



El trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México.

Un análisis desde la perspectiva de derechos humanos



En la **CDHDF**
cuidamos tus derechos

Directorio CDHDF

PRESIDENTA

Perla Gómez Gallardo

CONSEJO

María Isabel Belausteguigoitia Rius

José Alfonso Bouzas Ortíz

José Antonio Caballero Juárez

José Luis Caballero Ochoa

Tania Espinosa Sánchez

Lawrence Salomé Flores Ayvar

Juan Luis Gómez Jardón

Mónica González Contró

Ileana Hidalgo Rioja

Nancy Pérez García

VISITADURÍAS GENERALES

Primera Yolanda Ramírez Hernández

Segunda Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

Tercera Cecilia Santiago Loredó

Cuarta Antonio Rueda Cabrera

Quinta Horacio Toledo Martínez

CONTRALORÍA INTERNA

Hugo Manlio Huerta Díaz de León

SECRETARÍA EJECUTIVA

Erika Alejandra Solís Pérez

DIRECCIONES GENERALES

Jurídica

Gabriel Santiago López

Quejas y Orientación

Ana Karina Ascencio Aguirre

Administración

Hilda Marina Concha Vilorio

Comunicación por los Derechos Humanos

Angélica Pineda Bojórquez

DIRECCIONES EJECUTIVAS

Asuntos Legislativos y Evaluación

Mayra Alinares Hernández

Educación por los Derechos Humanos

Rosío Arroyo Casanova

Seguimiento

María José López Lugo

Vinculación Estratégica

Ivette Adriana Rosales Morales

Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos

Francisco Javier Conde González

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Zaira Wendoly Ortiz Cordero

COORDINACIONES

Tecnologías de Información y Comunicación

Darío Medina Ramírez

Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas

Clara Isabel González Barba

Servicio Profesional en Derechos Humanos

Raúl Einar Urbano Zetina



El trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México.

Un análisis desde la perspectiva de derechos humanos



En la **CDHDF**
cuidamos tus derechos

DIRECCIÓN: Francisco Javier Conde González y Domitille Marie Delaplace.
COORDINACIÓN: Osiris Edith Marín Carrera.
EQUIPO DE INVESTIGACIÓN: Óscar Borja Santana, Eréndira Aquino Ayala, Angélica Onofre González, Emmanuel Álvarez Brunel, Brayan Misael Quintana Garfías y Osiris Edith Marín Carrera.
EDITOR RESPONSABLE: Francisco Javier Conde González.
CUIDADO DE LA EDICIÓN: Haidé Méndez Barbosa y Karina Rosalía Flores Hernández.
DISEÑO DE PORTADA: Enrique Agustín Alanís Guzmán.
FORMACIÓN: Ana Lilia González Chávez.
CORRECCIÓN DE ESTILO Y REVISIÓN DE PLANAS: Haidé Méndez Barbosa.
APOYO EDITORIAL: Ingrith Gabriela Carreón Morales, Brandon Roberto Ramírez Wacuz y Miguel Ángel Romero Sánchez.
DISTRIBUCIÓN: Sonia Ruth Pérez Vega, Eduardo Gutiérrez Pimentel y José Zamora Alvarado.
FOTOGRAFÍAS: Gerardo Garduño Martínez, Ernesto Gómez Ruiz y Antonio Vázquez/CDHDF.

Primera edición, 2016

D. R. © 2016, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 Ciudad de México.

www.cd hdf.org.mx

ISBN: 978-607-8470-11-2

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se cite la fuente.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Impreso en México

Printed in Mexico

Contenido

Agradecimientos	7
Presentación	9
Resumen ejecutivo	11
Introducción	21
A. Planteamiento del problema	22
B. Objetivo general	25
C. Objetivos específicos	25
D. Metodología	25
I. Enmarcando el contexto de la informalidad económica en México y la Ciudad de México	28
A. Definiendo el objeto de estudio	30
1. La informalidad y la economía informal	30
2. Enfocando el análisis: la heterogeneidad del sector informal de la economía	36
B. El sector informal: contexto actual en México y en la Ciudad de México	38
II. El trabajo informal en el espacio público analizado desde la perspectiva de los derechos humanos	43
A. Introducción a la complejidad del trabajo informal en el espacio público	45
1. Dimensión económica del trabajo informal en el espacio público	45
2. Dimensión antropológica: el trabajo informal como una práctica cultural ancestral	47
3. Dimensión social y política: las relaciones de poder que mueven el trabajo informal en el espacio público	48
B. Trabajo informal y derechos humanos	50
1. Las y los trabajadores informales, sujetos de derechos	50
2. El derecho al trabajo y a la seguridad social: una aproximación desde el derecho internacional de los derechos humanos	55
3. Obligaciones del Estado en relación con el derecho al trabajo y otros derechos de las y los trabajadores informales	61
C. Trabajo informal y uso y disfrute del espacio público en la Ciudad de México: la necesidad de garantizar el ejercicio de derechos	72
1. La ciudad y el espacio público	72
2. El espacio público y sus características	74
3. Uso plural del espacio público	76
4. Derecho a la ciudad y al espacio público	76
5. El derecho al espacio público como derecho humano	79
6. El trabajo informal en el espacio público	81

D.	Experiencias comparadas de regulación del trabajo informal y garantía de derechos	82
1.	El trabajo informal en India	82
2.	Colombia: una experiencia de garantía de derechos frente a las políticas públicas de recuperación del espacio público	85
3.	La venta en la calle en Nueva York, Estados Unidos	87
4.	Algunas consideraciones en relación con las experiencias comparadas	88
III.	El trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México: análisis de la normatividad y las políticas públicas	89
A.	Regulación del trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México	91
1.	Marco normativo del trabajo y la seguridad social en México	91
2.	La regulación del trabajo informal en la Ciudad de México	96
3.	La regulación del espacio público de la Ciudad de México	122
B.	Medidas programáticas relacionadas con el trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México	128
1.	Institucionalidad pública en materia de trabajo informal en el espacio público	128
2.	Programas y medidas gubernamentales implementados en materia de trabajo informal y espacio público en la Ciudad de México	138
C.	Consideraciones generales	144
D.	Anexo	147
IV.	Principales problemáticas sobre el trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México	149
A.	Características generales de las quejas analizadas y las entrevistas aplicadas	151
1.	Quejas presentadas ante la CDHDF	151
2.	Entrevistas estructuradas	152
B.	Panorama de la situación que enfrentan las y los trabajadores informales en el espacio público	157
1.	Problemáticas que enfrentan las personas trabajadoras informales en el espacio público de la Ciudad de México	157
2.	Recomendaciones de la CDHDF	164
C.	Panorama de las afectaciones generadas por el trabajo informal en el espacio público	164
1.	Principales problemáticas generadas por el ejercicio del trabajo informal en el espacio público	165
D.	Retos para la garantía de diversos derechos en el espacio público de la Ciudad de México	169
V.	Consideraciones finales y propuestas	172
A.	Consideraciones finales	174
B.	Propuestas	180
1.	Reconocimiento de las personas trabajadoras y de sus derechos	180
2.	Reconocimiento del derecho a la ciudad y del derecho al uso y disfrute del espacio público	181

3. Obligación reforzada hacia las personas y grupos en situación de vulnerabilidad	182
4. En materia regulatoria	183
5. En materia institucional.	186
6. En materia de esquemas fiscales e impuestos	187
7. En relación con los programas de retiro, ordenamiento y reubicación	188
8. En relación con las condiciones de trabajo.	189
9. En relación con las afectaciones generadas por el trabajo informal en el espacio público	193
Siglas y acrónimos	196
Bibliografía	200



Agradecimientos

El *Informe especial. El trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México. Un análisis desde la perspectiva de derechos humanos* es resultado de un trabajo de investigación a cargo del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (CIADH), en colaboración con la Tercera Visitaduría General, la Quinta Visitaduría General y la Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

Para su realización, el equipo de trabajo contó con valiosa información proporcionada por diversas dependencias. En particular, este organismo agradece las respuestas a sus solicitudes de información y las aportaciones de las delegaciones Cuajimalpa de Morelos, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, Azcapotzalco y Cuauhtémoc; así como de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Policía Auxiliar de la Ciudad de México, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, la Secretaría de Protección Civil, la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, el Sistema de Transporte Colectivo Metro, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica, el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, el Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México, el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, el Instituto de la Juventud del Distrito Federal, la Autoridad del Centro Histórico y el Fideicomiso del Centro Histórico.

El equipo encargado de la elaboración de este informe quiere dar las gracias a las áreas de la CDHDF que facilitaron preciados insumos, específicamente la Dirección Ejecutiva de Seguimiento, la Dirección Ejecutiva de Asuntos Legislativos y Evaluación, y la Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos. De manera especial agradece por sus aportaciones a Pamela Reducindo Pérez, Cecilia Orozco López, María Fernanda Aceves y Liliana Maldonado, de la Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas; a Horacio Toledo Martínez, Alejandra Laura Mancera Hidalgo y Claudia Paola Ávila Navarro, de la Quinta Visitaduría General; y a Yolanda Ramírez Hernández y Cecilia Santiago Loredó, de la Tercera Visitaduría General. Además, hace un reconocimiento a José Ricardo Robles Zamarripa por su apoyo en el planteamiento inicial de este informe; y a las y los visitadores de la Quinta Visitaduría General por su invaluable apoyo en la aplicación de entrevistas.

La CDHDF también desea destacar los aportes de El Caracol, A. C.; Educación con niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de calle (Ednica, I. A. P.); la Unión de Pochtecas de México, A. C.; Huichochitlan, A. C.; la Asociación Mexicana por el Trato Humano, Social, Material y Cultural de los Invidentes y Débiles Visuales, A. C.; la Unión de Comerciantes Independientes No Asalariados Tacubaya; Artesanos Indígenas Otomí Seminario Templo Mayor No Asalariados, A. C.; la Unión Popular de Vendedores Ambulantes 28 de Octubre del Distrito Federal; la Unión de No Asalariados Cuidadores y Lavadores de Vehículos de la República Mexicana, A. C.; la Asociación de Comerciantes Omexochitl, A. C.; el Consejo Nacional de Unidad Étnica, A. C., en el Distrito Federal; el Sindicato Astral CTM, Transporte y Derechos Humanos, A. C.; y Candidatos Ciudadanos de los Estados Unidos Mexicanos, A. C.

Asimismo, esta Comisión está agradecida por las valiosas opiniones vertidas en las entrevistas a las y los especialistas Clara Jusidman Rapoport, presidenta honoraria de Incide Social, A. C., y ex consejera de la CDHDF; Diana Alejandra Silva Londoño, profesora-investigadora de El Colegio de Veracruz y miembro del Sistema Nacional de Investigadores; Rodrigo Meneses Reyes, director de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores; José Luis Castro, asesor del Centro Aztlán; María Luisa Alcalde Luján, diputada de la LXII Legislatura; María Macario Salvador, de la Unión de Pueblos y Comunidades Purépechas; Fernando Hernández Hernández, de la Unión de Pochtecas de México, A. C.; Nashieli Ramírez Hernández, coordinadora general de Ririki Intervención Social, A. C., y ex consejera de la CDHDF; y José Alfonso Bouzas Ortiz, consejero de la CDHDF.

Finalmente y de manera especial, se quiere agradecer la participación en la mesa de trabajo y los comentarios expresados en ella a Rodrigo Meneses Reyes, del CIDE; Ivet Miriam Pérez Molina, de Incide Social, A. C.; Gabriel Badillo González, del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; Fernando Henández Hernández, de Unión de Pochtecas de México, A. C.; Lawrence Salomé Flores Ayvar, Juan Luis Gómez Jardón e Ileana Hidalgo Rioja, del Consejo de la CDHDF; María Luisa García Hernández, de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento; Cecilia Santiago Loredo, de la Tercera Visitaduría General; y Alejandra Laura Mancera Hidalgo y Aleph Ruiz Vidal, de la Quinta Visitaduría General.

Presentación

Con la publicación del *Informe especial. El trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México. Un análisis desde la perspectiva de derechos humanos*, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) da cuenta de los múltiples problemas a los que se enfrentan las personas que trabajan en el espacio público de manera informal, con el fin de poder hacer efectivos sus derechos.

El documento sitúa la discusión en el contexto mexicano, y particularmente en la Ciudad de México; y propone una reflexión sobre esta realidad desde la perspectiva de los derechos humanos, partiendo de que toda persona –sin importar su condición– tiene derecho al trabajo, a las prestaciones asociadas a éste y a alcanzar un estado de bienestar social e individual. Para avanzar en tal sentido, se identifican las obligaciones del Estado de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos; así como un conjunto de estándares internacionales en relación con el trabajo y la seguridad social que sirven de guía para reconsiderar las formas de abordar esta cuestión tan compleja. Este informe plantea la necesidad de recapacitar sobre el modelo tradicional de trabajo que rige en materia laboral y de previsión social, el cual liga diversos derechos al estatus de asalariado, para avanzar hacia el reconocimiento de las personas que realizan actividades comerciales u ofrecen servicios en el espacio público como sujetos con derechos que deben ser garantizados, con el fin de construir comunidades plurales y pacíficas, y evitar la estigmatización de grupos sociales.

