Reglamento de Patrimonio Municipal de Guadalajara.

SEGUNDO.- Se instruye a la Sindicatura Municipal y a la Coordinación de Administración e Innovación Gubernamental, en conjunto con las dependencias responsables de la Administración Pública Municipal, a realizar las gestiones y trámites necesarios para la actualización al registro de bienes de propiedad municipal, así como de modificación, adenda y adecuación de los instrumentos



jurídicos y administrativos vinculados con el usufructo de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones y demás actos relacionados con los alcances del presente acuerdo.

TERCERO.- Una vez cumplimentada la actualización del registro, se instruye a la Coordinación de Desarrollo Económico a que, en un plazo no mayor a los 30 días a la fecha de notificación del referido cumplimiento, se establezcan mesas de trabajo entre las diversas dependencias responsables y órganos de trabajo del Gobierno Municipal, en conjunto con las organizaciones y agrupaciones de comerciantes del polígono Central de Abastos con mayor representación, para la elaboración de un proyecto integral de ordenamiento específico para la regulación de actividades y prestación de servicios que se desarrollan en el mismo, dentro del estricto ámbito de competencia municipal.

CUARTO.- Túrnese la presente iniciativa a la Comisión Edilicia de Gobernación, Reglamentos y Vigilancia como convocante y a la Comisión Edilicia de Mercados y Centrales de Abasto como coadyuvante para su estudio y, en su caso, posterior dictaminación.

ATENTAMENTE

**Salón de Sesiones del Ayuntamiento de Guadalajara
Guadalajara, Jalisco a 15 de diciembre del 2021**


REGIDOR RAFAEL BARRIOS DÁVILA