En el presente trabajo se refleja que en un lapso de 30 años el empleo formal en México ha ido en descenso debido a los diferentes obstáculos económicos y sociales que atraviesa el país. Ante tal situación, la población trabajadora ha tenido que recurrir a distintos tipos de actividades que le proporcionen un ingreso –insuficiente en su mayoría– para asegurar de algún modo el bienestar propio y de sus familias, incumplándose de esta manera la obligación del Estado de garantizar que todas las personas disfruten de un nivel de vida adecuado y de erradicar la pobreza, tal como se expone en la Nueva Agenda Urbana o Declaración de Quito sobre ciudades sustentables y asentamientos humanos para todas y todos.

A pesar de las dificultades para medir esta situación, se ha señalado que en México las personas trabajadoras informales han llegado a representar más de la mitad de la población total ocupada. En dicho contexto, el trabajo en el espacio público se ha convertido en una alternativa y las personas que lo realizan deben encarar diversos riesgos; sin embargo, al mismo tiempo representa un reto para el pleno ejercicio de un conjunto de derechos por parte de las demás personas que habitan y transitan

en la Ciudad de México quienes tienen, entre otros, el derecho a disfrutar libremente de todos los espacios públicos.

Esta situación lleva a analizar la naturaleza y destino del espacio público desde un enfoque amplio en el que se resaltan sus distintos usos y funciones, no sólo para transitar sino también como lugar de intercambio, interacción, convivencia y recreación, atendiendo el objetivo de la Nueva Agenda Urbana de construir ciudades inclusivas y seguras para renovar y planificar los espacios urbanos y asentamientos humanos, fomentar la cohesión comunitaria y la seguridad de las personas, y estimular la innovación y el empleo.

Asimismo, se deben examinar todos los usos del espacio público por parte de los múltiples actores, en el entendido de que éstos podrían afectar a las personas usuarias como vecinos y vecinas, transeúntes, locatarios establecidos y automovilistas, entre otros, lo que generaría descontento y conflictos en ciertas zonas de la ciudad. Al respecto, es imprescindible revisar la normatividad existente para el reconocimiento de dichas actividades y su regulación, de manera que se establezcan criterios mínimos para ser respetados y que permitan una convivencia armónica y la mayor expresión de los derechos de todas las personas en la ciudad.

A través de la presente investigación la CDHDF contribuye socialmente a que las y los trabajadores que realizan sus labores en el espacio público de la Ciudad de México sean visibilizados como un fenómeno social que debe ser atendido a partir del reconocimiento de las personas trabajadoras y sus derechos, y el derecho al uso y disfrute del espacio público. Finalmente, en este documento se hace una serie de propuestas para cumplir las obligaciones de respetar y proteger los derechos humanos de tales personas con base en un análisis desde distintos ámbitos con el objetivo de enfatizar la urgente revisión y creación de mecanismos legales y políticas públicas a corto y largo plazos, en beneficio de las y los trabajadores y de la sociedad en su conjunto.

Perla Gómez Gallardo
Presidenta de la CDHDF

Resumen ejecutivo

A. Capítulo I. Enmarcando el contexto de la informalidad económica en México y la Ciudad de México

Desde hace varias décadas ha existido un amplio debate alrededor del concepto de *informalidad* aplicado al sector de la economía y el trabajo que ha llevado al surgimiento de diversas definiciones e interpretaciones de este fenómeno. Sin embargo, al hablar del trabajo informal en el espacio público en este informe especial se hace referencia a las personas que comercian y prestan servicios tanto en las calles (vía pública), centros históricos, plazas y parques como en el transporte colectivo, entre otros; y en particular las actividades desarrolladas en puestos fijos, semifijos y de manera ambulante o no asalariada, las cuales son escasas o nulas y reguladas y muestran niveles altos de precariedad y vulnerabilidad. Por ello, se excluye de la presente investigación a las labores realizadas en plazas comerciales, tianguis y romerías, y el trabajo sexual. Asimismo, al usar el término *trabajo informal* se evidencian los niveles de precariedad y vulnerabilidad que enfrenta dicha población.

El análisis del trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México debe traspasar el enfoque netamente económico para ser entendido como un fenómeno dinámico de interacción, relaciones y prácticas sociales.

Entre la población económicamente activa desocupada o en búsqueda de empleo el trabajo informal en el espacio público es una opción viable y accesible para ocuparse. La contracción de la generación de empleos en el sector formal, los bajos salarios, la falta de empleos dignos, las dinámicas de flexibilización y precarización del mercado laboral, las crisis económicas y el aumento de la migración son factores que originan e impulsan su crecimiento.

B. Capítulo II. El trabajo informal en el espacio público analizado desde la perspectiva de los derechos humanos

El trabajo informal en el espacio público ha sido estudiado desde distintos enfoques teóricos que explican sus características, orígenes y consecuencias. Al ser un fenómeno dinámico, cualquier medida de política pública que lo atienda debe contemplar las causas histórico-culturales, económicas, políticas y sociales que le dan origen y lo reproducen, garantizando el respeto a los derechos humanos de las personas que lo ejercen.

Sin duda la existencia de una variedad de actores (las y los trabajadores informales, sus organizaciones y líderes, las autoridades de la ciudad, los partidos políticos, las y los empresarios, y las y los vecinos organizados, entre otros) con diversas necesidades e intereses que promueven y pretenden validar o imponer una multiplicidad de usos del espacio público genera constantes conflictos que deben ser mediados para lograr un equilibrio basado en el bienestar común de las personas.

Aunque las ocupaciones que desarrollan las personas trabajadoras informales se presentan en una “multiplicidad de formas” y características; y las necesidades, problemas y obstáculos que enfrentan varían en dimensión y complejidad, es primordial que cualquiera que sea la forma en que se manifieste el trabajo, tiene que ser en condiciones dignas y con mecanismos legales, institucionales, sociales y económicos que le reconozcan el valor que posee.

1. *Trabajo informal y derechos humanos*

Las y los trabajadores informales son sujetos de derechos y obligaciones, individuales y colectivos, a quienes se les deben garantizar sus derechos a trabajar; a condiciones justas, satisfactorias y equitativas en el trabajo; y a la seguridad social, entre otros. Estos derechos desempeñan un importante papel para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión y promover la inclusión y el bienestar social.

A nivel internacional, el contenido de tales derechos y el de las obligaciones del Estado se han ido construyendo e instrumentalizando de manera complementaria por: *a)* la Organización Internacional del Trabajo, a través de convenios, recomendaciones y documentos técnicos, entre otros, y *b)* la regulación internacional de los derechos humanos a través de los instrumentos y organismos generados en el sistema universal y los sistemas regionales en la materia.

Los derechos vinculados al trabajo tienen tanto una dimensión individual como otra colectiva, junto con un aspecto de protección social. Además, se componen de elementos esenciales e interdependientes como la disponibilidad, la accesibilidad, la calidad y la aceptabilidad, cuya aplicación y alcance dependerán de las condiciones existentes en cada país.

Los Estados se encuentran obligados a velar por la realización progresiva del ejercicio de los derechos de la población trabajadora informal en el espacio público, avanzando lo más expedita y eficazmente posible hacia su plena aplicación, y utilizando hasta el máximo de los recursos de que dispongan (tanto económicos como tecnológicos, institucionales y humanos) para alcanzar su completa efectividad en un breve lapso; así como a no adoptar medidas regresivas.

2. *Trabajo informal y el uso y disfrute de la ciudad y el espacio público*

Las ciudades se componen por estructuras sociales complejas y una diversidad de personas usuarias con intereses y necesidades diferentes que interactúan y conviven en el espacio público y que tienen distintos niveles de incidencia y poder. Por ello, en varias zonas de la ciudad el uso del espacio público para trabajar genera “tensiones y disputas”.

El Estado es el responsable de reglamentar y ordenar las formas y usos del espacio público para asegurar el cumplimiento de sus distintas funciones (convivencia, intercambio, esparcimiento, expresión política y cultural, laboral y tránsito, entre otras) de manera armónica. El diseño e implementación de regulación clara y respetuosa de los derechos de todas y todos los usuarios del espacio público es clave para lograrlo y solucionar los conflictos que se generan, garantizando que las y los trabajadores realicen sus labores de manera segura y ordenada, respetando las tradiciones culturales existentes, y evitando el

abuso de las autoridades frente a quienes están en el espacio público; así como supervisando que esta actividad no tenga afectaciones negativas para las demás personas que usan y disfrutan el espacio público.

El trabajo informal en éste es un tema presente en distintas partes del mundo. Países como India y Colombia y la ciudad de Nueva York, Estados Unidos, han avanzado en dicha materia con un enfoque distinto que permite la protección y garantía tanto de los derechos de las y los trabajadores en el espacio público como los de la demás población usuaria de este espacio.

C. Capítulo III. El trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México: análisis de la normatividad y las políticas públicas

Los derechos humanos están plenamente reconocidos en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el derecho al trabajo y un conjunto de derechos laborales son abordados en los artículos 5º y 123. Si bien la norma constitucional consagra derechos para todas las personas, los criterios establecidos para regir el trabajo y la previsión social en nuestro país a través de la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social están permeados por un enfoque centrado en el modelo de trabajo asalariado, el cual ha sido sobrepasado por la existencia de un conjunto de ocupaciones ejecutadas fuera de él. Por lo tanto, se hace urgente reconocer que los conceptos de trabajo y persona trabajadora han evolucionado para abarcar categorías como la de trabajadores del sector informal y por cuenta propia, entre otros.

1. La regulación del trabajo informal en el espacio público

La regulación del trabajo en el espacio público en la Ciudad de México se remonta a las décadas de 1930 y 1940 cuando la autoridad administrativa creó diversos reglamentos para diferenciar entre comerciantes y prestadores de servicios, característica que permea la normatividad respecto de tales trabajos hasta la actualidad.

En 1951, a través del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal se buscó ordenar y regular las actividades comerciales ambulantes; sin embargo, al haberse lanzado sin una planeación adecuada dicha estrategia se enfrentó al escaso e insuficiente número de mercados construidos para dar respuesta a esa realidad. No obstante, el interés corporativista-electoral llevó al gobierno de la ciudad a mantener el tema en la agenda pública y diseñar estrategias para controlarlo a través de diversos programas gubernamentales que tuvieron como común denominador el orden, retiro y reubicación del comercio popular en ciertas zonas, enfocando sus acciones particularmente en el Centro Histórico, espacio donde se cruzan intereses tanto de conservación histórica y cultural como económicos privados y públicos.

En 1998 se publicó el Acuerdo número 11/98, mediante el cual se emite el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública y los criterios para la aplicación de las cuotas por concepto de aprovechamiento por el uso o explotación de vías y áreas públicas para realizar actividades mercantiles, por medio del cual se buscó regular el comercio informal en toda la Ciudad de México, al reconocer dicha actividad como de interés público que produce un beneficio social. Aun cuando sólo algunas partes del Acuerdo núm. 11/98 fueron realmente implementadas y retomadas por las autoridades, se trata de uno de los principales instrumentos que refieren y utilizan las delegaciones e instituciones públicas como marco normativo que regula sus actividades en materia de trabajo informal en el espacio público hasta la actualidad.

A pesar del avance alcanzado con la expedición del Acuerdo núm. 11/98, el gobierno desplegó programas de aplicación exclusiva para la zona centro de la ciudad de forma paralela y hasta en partes contradictoria con dicho instrumento. Ello generó incertidumbre, abonó a la falta de certeza jurídica en que vive la población trabajadora, y posibilitó la implementación de acciones que iban desde la negativa en el otorgamiento de permisos, la negociación y tolerancia a partir de acuerdos no formales, y hasta la represión.

En cuanto a la prestación de servicios en el espacio público, en 1975 se expidió el Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal que está vigente sin ninguna modificación y que representó un progreso en la materia al tener por objeto proteger diversas actividades reconociéndolas, ordenándolas, regulándolas y otorgándoles derechos que serían tutelados por una instancia laboral; además de establecer como mecanismo para proteger su ejercicio el otorgamiento de licencias de trabajo.

La actualización de dicho ordenamiento es de vital importancia para hacer frente a la principal problemática detectada por la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STYFE): la reiterada violación al derecho que tiene la o el titular de la licencia de trabajador no asalariado por parte de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) y los servidores públicos adscritos a las áreas encargadas de la vía pública en las delegaciones, quienes impiden el ejercicio de los oficios autorizados en la ubicación y horario indicados en dicha licencia.

2. *La regulación del espacio público*

Tanto el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establecen las atribuciones que tienen las delegaciones de expedir licencias y permisos para el uso de la vía pública y bienes de uso común. El Código Fiscal del Distrito Federal señala que las y los comerciantes en la vía pública con permiso deben pagar trimestralmente el uso y aprovechamiento de las vías y áreas públicas, exentando de pago a los grupos en situación de vulnerabilidad y a ciertos giros. Por su parte, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, aprobada de 2004, instaura diversas infracciones para castigar actividades muy particulares entre las que se incluye a las y los comerciantes y trabajadores callejeros, pues las enlaza al tema de la seguridad y la prevención del delito.

Al respecto, se hace pertinente que algunas de las leyes y normas analizadas (como la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal o el 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) pasen por un examen de razonabilidad para diagnosticar la validez de las limitaciones o restricciones que establecen al derecho al trabajo de la población trabajadora informal en el espacio público. Asimismo, otro aspecto en el que hay que avanzar es en la definición de la naturaleza y destino de las calles para desarraigar la idea de que son espacios sólo para el tránsito, y asimilar conceptos que contemplen sus distintas aristas como la convivencia y el intercambio.

De manera general, la regulación del espacio público se hace sin tomar en cuenta las actividades que la población desarrolla diariamente en él, pues muchas veces es utilizada como justificación para reprimirlas. La carencia de una normatividad que reconozca y garantice los derechos de las diversas personas usuarias del espacio público se coloca como una causa determinante de la vulneración de un entramado de derechos en la ciudad, lo que hace evidente la importancia de crear una regulación adecuada para resolverla.

3. *Institucionalidad y marco programático*

La división normativa que diferenció las labores realizadas en el espacio público entre comercio y prestación de servicios influyó en la estructuración y organización de la administración pública de la Ciudad de México, lo cual dio como resultado la existencia de un conjunto de instituciones y autoridades públicas con atribuciones en la materia junto con otras sin atribuciones específicas pero con impactos en el ejercicio del derecho al trabajo de la población trabajadora informal.

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 aborda al comercio informal planteándose como objetivo garantizar que el acceso y el uso del espacio público se lleven a cabo con el mínimo de impactos negativos a terceras personas. En cuanto al trabajo no asalariado, aunque el Tercer informe de gobierno, de 2015, resalta la credencialización llevada a cabo por la STYFE como una política local permanente en la ciudad, también da cuenta de que esta urbe ha pasado de contar con 9 640 personas con credencial vigente en 2013 a tener sólo 2 643 en 2014 y alcanzar las 3 680 personas a mediados de 2015.

D. Capítulo IV. Principales problemáticas sobre el trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México

Entre 2012 y 2013 la CDHDF recibió en total 388 quejas de las cuales en 333 se evidenciaron presuntas violaciones contra trabajadores informales y en 55 se distinguieron afectaciones a personas usuarias del espacio público causadas por el trabajo informal. De este total, en 81% de los casos estuvieron involucradas personas que comerciaban; en el resto se trató de personas que prestaban algún servicio.

Para la integración de este informe se aplicaron 43 entrevistas estructuradas a personas trabajadoras en el espacio público, a 11 organizaciones y a personas vecinas de zonas con presencia de trabajo informal en el espacio público.

1. *Problemáticas que enfrentan las personas trabajadoras informales en el espacio público*

Una parte de la población trabajadora informal entrevistada señaló que ha tenido dificultades para acceder o renovar permisos o licencias, entre las cuales se distinguen la negación de permisos o para corregir datos, la dilación en la entrega de éstos, el no permitir el pago de la renovación, la cancelación de los permisos sin ninguna justificación, la exigencia del pago de grandes cantidades para regularizar un permiso, recibir un mal trato de las autoridades a la hora de la orientación y realización de trámites, y el desconocimiento e imprecisión entre la población sobre las autoridades que están facultadas para emitir permisos o autorizaciones y los procedimientos que se deben seguir, lo que ha provocado que una multiplicidad de autoridades les cobren cuotas o multas.

Particularmente, en 62% de las quejas se relatan casos de personas que pertenecen a algún grupo en situación de vulnerabilidad a quienes las autoridades les obstaculizaron el acceso a permisos. Entre las condiciones de trabajo identificadas se señalaron:

- a) Conflictos con autoridades por abuso de autoridad, principalmente por parte de personal de las delegaciones y las fuerzas policiacas de la SSPDF, entre otras; presuntas detenciones arbitrarias; retiro de puestos y desalojos, algunos acompañados con agresiones físicas y otros sin que se les reubicara en un espacio distinto; despojo, robo y cobro de cuotas o multas en los que se

retira la mercancía sin proporcionar recibo; y violencia como un recurso común para impedirles desarrollar sus actividades, contando o no con permiso y sin oponer resistencia. También se detectaron quejas de personas presuntamente golpeadas y detenidas por grabar agresiones contra personas trabajadoras informales en el espacio público o por intentar defenderlas.

- b) Inseguridad laboral y malas condiciones de trabajo, al detectarse ingresos bajos e inestables; carencia de seguridad social y otro tipo de prestaciones; y jornadas de trabajo amplias junto con casos en los que buscan adecuar sus horarios de trabajo para poder realizar otras actividades como cuidar a hijas e hijos, a pesar del impacto negativo directo que esto tiene en el nivel de ingresos que se perciben.

2. Principales problemáticas generadas por el ejercicio del trabajo informal en el espacio público

Algunas formas de uso y apropiación del espacio público por parte de las y los trabajadores informales afectan a tercera personas como transeúntes, vecinos y vecinas, automovilistas y comerciantes formales, lo que genera descontento y conflictos permanentes en distintas zonas de la ciudad. Entre las problemáticas identificadas en 55 quejas recibidas por la CDHDF se encuentran:

- a) La obstaculización del espacio público como el paso por banquetas y rampas; la visibilidad y accesos de los locales comerciales; la invasión del arroyo vehicular; el bloqueo de entradas y salidas de casas, unidades habitacionales, colonias y otros centros de encuentro; y la obstrucción de puertas de emergencia y al interior del Sistema de Transporte Colectivo Metro.
- b) La contaminación visual, auditiva y ambiental, y la insalubridad causadas por la producción de residuos sólidos indebidamente tratados, el uso de las calles como baños, la existencia de fauna nociva y riesgos para la salud, molestias por el ruido generado que afecta la tranquilidad; y la falta de higiene y seguridad en la venta de carne u otros alimentos a la intemperie.
- c) Conflictos e inseguridad al advertirse casos de personas que al interactuar con ciertos grupos de trabajadores informales en el espacio público se han enfrentado a conflictos y discusiones, y tienen el temor de sufrir represalias en caso de denunciar.
- d) La competencia desleal argumentada por comerciantes formales y el aprovechamiento de servicios que son cubiertos por la sociedad con el pago de contribuciones, de la energía eléctrica y del agua potable.

3. Retos para la garantía de diversos derechos en el espacio público de la Ciudad de México

El trabajo informal en el espacio público es la materialización de un derecho en las calles: el derecho a trabajar. Esta ocupación está amparada por un derecho constitucional y humano a través del cual un grupo heterogéneo de población trabajadora tiene la oportunidad de ganarse la vida al salir a vender u ofrecer algún servicio.

Al respecto, las autoridades deben encontrar los mecanismos que provean de los equilibrios necesarios para garantizar la convivencia respetuosa y la mayor expresión de los derechos de todas y todos. Sin embargo, su ausencia ha permitido el surgimiento de un conjunto de problemas que podrían evitarse al contar con una regulación clara que contemple las necesidades de los diversos grupos usuarios del espacio público, y particularmente supervisar de forma adecuada su correcta implementación para que este tipo de acciones no afecten los derechos de otras personas.

Cualquier clase de reglamentación y orden de las diversas actividades que se despliegan en el espacio público de la Ciudad de México debe estar enmarcada en el ejercicio del derecho a la ciudad y del correspondiente al espacio público, tomando en cuenta su carácter colectivo que privilegia el *interés común* y que se fundamenta en “la construcción de un nosotros urbano incluyente, pero sobre todo conciliador y mediador de intereses en pugna sobre el espacio público” para lograr el usufructo equitativo de la ciudad.

Así, es imprescindible un cambio en la concepción del trabajo informal para que sea contemplado en el diseño de esta urbe. Por ejemplo, en la planeación de los espacios públicos se deben tomar en consideración las zonas de la ciudad en donde existe una tradición de trabajo en la calle, así como las voces de los diversos actores que están en juego (población trabajadora informal, población vecina y comerciantes formales, entre otros) y el cumplimiento de recomendaciones de protección civil.

A partir de las entrevistas y el análisis de las quejas recibidas por la CDHDF se hace visible que tanto las y los trabajadores informales como las personas vecinas consideran que se pueden ejercer y garantizar los derechos de todas y todos en tanto que haya disposición de todas las partes para cumplir con determinadas obligaciones y se mantengan un trato respetuoso y un diálogo constante.

E. Capítulo v. Consideraciones finales y propuestas

1. *Propuestas generales*

1. Avanzar en el cabal cumplimiento de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México en la materia.
2. Reconocer legal y socialmente como *población trabajadora* a todas las personas que se desempeñan en el sector informal; y en particular a quienes desarrollan sus actividades en el espacio público como personas que ejercen un trabajo y gozan de derechos, que son parte de la sociedad y que aportan a la comunidad.
3. Reconocer los derechos a la ciudad y al uso y disfrute del espacio público, garantizando el cumplimiento de sus distintas funciones, y en especial las laborales, que permitan y aseguren llevar a cabo las actividades de las y los trabajadores informales en el espacio público de manera segura y ordenada, sin que éstas impliquen afectaciones negativas a las demás personas.
4. Garantizar el acceso de personas y grupos en situación de vulnerabilidad a trabajos dignos; y velar por el fortalecimiento y fomento de las actividades tradicionales y las relacionadas con la economía de subsistencia y las artesanías entre la población originaria o perteneciente a pueblos o comunidades indígenas en la Ciudad de México.
5. Eliminar del área de seguridad las acciones del gobierno en relación con el trabajo informal en el espacio público con el fin de incluirlas en el área dirigida a promover la equidad e inclusión social para el desarrollo humano, de cara a superar la visión punitiva y criminalizadora imperante.
6. Avanzar, a mediano y largo plazos, en la creación de un instrumento legal que reconozca y garantice los derechos y obligaciones de las personas trabajadoras informales en el espacio público, tanto de las que comercian como de las que prestan algún tipo de servicio, reconociendo que ambos tipos son trabajos no asalariados y regulando sus actividades para facilitar un entorno laboral más estable, reducir las prácticas abusivas y generar un ambiente más propicio para que puedan crecer y formalizarse gradualmente.

7. Reformar la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal para eliminar la ambigüedad de varias de sus disposiciones que da pie para sancionar el ejercicio del trabajo informal en el espacio público, en particular las infracciones contra la seguridad ciudadana.
8. Reformar la estructura institucional para eliminar la dispersión existente de autoridades con atribuciones en materia de trabajo informal y uso del espacio público, especialmente en la zona del Centro Histórico de la ciudad, redefiniendo su competencia y estableciendo un mecanismo de coordinación que sea encabezado por la STYFE para garantizar que las y los trabajadores informales en el espacio público sean reconocidos como trabajadores y que sus derechos sean respetados y garantizados.
9. Diseñar y establecer un programa piloto en materia fiscal y de pagos de impuestos dirigido a las y los trabajadores informales en el espacio público que esté acorde con los ingresos que reciben para que vayan transitando hacia la formalidad de manera gradual.
10. Diseñar e implementar un mecanismo mediante el cual se registren y transparenten las multas que son pagadas por las y los trabajadores informales en el espacio público; y especialmente que los pagos sean concentrados en un rubro específico de recaudación para tener un control de su monto y de a dónde se destinan.
11. Hacer una evaluación externa de los resultados y el impacto de los programas de reubicación y reordenamiento del trabajo informal en el espacio público existentes, en particular del comercio popular, en las distintas delegaciones y en el Centro Histórico de la Ciudad de México.
12. Avanzar hacia la ampliación de la cobertura de la seguridad social para proteger a las y los trabajadores informales en el espacio público.
13. Proporcionar capacitación, formación y aprendizaje a la población trabajadora informal.
14. Reconocer los derechos de esta población a la asistencia para el cuidado de sus hijos e hijas y/o dependientes, los cuales deben ser contemplados en la normatividad que regule sus actividades.
15. Garantizar la participación efectiva de las y los trabajadores informales en el espacio público, y de las y los habitantes de las zonas en la planeación, ejecución y evaluación de los proyectos de ordenamiento del espacio público, a través de mecanismos transparentes y abiertos al escrutinio público.

2. *En relación con las afectaciones generadas por el trabajo informal en el espacio público*

Se exhorta a las autoridades a que den cumplimiento a los siguientes puntos recomendatorios:

1. Recomendaciones 10/2016 relativa a la omisión en el ordenamiento, supervisión y aplicación de la normatividad en el desarrollo de la actividad de comercio informal en el espacio público de la Ciudad de México, lo cual impacta en la calidad de vida de las personas que habitan y transitan en las zonas donde se ejerce dicha actividad.
2. Recomendación 17/2012, puntos recomendatorios tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo en relación con supervisar que la población comerciante informal cumpla con las indicaciones de protección civil, no se invadan áreas verdes, no se estacionen vehículos en aceras, no se obstaculice el tránsito vehicular y se cuente con un censo, entre otras cosas.
3. Recomendación 11/2010, punto recomendatorio sexto en relación con diseñar e implementar un programa de reordenamiento del comercio en la vía pública dentro del Centro de Trans-

ferencia Modal Pantitlán y en las calles aledañas a éste para que se permita el tránsito y el libre acceso seguro a las personas usuarias de él.

4. Recomendación 24/2009, punto recomendatorio séptimo en relación con diseñar e implementar un programa que permita el desplazamiento de las personas con discapacidad y la no obstrucción de rampas sin demérito de los derechos de las personas trabajadoras informales.
5. Recomendación 4/2008, puntos recomendatorios segundo, tercero y cuarto en relación con instalar mesas de diálogo con la participación de representantes vecinales y representantes de las y los comerciantes en la vía pública; y establecer zonas para el desarrollo de las actividades del comercio en vía pública y la reubicación, entre otros.



Fotografía: Gerardo Garduño Martínez.

Introducción

El trabajo en el espacio público de la Ciudad de México es una problemática que se aborda de manera recurrente en la labor que desempeña la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) en el marco de sus atribuciones. A través de las diversas quejas, recomendaciones, informes o boletines de prensa se le ha visibilizado como un fenómeno complejo donde coinciden actores, derechos e intereses en ocasiones divergentes.

En las narraciones de hechos que obran en los expedientes de quejas investigadas por la CDHDF sobre esta problemática es posible advertir esa complejidad. La mayor parte de las denuncias evidencia algunos de los obstáculos y las irregularidades que limitan el acceso a los permisos para llevar a cabo tales labores; así como la falta de seguridad jurídica y de la posibilidad para ejercerlas dignamente, en particular por el cobro excesivo de derechos por el uso del espacio, por los actos de molestia e incluso por la extorsión o el uso indebido de la fuerza de parte de las autoridades capitalinas en el marco de operativos en contra de las personas que realizan ciertas actividades u ofertan productos en el espacio público.

Otras quejas suelen referir actos de corrupción entre las autoridades y los líderes de asociaciones de comerciantes, los cuales afectan tanto a las y los trabajadores no agremiados como a quienes sí están agremiados. Además, existen varias quejas en donde las personas vecinas han denunciado vulneraciones a sus derechos por la ejecución de esas labores en el espacio público, específicamente por los residuos sólidos que éstas generan –tanto de origen orgánico como inorgánico–, las condiciones insalubres en que se desarrollan, el congestionamiento vial y la obstrucción de los accesos a domicilios particulares, escuelas o áreas recreativas, entre otras.

En virtud de la existencia y el constante ejercicio del trabajo informal en el espacio público en la Ciudad de México y de las implicaciones que este fenómeno puede tener en los derechos humanos de quienes lo desempeñan y de la población en general, la CDHDF ha asumido la tarea de profundizar en el análisis; generar conocimientos especializados, confiables y actualizados; y proponer herramientas conceptuales, normativas, programáticas o de otra índole que contribuyan a la materialización efectiva de los derechos humanos vinculados con el ejercicio del trabajo en el espacio público.

En tal sentido, y en el marco de los artículos 63 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y 146 *bis* del Reglamento Interno de este organismo, se propuso la elaboración de un informe especial en la materia bajo la coordinación del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (CIADH) y en colaboración con la Tercera Visitaduría General, la Quinta Visitaduría General y la Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas.

A. Planteamiento del problema

El desarrollo de actividades económicas en el espacio público es una realidad presente que se vincula por diversas razones con las condiciones de vida de muchas personas en nuestro país. Este fenómeno no es reciente en la historia de la Ciudad de México, pues el arraigo cultural de dicha práctica se ha trazado desde la época precolombina en la figura de los tianguis, la cual ha permanecido dentro del contexto nacional a lo largo de la época colonial y hasta nuestros días.¹

En la actualidad este tema recubre particular importancia, toda vez que en un entorno de falta de oportunidades laborales y de trabajo decente un número cada vez mayor de personas se autoemplea ejecutando diversas actividades en la vía pública. Comúnmente identificado como *ambulante*,² este trabajo también puede realizarse en puestos fijos y semifijos y comprende una variedad de ocupaciones como pueden ser *franeleo*, *limpieza de parabrisas*, venta de dulces o alimentos, expendio y voceo, malabarismo, *faquireo*, *torero* y *estatuas vivientes*, entre otros. Según fuentes oficiales, en esta modalidad labora un poco más de un millón de personas³ en la capital del país, quienes en muchos de los casos no cuentan con la seguridad jurídica ni la posibilidad de acceder a sistemas de seguridad social y ejercer sus derechos laborales.

Si bien en la Ciudad de México existen esfuerzos para regularizar este tipo de actividades por medio del otorgamiento de permisos y espacios de trabajo, también es cierto que a través de la documentación de casos la CDHDF ha observado que la normatividad vigente no se encuentra actualizada al contexto presente, además de que no abarca todo el conjunto de actividades laborales que ocurren en la vía pública. Esto implica una falta de seguridad jurídica para las personas que las desempeñan, lo que las hace susceptibles de violaciones a sus derechos humanos.

Por otro lado, es preciso considerar que el empleo que se desarrolla en el sector informal en muchas ocasiones genera consecuencias negativas en la vida de las personas, pues éste suele ser relacionado con el

uso de tecnología rudimentaria sin acceso a los circuitos financieros, escaso nivel de organización productiva, ocupación de fuerza de trabajo con instrucción deficiente y sin una protección legal del orden laboral, propiedad familiar de las empresas, uso intensivo de la fuerza del trabajo, poco capital y baja remuneración, sin participación [en] el producto interno bruto (PIB), entre otras.⁴

Ahora bien, el empleo en el espacio público y las condiciones en que se presenta han sido objeto de diversos análisis elaborados desde distintas áreas del conocimiento como la economía, la sociología, la perspectiva jurídica en el ámbito laboral e incluso la antropología, las cuales representan enfoques útiles para comprender la complejidad de dicho fenómeno. Con la finalidad de enriquecer el presente ejercicio, en el análisis se ha infundido un enfoque de derechos humanos y se ha llevado a cabo una reflexión desde los estándares más altos de protección, en particular los relacionados con el derecho humano al trabajo, los derechos laborales y el derecho a la seguridad social.

¹ Rebeca Pérez Calderón, “Algunas consideraciones sobre el comercio informal en la Ciudad de México”, en *Gestión y estrategia*, núm. 25, México, UAM Azcapotzalco, enero-junio de 2004, p. 88.

² *Idem.*

³ Acuerdo por el que se aprueba el Programa Sectorial de Desarrollo Económico y Empleo 2013-2018, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de octubre de 2014, p. 52.

⁴ Rebeca Pérez Calderón, *op. cit.*, p. 89.

En tal sentido, hay diversas formas de calificar las condiciones en que debe llevarse a cabo el trabajo desde un enfoque respetuoso de los derechos humanos. Por un lado, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha utilizado la categoría de *trabajo decente*, que contempla la existencia de empleos suficientes (posibilidades de trabajar), la adecuada remuneración (en metálico y en especie), la seguridad en el trabajo y las condiciones laborales salubres. La seguridad social y la seguridad de ingresos también son elementos esenciales, aun cuando dependan de la capacidad y el nivel de desarrollo de cada sociedad. Otros dos componentes tienen como propósito

reforzar las relaciones sociales de los trabajadores: los derechos fundamentales del trabajo (libertad de sindicación y erradicación de la discriminación laboral, del trabajo forzoso y del trabajo infantil) y el diálogo social, en el que los trabajadores ejercen el derecho a exponer sus opiniones, defender sus intereses y entablar negociaciones con los empleadores y con las autoridades sobre los asuntos relacionados con la actividad laboral.⁵

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de las Naciones Unidas retoma la categoría de *trabajo digno*⁶ para señalar que el derecho al trabajo contenido en los tratados internacionales en la materia implica la obligación a cargo de los Estados de asegurar el acceso libre a un trabajo de calidad.⁷ Otro de los aspectos relevantes que se deben considerar respecto de este derecho desde los estándares internacionales son las condiciones dignas en que ha de desarrollarse, tales como una remuneración que brinde a las y los trabajadores un salario equitativo y los recursos que les permitan tener circunstancias adecuadas para ellos y sus familias, la seguridad e higiene en el trabajo, el descanso y la limitación razonable de las horas de trabajo, y el diálogo social, entre otras.⁸

⁵ La OIT señala que los criterios del trabajo decente son válidos tanto para las y los trabajadores de la economía regular como para los asalariados de la economía informal, los autónomos (independientes) y quienes trabajan a domicilio. Véase Dharam Ghai, “Trabajo decente. Concepto e indicadores”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 2, Ginebra, 2003, pp. 125 y 126.

⁶ Este concepto implica que un trabajo será digno siempre que “respet[e] los derechos fundamentales de la persona humana, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a condiciones de seguridad laboral y remuneración. También ofre[za] una renta que permit[an] a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias, tal como se subraya en el artículo 7º del Pacto. Estos derechos fundamentales también incluyen el respecto a la integridad física y mental del trabajador en el ejercicio de su empleo”. Véase Comité DESC, Observación General núm. 18. El derecho al trabajo (artículo 6º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/18, aprobada en el 35º período de sesiones, 24 de noviembre de 2005, párr. 7.

⁷ El acceso libre a un trabajo de calidad requiere en particular que se tomen las medidas necesarias para lograr la orientación y formación técnico-profesional; la preparación de programas, normas y técnicas que permitan el desarrollo constante en diversos ámbitos; y la ocupación plena y productiva. Adicionalmente, a través de tales medidas deben garantizarse las libertades políticas y económicas fundamentales para la persona humana. Véanse Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi) del 16 de diciembre de 1966, artículo 6º, disponible en <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>>, página consultada el 8 de octubre de 2014; y Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su XVIII período de sesiones, San Salvador, 17 de noviembre de 1988, artículo 6º, disponible en <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>>, página consultada el 8 de octubre de 2014.

⁸ Véanse Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 7º; y Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 7º.

De igual forma, un derecho que resulta muy importante para la vigencia integral del derecho al trabajo es el acceso a la seguridad o protección social.⁹

Además de los derechos mencionados, es indispensable tener presente que el ejercicio del trabajo en el espacio público puede conllevar violaciones a derechos humanos como a la seguridad jurídica, a la vida, a la libertad e integridad personales, a la salud, y al debido proceso y garantías judiciales, entre otros, los cuales son transgredidos por la conducta de las autoridades que interactúan con quienes trabajan en dicho espacio. Los estándares antes esbozados son la base mínima a partir de la cual debe construirse un enfoque de derechos humanos sobre el empleo en el espacio público en la Ciudad de México. En tal sentido, la finalidad del presente informe especial es analizar ese fenómeno con el objetivo de contrastar en qué medida las circunstancias en que se efectúa este tipo de actividades son compatibles o no con los estándares internacionales.

Se parte de la hipótesis de que la falta de claridad en la normatividad que regula las actividades en el espacio público implica una vulneración a los derechos humanos de las y los trabajadores. También se desea responder en qué grado las labores que se ejercen ahí constituyen o no un trabajo digno o decente y si éstas garantizan condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo para quienes se desenvuelven en él, con el objetivo de advertir la situación actual en que se hallan los derechos implicados y así construir alternativas de políticas públicas que se traduzcan en la materialización de los derechos humanos de todas y todos los trabajadores en la Ciudad de México.

Por otra parte, es fundamental precisar una delimitación metodológica y una conceptual en la elaboración del informe especial. La primera consiste en centrar el foco de análisis en el trabajo que se lleva a cabo en el espacio público, ya que es muy común en la capital del país y por sí solo representa una alta complejidad en su estudio. La segunda señala que al referirnos a la población trabajadora en el espacio público en ocasiones la denominaremos *informal* para mostrar la problemáticas que enfrentan, mas no para darle una connotación negativa o peyorativa.

Asimismo, tales labores, al ejercerse en el espacio público, implican que el derecho al trabajo de quienes las realizan se encuentre en constante relación con el ejercicio de los derechos de otras personas, por lo que deben buscarse mecanismos que permitan la mayor expresión de todos los derechos. En particular, pueden presentarse conflictos entre los derechos humanos de las personas que trabajan en el espacio público y los derechos a la libre circulación y a la movilidad de las demás personas que habitan y transitan en la Ciudad de México. Ello puede responder en gran medida a que el espacio público es utilizado con distintas fines como la circulación de las personas y la participación e interacción social, entre otras.¹⁰ En tal sentido, se exploran las condiciones para que todas las personas, sin discriminación, puedan usar y disfrutar dicho espacio.

Con base en lo anterior, el análisis se estructurará partiendo de dos ejes: 1) los derechos humanos al trabajo, a la seguridad social y otros de las personas que trabajan en el espacio público, y 2) la relación y necesaria conciliación entre los derechos humanos de quienes trabajan en el espacio público y los derechos de las demás personas que habitan y transitan en la Ciudad de México. Esa estructura

⁹ A nivel del sistema de las Naciones Unidas este derecho se encuentra enunciado en el artículo 9º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la siguiente manera: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”. Véase también Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 9º.

¹⁰ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012*, México, CDHDF, 2013, p. 25.

busca presentar un panorama amplio del trabajo informal en el espacio público de la capital del país desde un enfoque de derechos humanos.

B. Objetivo general

Contar con un informe especial sobre el trabajo informal que se ejerce en el espacio público de la Ciudad de México a partir de un estudio realizado desde la perspectiva de los derechos humanos, el cual permita generar conocimiento especializado, actualizado y confiable; identificar las medidas de tipo legislativo, de política pública o de otra índole que son necesarias para garantizar una mayor protección a los derechos humanos en este ámbito; y dotar de herramientas conceptuales, informativas y de trabajo a las autoridades, a personas defensoras de derechos humanos y al público en general.

C. Objetivos específicos

- Presentar el estado del arte sobre los estudios, investigaciones y análisis que abordan la temática del trabajo informal en el espacio público para obtener una visión general.
- Revisar los estándares internacionales relacionados con la protección a los derechos humanos en el espacio público y respecto del trabajo (incluyendo tratados internacionales, jurisprudencia, observaciones e informes de órganos de protección).
- Realizar una valoración del grado de armonización de la normatividad local con base en el derecho internacional de los derechos humanos.
- Desarrollar un análisis de la política pública (marco institucional, políticas y programas existentes, etc.) a nivel local desde la perspectiva de los derechos humanos.
- Identificar y documentar las distintas violaciones a los derechos humanos de las personas que trabajan en el espacio público desde la perspectiva de género y de algunos grupos de población en particular, tomando en consideración, entre otros aspectos, el trabajo desarrollado por la CDHDF y diversas organizaciones de la sociedad civil.
- Definir propuestas concretas en materia de política pública, armonización legislativa o de otra índole tendientes a revertir los obstáculos identificados para el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas que trabajan en el espacio público de la Ciudad de México.

D. Metodología

La presente investigación examina el fenómeno del trabajo informal en el espacio público desde la perspectiva de los derechos humanos; es decir, desde una visión pensada en las personas y la sociedad en general, y encaminada a garantizar que el respeto, la protección, la promoción y el ejercicio de los derechos humanos se sitúen en el centro de la reflexión y de las políticas públicas. A partir del contenido del derecho al trabajo y los derechos humanos vinculados con el disfrute del espacio público, y de las obligaciones del Estado que se desprenden de ellos se construye un estudio de la situación que incluye la revisión de la normatividad, programas y medidas implementadas.

Plantear un análisis desde la perspectiva de los derechos humanos permite enfatizar la responsabilidad de los Estados relativa al respeto, protección y satisfacción de los derechos humanos, adquirida a través de la firma y ratificación de los instrumentos internacionales de protección. A diferencia de

la perspectiva asistencialista, una política con enfoque de derechos parte del empoderamiento de las personas y la importancia de su participación.¹¹

La propuesta metodológica que articula esta investigación se inspira en los indicadores de derechos humanos desarrollados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la cual propone un análisis en tres niveles con base en tres categorías de indicadores.¹² En primer lugar, se revisaron los indicadores estructurales que son los compromisos expresos de las autoridades, por tratarse de instrumentos legales y de mecanismos institucionales básicos para una adecuada promoción y protección de los derechos humanos.¹³ Para ello se hizo una revisión exhaustiva del marco jurídico vigente a nivel federal y en la Ciudad de México relacionado con el ejercicio del trabajo en el espacio público.

En un segundo plano, se encuentran los indicadores de procesos que buscan evaluar los esfuerzos puestos en marcha por las autoridades mediante programas y medidas específicas adoptadas para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos y lograr los resultados asociados a la realización de un determinado derecho.¹⁴ En este sentido, aunado a la búsqueda de información en los portales de internet de las distintas dependencias, se envió un cuestionario a 35 instituciones de la administración pública de la Ciudad de México para obtener información respecto de sus atribuciones, programas y las acciones que realizan en materia de trabajo informal.¹⁵

Finalmente, los indicadores de resultados evalúan el grado de cumplimiento individual y colectivo de los derechos humanos en determinado contexto.¹⁶ A través de la revisión de información estadística oficial, entrevistas, testimonios, y de las quejas y recomendaciones sobre violaciones a los derechos humanos investigadas y/o documentadas por la CDHDF, se buscó aportar elementos de diagnóstico para describir la situación que guardan los derechos vinculados con el ejercicio del trabajo en el espacio público, y evaluar el impacto de los esfuerzos del Estado realizados en este ámbito.

¹¹ Para mayor información sobre la política pública con enfoque de derechos humanos véase, por ejemplo, Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, en *SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 8, núm. 14, Sao Paulo, junio de 2011, pp. 35-65.

¹² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*, HR/PUB/12/5, Nueva York y Ginebra, OACNUDH, 2012.

¹³ *Ibidem*, pp. 38-40.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 40-42.

¹⁵ Por esta vía se obtuvo respuesta de las siguientes autoridades: Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal, Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, Autoridad del Centro Histórico, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica, Policía Auxiliar del Distrito Federal, Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, Instituto de la Juventud del Distrito Federal, Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México, Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Sistema de Transporte Colectivo Metro, Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, Fideicomiso del Centro Histórico, Secretaría de Protección Civil del Distrito Federal, delegación Cuajimalpa de Morelos, delegación Iztacalco, delegación Iztapalapa, delegación La Magdalena Contreras, delegación Miguel Hidalgo, delegación Milpa Alta, delegación Tláhuac, delegación Tlalpan, delegación Venustiano Carranza, delegación Azcapotzalco y delegación Cuauhtémoc.

¹⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 42.

Adicional a la revisión de las quejas recibidas por la CDHDF entre 2013 y 2014,¹⁷ las recomendaciones emitidas en la materia desde la creación de este organismo,¹⁸ los boletines de prensa y una síntesis informativa,¹⁹ se aplicó un total de 43 entrevistas estructuradas a personas trabajadoras en el espacio público, 11 representantes de asociaciones de comerciantes, dos vecinos y vecinas, y nueve personas expertas con la finalidad de recolectar información de primera mano para nutrir el presente informe especial.

¹⁷ Para este informe especial se hizo un análisis cuantitativo y cualitativo de las quejas investigadas por la CDHDF entre enero de 2013 y agosto de 2014; en particular fueron utilizadas las primeras declaraciones de hechos de los expedientes de queja a partir de las cuales la CDHDF llevó a cabo las investigaciones, omitiendo la información de las personas y los números de expediente en virtud de la normatividad existente en materia de protección de datos personales.

¹⁸ Se utilizaron las recomendaciones emitidas por la CDHDF que se refieren a violaciones documentadas a los derechos humanos relacionados con el ejercicio del trabajo en el espacio público.

¹⁹ Se revisaron nueve boletines de prensa publicados por la CDHDF entre 2013 y 2015; y la síntesis de monitoreo de los periódicos de mayor circulación fue integrada por noticias del 1 de enero de 2013 al 5 de mayo de 2015.

I. Enmarcando el contexto de la informalidad económica en México y la Ciudad de México



Fotografía: Ernesto Gómez Ruiz/CDHDF.

En este capítulo se hace un breve recuento del debate conceptual existente sobre la informalidad para mostrar cómo será entendida dicha temática en este informe. Con el fin de delimitar el objetivo de análisis se toma como base el concepto de economía informal para estudiar a partir de él la situación de las actividades realizadas dentro del sector informal de la economía; pero únicamente las desarrolladas en el espacio público, específicamente el trabajo en puestos fijos, semifijos y ambulantes o no asalariado. En la segunda parte se presenta un panorama general que contextualiza y dimensiona el trabajo informal realizado en México y en la Ciudad de México, con el propósito de dar cuenta de la relevancia de analizar este complejo fenómeno.

A. Definiendo el objeto de estudio

1. La informalidad y la economía informal

En los años setenta del siglo xx se empezó a desarrollar un amplio debate alrededor del concepto de *informalidad* aplicado al sector de la economía y el trabajo, el cual ha sido estudiado desde distintos enfoques teóricos y disciplinares. Como resultado de ello se han acuñado diversas definiciones e interpretaciones de este fenómeno, dependiendo de la problemática que esté siendo abordada o que se quiera explicar.²⁰ Académicos, especialistas e instituciones internacionales han presentado a detalle en diversos artículos el progreso de tal discusión conceptual, la cual continúa y se ha ido transformando para dar a conocer lo intrincado de este fenómeno vigente en todo el mundo.²¹

²⁰ Algunos autores han identificado hasta 64 maneras de definir la informalidad y hasta 50 conceptos sobre el sector informal. Véanse, por ejemplo, Enrique de la Garza Toledo, “Problemas conceptuales, relaciones de trabajo y derechos laborales de los trabajadores informales”, en *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 2, núm. 3, México, INEGI, septiembre-diciembre de 2011, p. 6; Sonia Marcela Galeano Rojas y Arley Bernardo Beltrán Camacho, “Ciudad, informalidad y políticas públicas: una reflexión desde la sociología de lo cotidiano”, en *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, vol. 1, núm. 2, Bogotá, 2008, pp. 280-297; y José Juan Cervantes Niño *et al.*, “El concepto de economía informal y su aplicación en México: factibilidad, inconvenientes y propuestas”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 23, núm. 1, México, Colmex, enero-abril de 2008, p. 27.

²¹ Véanse, por ejemplo, *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, *op. cit.*; Julio H. Gamero Requena y Gabriela Carrasco, *Trabajo informal y políticas de protección social. Fortaleciendo la voz de los trabajadores en las*

De acuerdo con la OIT, “la informalidad es una situación con múltiples causas, de gran magnitud y, al mismo tiempo, altamente heterogénea, caracterizándose por un agudo déficit de trabajo decente [...] es un tema amplio y complejo que abarca situaciones distintas y se manifiesta de diferentes formas en diversas realidades”.²²

A pesar de no existir una definición puntual ni generalizable de *informalidad*, el término ha sido comúnmente utilizado como adjetivo para expresar aquellas formas de exclusión de la población de los sistemas formales o legalmente constituidos de trabajo. Además, se le asocia a problemas de carácter social, económico, político y cultural; y es entendido con una connotación negativa.²³

Sin embargo, el contenido de dicho concepto se ha ido ampliando al reconocer aspectos no contemplados en las primeras definiciones, incluir dentro del análisis a ciertos grupos de población, extender la discusión a otras dimensiones que se dan en la realidad como las nuevas formas de informalidad, y detectar que las actividades informales se han adaptado a diversos contextos y mantenido aún en etapas de crecimiento económico.

En el cuadro 1.1 se presenta de manera general la evolución del debate antes mencionado, particularmente desde el enfoque económico predominante y desde donde se ha avanzado hacia propuestas de medición de la informalidad:

Cuadro 1.1 Evolución del concepto de informalidad económica

Periodo/ fecha	Autor o institución	Concepto	Definición
1969-1970	José Nun.	Masa sector marginal.	<ul style="list-style-type: none"> Sector de la sociedad tradicional que no logra integrarse plenamente en la economía moderna, quedando al margen o <i>marginado</i>.
	Aníbal Quijano.	Polo marginal.	<ul style="list-style-type: none"> Los grupos marginados no están fuera o incomunicados totalmente de las actividades modernas de producción sino que sobreviven dentro de la lógica del capitalismo.
1971	Michel Piore.	Sector primario/moderno y sector secundario/atrasado.	<ul style="list-style-type: none"> El sector secundario del mercado se caracteriza por la precariedad del capital, la operación con baja tecnología y un uso intensivo de la mano de obra. Son trabajos con menor calificación y atraen a estratos bajos y minorías sociales.
	Keith Hart/OIT.	Sector informal.	<ul style="list-style-type: none"> Análisis del mercado de trabajo con base en la noción formal/informal. Sector informal: el integrado por trabajadores no asalariados y autoempleados.
1972	Panorama mundial del empleo, OIT/ Jolly Singer & Bienefeld.	Actividades informales.	<ul style="list-style-type: none"> Se caracterizan por la facilidad de entrada, el apoyo en recursos locales, la propiedad familiar de las empresas, la escala de operación pequeña, y el uso de tecnología adaptada e intensiva en fuerza de trabajo. Las destrezas son adquiridas fuera del sistema educativo formal.

decisiones de política social en América Latina, Lima, WIEGO/CIES, 2011; Alejandro Portes y William Haller, *La economía informal*, Santiago, Cepal-División de Desarrollo Social/ONU (serie Políticas sociales, núm. 100), 2004; y José Juan Cervantes Niño, *Informalidad y racionalidad económica-laboral en la zona metropolitana de Monterrey 1995-2004: nuevos paradigmas del empleo en el sector informal*, tesis de doctorado, San Nicolás de los Garza, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Autónoma de Nuevo León, 2007.

²² Organización Internacional del Trabajo, *Panorama laboral temático. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*, Lima, OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014, p. 7.

²³ Sonia Marcela Galeano Rojas y Arley Bernardo Beltrán Camacho, *op. cit.*, p. 282.

Cuadro 1.1 Evolución del concepto de informalidad económica (*continuación*)

Periodo/ fecha	Autor o institución	Concepto	Definición
1972-1990	PREALC/Víctor Tokman Souza; Klein; Kowarick; Hoffman; Oliven.	Sector informal urbano/de subsistencia/capitalista.	<ul style="list-style-type: none"> • La informalidad se genera por el crecimiento natural de la población y el flujo migratorio que no puede ser absorbido por el sector formal. • Características: no hay separación entre empresa y trabajador; predominan las actividades por cuenta propia; el salario no constituye la forma de remuneración más generalizada; la regulación de las relaciones de trabajo es prácticamente inexistente.
1986	Hernando de Soto.	Sector informal.	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades que no cumplen con una reglamentación establecida en el ámbito económico, ya sea fiscal, laboral, sanitaria o de cualquier tipo. La informalidad es causada por el exceso de reglamentación pública que obliga a las y los trabajadores a operar en la ilegalidad, ya que no consiguen cumplir con la normatividad laboral. • Las empresas formalmente establecidas pueden operar parcialmente en la informalidad como una forma de defenderse de cargas fiscales y regulaciones excesivas.
1983-1996	Alejandro Portes/Portes, Manuel Castells y Lauren Benton.	Informalidad/economía informal.	<ul style="list-style-type: none"> • Informalidad: todas las actividades generadoras de ingreso que no están reguladas por el Estado en un ambiente social donde otras actividades similares sí lo están. • Clasificación: actividades de sobrevivencia, de explotación dependiente, y de desarrollo. • La informalidad permite a las empresas retardar o evadir la legislación laboral exigida por el Estado, al recurrir a la utilización directa de la fuerza de trabajo informal o a procesos de subcontratación de la producción y comercialización a distintas empresas informales. • Toda persona trabajadora que carece de prerrogativas básicas del trabajo debe ser calificada como informal, sin importar su estatus profesional o técnico.
1991	78ª CRT de la OIT.	Sector informal.	<ul style="list-style-type: none"> • Identifica como informales sólo a las microempresas que tengan relación con cierta producción de los hogares y con sus formas laborales, sean éstas colectivas o individuales: no cuentan con prestaciones sociales, los contratos son verbales, el ingreso no es siempre monetario, existe aislamiento de los apoyos públicos, hay alta precariedad, los ingresos son en niveles bajos, y existe inestabilidad y transitoriedad en el empleo.
1993	15ª CIET de la OIT.	Sector informal.	<ul style="list-style-type: none"> • Funciona típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo –en caso de que existan– se basan en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales; no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales. • Se excluye a personas trabajadoras domésticas y agrícolas remuneradas.
2002-2003	90ª CRT y 17ª CIET, ambas de la OIT.	Economía informal y empleo informal.	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades económicas desarrolladas por personas trabajadoras y unidades económicas que tanto en la legislación como en la práctica están insuficientemente o no contempladas por sistemas formales. • Liga la economía informal con el <i>déficit de trabajo decente</i> por características comunes: no están reconocidos ni protegidos por la ley, su nivel de vulnerabilidad es elevado y carecen de seguridad. • Personas trabajadoras sin protección, independientemente de si están en empresas pequeñas, medianas o grandes de zonas rurales o urbanas.

Cuadro 1.1 Evolución del concepto de informalidad económica (*continuación*)

Periodo/ fecha	Autor o institución	Concepto	Definición
2009	Baccheta; Ekkehard; Bustamante.	Trabajo informal multisegmentado.	<ul style="list-style-type: none"> La economía informal está integrada por diferentes segmentos conformados por distintos tipos de agentes: el segmento de nivel inferior, dominado por hogares dedicados a actividades de subsistencia con pocos vínculos con la economía formal; un segmento de nivel superior, con microempresarios que deciden evitar los impuestos; y un segmento intermedio, con microempresas y trabajadores subordinados a empresas más grandes. Las y los trabajadores sólo tienen acceso a algunos segmentos del mercado laboral como resultado de sus activos particulares, por ejemplo el capital humano y social (educación, redes sociales, etc.), y consideraciones basadas en el ciclo vital.

Fuente: Elaboración del CIADH con base en los artículos de De la Garza Toledo; Galeano Rojas y Beltrán Camacho; Cervantes Niño; Gamero Requena y Carrasco; Portes y Haller; y OIT.

Nota: PREALC: Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe; OIT: Conferencia Internacional del Trabajo; CIET: Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.

Así, en este informe especial la *informalidad laboral* será entendida como “el conjunto de actividades económicas realizadas por los individuos que, por el contexto en que lo hacen, no pueden invocar a su favor el marco legal o institucional que corresponda”, mientras que la *ocupación informal* será “todo el espectro de modalidades ocupacionales, ya sea dependientes o independientes, sobre las que gravita esta circunstancia”.²⁴

Al estar al margen de la protección legal o institucional, diversos derechos de las personas que se hallan en informalidad laboral se ven vulnerados, frente a lo cual el Estado incumple con sus deberes de respeto y garantía en relación con ellos.²⁵

Como se muestra en el cuadro 1.1, a través de los años la OIT²⁶ ha impulsado la discusión y ha consensuado una caracterización de la economía informal que permite su medición, la cual hace referencia a todas las actividades económicas que están insuficientemente cubiertas por los sistemas formales o que no lo están,²⁷ excluyendo las actividades ilícitas,²⁸ y distingue como componentes para definir la condición de informalidad dos aspectos que se deben considerar conjuntamente: las carac-

²⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *La informalidad laboral. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Marco conceptual y metodológico*, Aguascalientes, INEGI, 2014, p. 10.

²⁵ Cabe señalar que los términos *economía informal* y *sector informal* no aparecen en la legislación mexicana, incluyendo la Ley Federal del Trabajo. Véase Sara Ochoa León, *Economía informal: evolución reciente y perspectivas*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, s. f., disponible en <<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21167/105063/file/FATST002%20Economia%20informal.pdf>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

²⁶ Véanse, por ejemplo, Organización Internacional del Trabajo, *Informe VI. El trabajo decente y la economía informal*, 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002; y Organización Internacional del Trabajo, Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 104ª reunión, Ginebra, 12 de junio de 2015, disponible en <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204>, página consultada el 6 de agosto de 2015.

²⁷ Organización Internacional del Trabajo, Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, párr. 2, inciso a.

²⁸ Se entienden como actividades ilícitas en particular la prestación de servicios y la producción, venta, posesión o consumo de bienes prohibidos por la legislación, incluyendo la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes y armas de fuego, la trata de personas y el blanqueo de dinero, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes. *Ibidem*, párr. 2, inciso b.

terísticas de los tipos de unidades económicas²⁹ y las condiciones laborales de las y los trabajadores. Dentro del primero se toma en cuenta si la unidad económica está constituida legalmente o no, su tipo y tamaño, si pertenece a uno o más hogares, si una parte de la producción va dirigida al mercado y si lleva una contabilidad, entre otros. El segundo aspecto contempla si para desempeñar el trabajo se cuenta con contrato o no, si es permanente o temporal, las horas trabajadas, y si tiene vacaciones pagadas y acceso a servicios de salud y seguridad social.³⁰

Esta forma de clasificación de la informalidad económica ha sido retomada por México e incluida en los instrumentos de medición que emplea, lo que permite contar con información estadística valiosa sobre informalidad laboral dentro de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Según esta categorización, la economía informal se integra por cuatro tipos de unidades económicas –el sector informal, el sector formal, el ámbito agropecuario y el de los hogares con consumo de servicios laborales– en las que se desarrolla un conjunto de actividades que por sus condiciones laborales pueden ser clasificadas como informales.

Cuadro 1.2 Los cuatro componentes de la economía informal

Unidad económica	Posición en la ocupación	Descripción
1. Sector informal.	Trabajadores por cuenta propia informales.	Persona ocupada que desempeña su oficio o profesión sola o asociada con otras; no tiene trabajadores remunerados a su cargo pero puede disponer de algunos (familiares o no) sin pago.
	Trabajadores subordinados remunerados asalariados informales.	Personas que perciben un sueldo, salario o jornal por su trabajo, de parte de una unidad económica informal para la cual laboran.
	Trabajadores subordinados remunerados con percepciones no salariales informales.	Personas que reciben como pago una forma distinta a un sueldo, salario o jornal por los servicios laborales prestados a una unidad económica informal. Perciben honorarios, comisiones, propinas, se les paga a destajo o con combinaciones de estas modalidades, pero sin recibir una forma fija de pago.
	Empleadores informales.	Toda aquella persona que utiliza de manera regular a por lo menos un trabajador remunerado en la conducción de su negocio. Puede usar o no como apoyo complementario a trabajadores familiares sin acuerdo de remuneración económica.
	Trabajadores no remunerados informales.	Toda persona sin pago que presta servicios laborales sin un acuerdo de remuneración monetaria. Se subdivide en trabajador familiar sin pago y trabajador no familiar; estos últimos comprenden aprendices de oficio, entre otros.

²⁹ Se entiende por unidad económica a toda persona, negocio, empresa o institución que se dedica a la producción de bienes, compra-venta de mercancías o prestación de servicios públicos o privados. Comprende a las que emplean a trabajadores o compran servicios de otras unidades y también las que pertenecen a, o son operadas por, una persona trabajando por cuenta propia de manera independiente, ya sea sola o con la ayuda de familiares no remunerados. Las actividades pueden realizarse dentro o fuera de un domicilio, local identificable o no, o sin un lugar fijo. Véanse Secretaría del Trabajo y Previsión Social, “Glosario de términos laborales”, disponible en <<http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/Glosario/glosario.htm#u>>, página consultada el 19 de noviembre de 2016; y Organización Internacional del Trabajo, *La medición de la informalidad: manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*, Turín, Oficina Internacional del Trabajo, 2013, p. 19.

³⁰ *Ibidem*, pp. 246 y 247.

Cuadro 1.2 Los cuatro componentes de la economía informal (*continuación*)

Unidad económica	Posición en la ocupación	Descripción
2. Instituciones, empresas y negocios formales (sector formal).	Trabajadores subordinados remunerados asalariados informales.	Personas que perciben un sueldo, salario o jornal por su trabajo, de parte de una unidad económica formal para la cual laboran; la o el trabajador es informal.
	Trabajadores subordinados remunerados con percepciones no salariales informales.	Personas que reciben como pago una forma distinta a un sueldo, salario o jornal por los servicios laborales prestados a una unidad económica formal. Perciben honorarios, comisiones, propinas, se les paga a destajo o con combinaciones de estas modalidades, pero sin recibir una forma fija de pago. Trabajan para el sector formal.
	Trabajadores no remunerados.	Toda persona sin pago que presta servicios laborales sin un acuerdo de remuneración monetaria, aunque es susceptible de recibir algún tipo de prestaciones. Se subdivide en trabajador familiar sin pago y trabajador no familiar; estos últimos comprenden personas que acreditan ante instituciones públicas su servicio social o prácticas profesionales.
3. Ámbito agropecuario.	Trabajadores subordinados remunerados asalariados informales.	Personas que perciben un sueldo, salario o jornal por su trabajo, de parte de una unidad económica agropecuaria para la cual trabajan; la o el trabajador es informal.
	Trabajadores subordinados remunerados con percepciones no salariales informales.	Personas que reciben como pago una forma distinta a un sueldo, salario o jornal por los servicios laborales prestados a una unidad económica agropecuaria.
	Trabajadores por cuenta propia informales.	Persona ocupada en el ámbito agropecuario, sola o asociada con otras; no tiene trabajadores remunerados a su cargo pero puede disponer de algunos (familiares o no) sin pago.
	Trabajadores no remunerados informales.	Toda persona sin pago que trabaja en el ámbito agropecuario sin un acuerdo de remuneración monetaria. Se subdivide en trabajador familiar sin pago y trabajador no familiar.
4. Trabajo doméstico remunerado (hogares con consumo de servicios laborales).	Trabajadores subordinados remunerados asalariados informales.	Toda persona ocupada en el hogar que realiza actividades domésticas a cambio de un pago en dinero.
	Trabajadores subordinados remunerados con percepciones no salariales informales.	Toda persona ocupada en el hogar que realiza actividades domésticas y que recibe como pago una forma distinta a sueldo, salario o jornal.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ENOE del INEGI; e Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *La informalidad laboral. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Marco conceptual y metodológico*, Aguascalientes, INEGI, 2014.

Estas clasificaciones estadísticas enumeran un conjunto de ocupaciones informales a través de las cuales se ofrece una variedad de productos y servicios en distintos espacios y momentos, entre ellos el trabajo doméstico, el trabajo a domicilio, la venta ambulante y callejera, e incluso trabajos informales dentro de instituciones formalmente establecidas, entre otros. Si bien se reconoce que la complejidad de la realidad de la informalidad laboral es difícil de ser captada a cabalidad, los intentos de medición actual desde un esquema integrador como el propuesto por la OIT permiten detectar a grupos que comparten problemas comunes y contar con datos estadísticos que sirven de apoyo para analizar esta situación y sus consecuencias en la economía y en la vida de las personas.³¹

³¹ Véanse Rodrigo Negrete Prieto, “El concepto estadístico de informalidad y su integración bajo el esquema del Grupo de Delhi”, en *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, op. cit., pp. 76-95; y Organización Internacional del Trabajo, *Informe VI. El trabajo decente y la economía informal*, doc. cit.

2. Enfocando el análisis: la heterogeneidad del sector informal de la economía

Como se ha mencionado, existe una amplia gama de empleos o trabajos informales que se desarrollan tanto en el sector informal como en el sector formal de la economía. Asimismo, es notoria la elevada proporción de población económicamente activa (PEA)³² que se desempeña en este tipo de actividades en diversas regiones y países; como ejemplo, datos del Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (Forlac) señalan que en 2013 tan sólo en América Latina y el Caribe había 130 millones de personas trabajadoras en la informalidad.³³

Frente a la diversidad e intrincación de las formas y manifestaciones de ésta, se aclara que el presente análisis se centra en las actividades desarrolladas dentro de uno de los componentes de la economía informal: el *sector informal*, entendido como

[el] conjunto de unidades [que no están formalmente constituidas y no cuentan con registros administrativos o contables] dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. [...] Las relaciones de empleo —en los casos en que existan— se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales.³⁴

Por lo anterior, se excluye del estudio la situación de los trabajos informales que se presentan dentro de las instituciones, empresas y negocios formales, el ámbito agropecuario y el trabajo doméstico remunerado (componentes 2, 3 y 4 del cuadro 1.2), debido a que se necesita un examen detallado y exclusivo para cada una de estas dinámicas laborales y la generación de propuestas orientadas a atender sus particularidades.

Ante la diversidad de actividades que aún se engloban dentro del sector informal de la economía, el objetivo de este informe especial se limita a estudiar el trabajo desarrollado en el espacio público.

Al hablar de éste se hace referencia a las actividades relacionadas con el comercio³⁵ y los servicios que son proporcionados tanto en las calles (vía pública), centros históricos, plazas y parques como en el transporte colectivo, entre otros. Sin embargo, entre el amplio abanico de ocupaciones que se desarrollan en el espacio público y que hacen uso de él hay algunas que están reconocidas y reguladas por normas legales claramente identificadas, mientras que otras carecen de ello y se llevan a cabo en la informalidad, colocando a las personas que las realizan en riesgo y vulnerabilidad. Por lo anterior, el presente informe especial enfoca su análisis en el conjunto de personas que trabajan de manera informal en el espacio público y deja fuera a las y los trabajadores de plazas comerciales, mercados, tianguis

³² Personas de 15 y más años de edad que tuvieron vínculo con la actividad económica o que lo buscaron en la semana de referencia, por lo que se encontraban ocupadas o desocupadas. Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Glosario”, disponible en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/Glosario>>, página consultada el 10 de julio de 2015.

³³ Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, *El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos*, OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe (Notas sobre formalización), 2014, p. 3, disponible en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245619.pdf>, página consultada el 3 de noviembre de 2016; y Organización Internacional del Trabajo, *Panorama laboral 2013 América Latina y el Caribe*, Lima, OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2013, p. 5.

³⁴ Julio H. Gamero Requena y Gabriela Carrasco, *op. cit.*, p. 13.

³⁵ El comercio es la actividad económica en la que se compran y venden productos mediante dinero. Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Comercio”, disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/economia/parque/comercio/i_comercio.pdf>, página consultada el 10 de julio de 2015.

y romerías,³⁶ ya que sus actividades están reguladas por instrumentos normativos y operativos que las ordenan y proporcionan seguridad para desarrollarlas, razón por la cual las problemáticas que enfrenta este tipo de ocupaciones exigen la realización de una investigación detallada al respecto.

Asimismo, a pesar de ser una opción de subsistencia que se da en condiciones que elevan la vulnerabilidad de las personas que lo ejercen, en este informe especial tampoco se incluye el trabajo sexual debido a la complejidad que conlleva en sí mismo el abordaje del tema y por la necesidad de una revisión especializada en la materia.³⁷

De este modo, en el presente documento se examinan únicamente los trabajos realizados en el espacio público en puestos fijos, semifijos y ambulantes o no asalariados,³⁸ que son actividades escasas o nulasmente reglamentadas y que muestran altos niveles de precariedad y vulnerabilidad. Entre ellas se encuentra una diversidad y heterogeneidad de ocupaciones, desde la venta de dulces, el *franeleo*, la *limpieza de parabrisas*, el expendio y voceo, y el malabarismo, hasta la venta de comida en puestos en la calle, entre otros.

A esta población trabajadora que utiliza el espacio público como elemento esencial y necesario para ejercer su derecho al trabajo, así como al conjunto de las ocupaciones que llevan a cabo se les denomina *informal* a lo largo del presente informe con el objetivo de hacer visible la realidad y las problemáticas que experimentan diariamente, ya que a pesar de que algunas de estas personas logren conseguir ciertos tipos de licencias o autorizaciones, de manera general no acceden ni pueden ejercer un amplio conjunto de derechos que están ligados al modelo tradicional de empleo formal, como gozar de algún fondo de ahorro para la vejez, por mencionar un ejemplo. Por lo tanto, el uso del término *informal* no busca etiquetar de forma negativa a esta población.

Finalmente, para entender la situación del trabajo informal en la Ciudad de México de una manera amplia, a partir de un análisis desde el enfoque de derechos humanos y tomando en cuenta la tradición histórica y social de diversas actividades que se llevan a cabo en la vía pública, este informe propone trascender el estudio de la informalidad laboral en el espacio público para pensarla como un fenómeno social

donde se construyen sujetos sociales colectivos [...] [que] debe ser comprendida desde el punto de vista de la interacción social, de la cotidianidad, [...] como un espacio de construcción de relaciones sociales, donde emergen formas de poder caracterizadas por vínculos sociales como la solidaridad, la cooperación, la confianza y la reproducción de prácticas sociales [que] traspasa[n] las fronteras económicas que generalmente delimitaron este fenómeno, insertándose en dinámicas sociales que incluyen formas de educar, de trabajar, de construir expectativas de vida y llevar a cabo procesos de territorialización en el espacio público.³⁹

En el segundo capítulo se explicará a detalle el engarce del trabajo informal con el tema del espacio público y se pondrá en el centro de la reflexión a las personas y el ejercicio, garantía y protección de sus derechos humanos.

³⁶ Se denomina *romería* al comercio desarrollado de forma extraordinaria con motivo de las fiestas populares y tradicionales en los mercados públicos y en las zonas de mercado. Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre seguridad humana en la ciudad de México 2006-2008*, México, CDHDF, 2008, p. 277.

³⁷ Véase *Dfensor*, año IX, núm. 1, México, CDHDF, enero de 2011, titulada “Trabajo sexual: un derecho por reconocer”.

³⁸ En el tercer capítulo se revisará a profundidad cada una de estas acepciones.

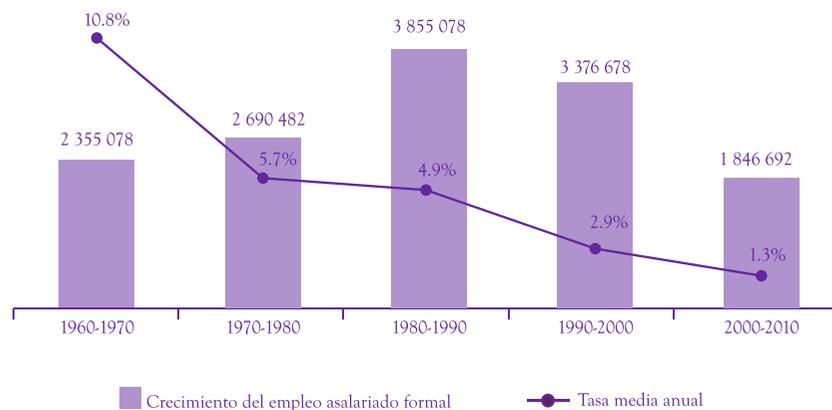
³⁹ Sonia Marcela Galeano Rojas y Arley Bernardo Beltrán Camacho, *op. cit.*, pp. 292, 294 y 295.

B. El sector informal: contexto actual en México y en la Ciudad de México

Las y los estudiosos de la informalidad laboral han destacado el aumento del número de personas que trabajan de manera informal, su heterogeneidad, y las diversas modalidades y formas en que desarrollan sus actividades; así como su persistencia aún en etapas de crecimiento económico (contrario a lo que se pensaba cuando se le empezó a analizar en la década de 1970). Además, insisten en que el trabajo informal no puede ser visto con pasividad ni como una válvula de escape frente al desempleo sino que representa “uno de los problemas medulares del desarrollo económico y social del país y un tema que reclama atención urgente”.⁴⁰ Como se verá más adelante, tanto la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), que impulsa el reconocimiento de que todo el que trabaja tiene derechos laborales independientemente de dónde lo haga, como el compromiso de la OIT y sus líderes buscan hacer que el trabajo decente sea una realidad para toda la población trabajadora.

Sin embargo, es un hecho que entre la PEA desocupada o en búsqueda de empleo el trabajo informal es una opción viable y accesible para ocuparse.⁴¹ Y más aún, frente a la contracción de la generación de empleos en el sector formal junto con la tendencia a su precarización y los bajos salarios (como se observa en los gráficos 1.1 y 1.2), el trabajo informal se ha posicionado como una forma para obtener o complementar los ingresos.

Gráfico 1.1 Evolución del empleo formal en México, 1960-2010*



* Variación por decenio. Elaborado con base en datos del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Petróleos Mexicanos.

⁴⁰ Norma Samaniego, “El crecimiento explosivo de la economía informal”, en *Economía UNAM*, vol. 5, núm. 13, México, 2008, p. 30.

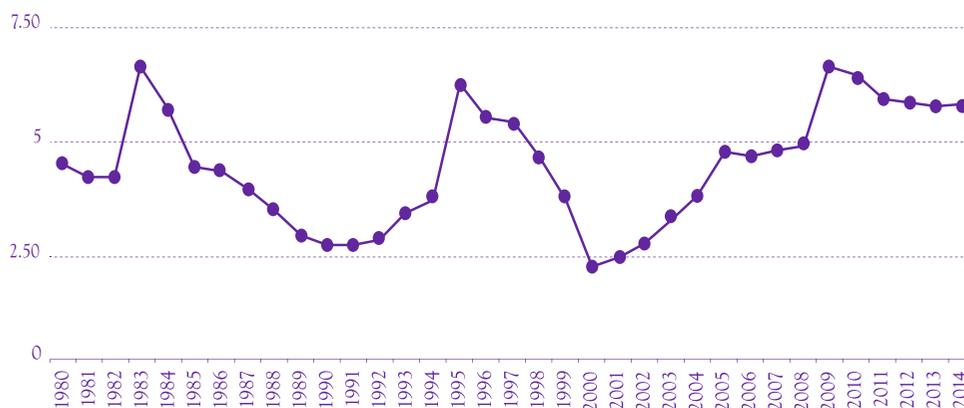
⁴¹ Rogelio Varela Llamas *et al.*, “El empleo formal e informal en México: un análisis discriminante”, en *Papeles de Población*, vol. 19, núm. 78, CIEAP-UAEM, octubre-diciembre de 2013, p. 123.

Gráfico 1.2 Evolución del empleo asalariado en México desde el inicio de la crisis de 2008**

Fuente: Norma Samaniego Breach, *La participación del trabajo en el ingreso nacional. El regreso a un tema olvidado*, México, Cepal (serie Estudios y perspectivas, núm. 157), 2014, pp. 14 y 19.

** Variación con respecto al tercer trimestre. Elaborado con base en datos del INEGI.

Instituciones internacionales como el Forlac de la OIT y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señalan que en México la población ocupada en trabajos informales ha llegado a representar 60% de la población ocupada total,⁴² lo que ha favorecido que las tasas de desempleo abierto⁴³ permanezcan bajas a pesar del bajo crecimiento económico presentado en los últimos 20 años (como se puede observar en el gráfico 1.3). Asimismo, en etapas de crisis los trabajos informales son la principal alternativa de generación de ingresos para una proporción significativa de quienes pierden su empleo, como se constató en los años que siguieron a la crisis financiera global de 2009 cuando creció la proporción del sector informal de la economía.⁴⁴

Gráfico 1.3 Tasa de desempleo en México

Fuente: CEPALSTAT, Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, "México: perfil nacional económico", disponible en <http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=MEX&idioma=spanish>, página consultada el 20 de octubre de 2015.

Nota: Corresponde a la población desocupada, es decir a las personas cesantes que han intentado emplearse y quienes ya forman parte de la PEA y buscan trabajo por primera vez. Se refiere al desempleo abierto y de cobertura nacional.

⁴² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, "¿Cómo se sitúa México?", en *Boletín del Employment Outlook 2014*, septiembre de 2014, p. 1.

⁴³ La tasa de desempleo abierto corresponde al porcentaje de la PEA que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando trabajo; el INEGI la contabiliza actualmente como tasa de desocupación.

⁴⁴ Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, *op. cit.*, p. 5.

Según datos de la ENOE para 2015, de la población ocupada total 57.6% desarrollaba ocupaciones informales en sus distintas modalidades en el país (28.7 millones de personas), de la cual 62% eran hombres y 38% mujeres. De esa población, únicamente 13.5 millones de personas estaban ocupadas en el sector informal; es decir que 27.1% de la población ocupada total trabajaba en dicho sector con una proporción por sexo mayoritariamente masculina, similar a la de la ocupación informal total (61% y 39%, respectivamente).⁴⁵

En la Ciudad de México, el segundo mercado de trabajo más grande del país después del Estado de México, la población ocupada asciende a poco más de cuatro millones de personas, de las cuales 50.4% es parte de la *economía informal* y 30.4% integra el *sector informal*.⁴⁶ De esta manera, destaca que más de 1.2 millones de personas en dicha entidad integran aquel sector⁴⁷ donde 448 038 son mujeres y 770 219 son hombres (36.8% y 63.2%, respectivamente).

Las cifras muestran que los trabajos informales superan a los formales tanto a nivel nacional como local, con los efectos en la calidad y nivel de vida que conlleva esta realidad laboral para la población. Si a ello se le suma la situación de las personas trabajadoras informales que no están contempladas o no logran ser contabilizadas por las encuestas, el panorama se agudiza.⁴⁸

Por otra parte, al revisar el nivel de ingresos de las personas ocupadas en el sector informal en la Ciudad de México se encuentra que 19% obtiene hasta un salario mínimo y 57% recibe de uno y hasta cinco salarios mínimos; en el ámbito nacional se presentan porcentajes ligeramente mayores, con 22.8% y 58.8% respectivamente. Al examinar las cifras desglosadas por género, la desigualdad se percibe en ambas dimensiones: el porcentaje de mujeres que reciben hasta un salario mínimo en México asciende 39%, mientras que únicamente 12% de los hombres percibe tales ingresos; por su parte, en la Ciudad de México las mujeres que ganan el salario mínimo representan 30% y sólo 12.7% de los hombres obtiene este monto de ingresos.⁴⁹

Así, de acuerdo con fuentes oficiales, poco más de un millón de personas en la Ciudad de México⁵⁰ que se desempeñan en dicho sector no cuenta con la seguridad jurídica ni la posibilidad de acceder a sistemas de seguridad social y ejercer sus derechos laborales. Los bajos ingresos obtenidos por la mayoría de las y los trabajadores informales que los lleva a vivir al día; las condiciones en que realizan sus actividades, las cuales aumentan los riesgos de despojos al ser realizadas en espacios públicos; y la falta de acceso a la salud y a la seguridad contra accidentes, entre otros aspectos, muestran los altos niveles de vulnerabilidad que enfrentan.

⁴⁵ Véanse Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Boletín de prensa núm. 198/15, Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el primer trimestre de 2015, Aguascalientes, INEGI, 15 de mayo de 2015; e Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad”, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/default.aspx>>, página consultada el 10 de julio de 2015.

⁴⁶ El sector informal es uno de los cuatro componentes que integran a la economía informal. Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad”, *loc. cit.*

⁴⁷ Como se señaló en el subapartado anterior, el análisis solamente contemplará a la población en el sector informal, excluyendo los trabajos informales en el sector formal, el agropecuario y el que se da en hogares o trabajo doméstico remunerado.

⁴⁸ La ENOE es una de las encuestas en hogares levantadas por el INEGI que captura información en viviendas particulares de la muestra. Entre la población que no se logra contabilizar están las personas que viven y sobreviven en situación de calle.

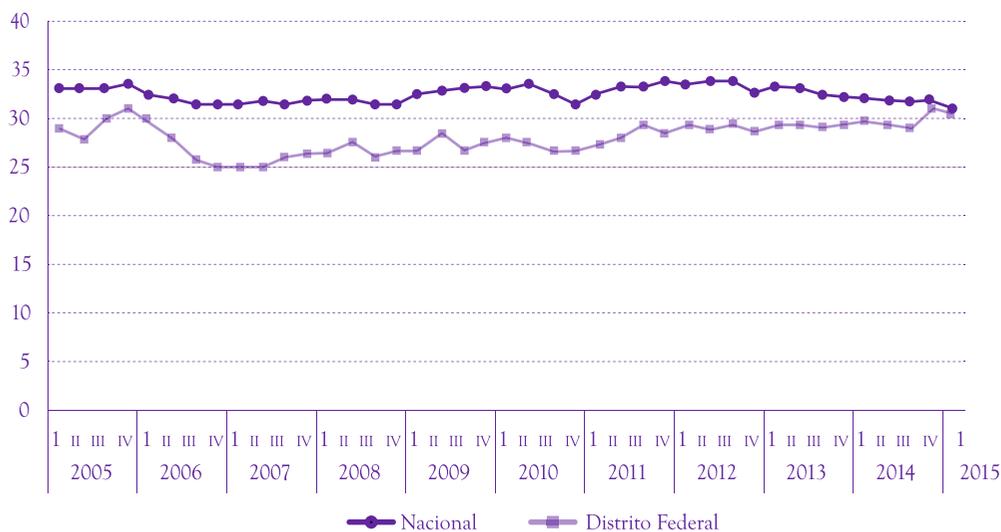
⁴⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad”, *loc. cit.*

⁵⁰ Acuerdo por el que se aprueba el Programa Sectorial de Desarrollo Económico y Empleo 2013-2018, p. 52.

En lo que respecta a la duración de la jornada laboral, 38% de esta población trabaja más de 48 horas a la semana en la Ciudad de México, porcentaje mayor a 31.1% registrado a nivel nacional.⁵¹ Lo anterior impacta negativamente en el tiempo de descanso y ocio, la comunicación familiar, y las posibilidades de capacitación y participación ciudadana.

Como se mencionó anteriormente, el trabajo informal en México y en la Ciudad de México se ha mantenido en niveles altos a través de los años. En el gráfico 1.4 se muestra la tendencia de la población ocupada en el sector informal de la economía:

Gráfico 1.4 Tasa de ocupación en el sector informal (rosi2)



Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad. Consulta interactiva de indicadores estratégicos (InfoLaboral), a partir de 2005”, disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/infoenoe/Default_15mas.aspx?s=est&c=26227&p=>>, página consultada el 21 de noviembre de 2016.

Nota: La rosi2 es la proporción de la población ocupada que trabaja para una unidad económica no agropecuaria que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que los ingresos, materiales y equipos que se utilizan para el negocio no son independientes y/o distinguibles de los del propio hogar. Dicha tasa se calcula teniendo como referente (denominador) a la población ocupada no agropecuaria.

Además, algunos estudios constatan que la existencia de la informalidad tiende a generar factores de autorrefuerzo.

La presencia de un vasto sector informal representa una merma de la base impositiva que repercute en tasas más elevadas de impuestos para los trabajadores y empresas que sí contribuyen con sus obligaciones fiscales. Esta elevación de los impuestos y las contribuciones, al aplicarse sobre una base más estrecha, alienta a su vez, una mayor evasión y mayores desplazamientos del sector formal hacia el informal.⁵²

⁵¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad”, *loc. cit.*

⁵² Norma Samaniego, *op. cit.*, p. 30.

Se ha detectado que el trabajo informal afecta a unos colectivos más que a otros y que hay población que se mantiene laborando en este sector a través de los años sin lograr insertarse en el formal. Uno de estos grupos es el de las y los vendedores y comerciantes ambulantes que, según datos del Banco de Información Económica del INEGI, en 1950 correspondía a 14.8% de la población ocupada en la Ciudad de México, en 2000 ascendió a 18.5%, y en 2010 descendió ligeramente a 16.35 por ciento.⁵³

⁵³ El porcentaje de población ocupada como comerciantes y vendedores ambulantes es el número de personas que tienen como ocupación principal dichas actividades, dividido entre el total de la población ocupada y multiplicado por cien. Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Banco de Información Económica”, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>>, página consultada el 23 de noviembre de 2015, con datos de los censos de Población y Vivienda VII a XII, 1950 a 2000; y del Censo de Población y Vivienda 2010.

II. El trabajo informal en el espacio público analizado desde la perspectiva de los derechos humanos

Fotografía: Gerardo Garduño Martínez.



En este capítulo se presenta el marco conceptual que guía el análisis de la situación del trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México, el cual parte del reconocimiento de que las personas que desempeñan sus actividades laborales en dicho espacio cuentan con derechos humanos, en particular el derecho al trabajo y los derechos laborales, que deben ser garantizados junto con los de las demás personas que transitan, utilizan y conviven en el espacio público con el fin de permitir la mayor expresión de los derechos de todas y todos.

Para lograrlo, en primer lugar se presentan de manera breve las distintas dimensiones desde las que ha sido abordado este complejo fenómeno en varias disciplinas. Más adelante se identifican los estándares internacionales existentes sobre los derechos al trabajo y a la seguridad social y en relación con el espacio público; así como las obligaciones que han sido establecidas en la materia por distintos instrumentos internacionales.

A. Introducción a la complejidad del trabajo informal en el espacio público

El conjunto de actividades que se desarrollan en el espacio público de manera informal ha sido analizado desde distintas perspectivas teóricas que explican sus características, orígenes y consecuencias. Estos enfoques serán expuestos a continuación con el fin de conocer las posturas y argumentos que han servido para analizar esta compleja realidad y presentar algunos de los hallazgos de dichos estudios.

1. Dimensión económica del trabajo informal en el espacio público

Desde esta dimensión el trabajo informal en el espacio público tiene una estrecha relación con dinámicas económicas que han llevado a miles de personas a ingresar al sector informal como un recurso para obtener ingresos y sobrevivir. De esta manera, la falta de empleos formales dignos, la caída sistemática de los salarios reales, la flexibilización y la precarización del mercado laboral, las crisis económicas y el aumento de la migración son factores que originan e impulsan el crecimiento constante del trabajo

informal, el cual representa la forma más inmediata de ocupación.⁵⁴ Asimismo, el que las actividades informales se desarrollen con niveles bajos de inversión, capital humano y productividad las convierten en una opción viable de ocupación.⁵⁵

Estas prácticas comerciales responden fundamentalmente a la búsqueda de alternativas de trabajo e ingreso impulsadas por actores sociales que frente a una situación de desventaja, vulnerabilidad o exclusión del mercado de trabajo y empleo formal –profesional, técnico, operativo, artesanal, comercial o de servicios–, han optado por incorporarse al mercado informal, desprovistos de derechos laborales.⁵⁶

Si bien se maneja que la decisión de optar por el trabajo informal es un acto racional y voluntario, diversos autores suavizan esta posición al afirmar que dicha decisión se toma debido a las limitadas posibilidades y recursos a los que esta población tiene acceso en el momento de hacerlo. Así, el trabajo informal desarrollado en el espacio público “representa una opción a la mano que exige relativamente poco [...] ante la dificultad para acceder a las relaciones formales de trabajo”,⁵⁷ a pesar de las claras desventajas que conlleva –falta de seguridad jurídica, prestaciones y condiciones adecuadas de trabajo, entre otros.

Como parte del enfoque económico sobre el trabajo informal, Elizarrarás Dorantes distingue dos niveles al interior del comercio informal:

1. *Comercio informal de subsistencia.* Conformado por personas cuyos ingresos por lo regular no superan el equivalente al salario mínimo, que se mantienen en el estrato económico más bajo, y están diseminadas en las calles dedicándose generalmente a la venta cuya característica principal es el manejo de inversiones mínimas y de volúmenes de venta monetariamente bajos.
2. *Comercio informal de rentabilidad.* Integrado por personas cuyos ingresos les permiten tener capacidad contributiva pero que, a pesar de ello, no lo hacen. Se caracteriza por ofrecer a sus titulares altas utilidades en el ejercicio de su actividad, evitando la carga fiscal y el cumplimiento de la reglamentación respectiva para su debido establecimiento y funcionamiento.⁵⁸

A partir de tal distinción se hace hincapié en la obligación de todas y todos los mexicanos de “contribuir para los gastos públicos, [tanto] de la federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera *proporcional y equitativa* que dispongan las leyes”, establecida en el artículo 31 constitucional donde, sin embargo, se acentúa que la proporcionalidad debe ser acorde a la capacidad económica.

Al respecto, el autor propone un tipo de regulación fiscal enfocada de manera particular al comercio informal de rentabilidad; y otro tipo de reforma fiscal, especial y sencilla, dirigida a las y los

⁵⁴ Rebeca Pérez Calderón, *op. cit.*, p. 88.

⁵⁵ Sara Ochoa León, *op. cit.*, p. 6.

⁵⁶ Patricia Ramírez Kuri, “El resurgimiento de los espacios públicos en la Ciudad de México. Diferencias y conflictos por el derecho al lugar”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Las disputas por la ciudad: espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 2013, p. 295.

⁵⁷ Luis González Placencia y Diana M. Magaña Hernández, “Comercio ambulante e informalidad en la Ciudad de México”, en *Seguridad humana. Una apuesta imprescindible*, México, CDHDF, 2015, p. 361.

⁵⁸ Véase Oscar Elizarrarás Dorantes, *Control fiscal del comercio informal*, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (col. de Estudios Jurídicos, t. XVI), 2002, pp. 37-39, disponible en <http://200.94.19.138/biblioteca_cesmdfa/images/rocketlauncher/frontpage/documentos/ESTUDIOS/16.pdf>, página consultada el 18 de agosto de 2015.

comerciantes informales. Además, remarca la necesidad de establecer un departamento especializado en materia de contribuyentes *informales* donde se brinde asistencia fiscal y se facilite el cumplimiento voluntario y oportuno de dichas obligaciones para evitar la corrupción burocrática prevaleciente.⁵⁹

2. Dimensión antropológica: el trabajo informal como una práctica cultural ancestral

Desde este enfoque se ha señalado que el comercio en el espacio público tiene su origen en una práctica cultural ancestral con raíces prehispánicas, particularmente importante en el México-Tenochtitlán de entonces. Se alude al comercio ambulante como la actividad más visible de la economía informal que tiene como antecedente cultural a los tianguis a través de los cuales las y los habitantes de poblaciones cercanas intercambiaban sus productos.⁶⁰

El tianguis era “el centro irradiador de comunicación y trueque”. Estaba organizado bajo un conjunto de principios y medidas que ordenaban las actividades; había jueces y vigilantes asegurándose de que todo fuera bien, observando el cumplimiento del sistema de pesos y medidas para que no hubiera fraudes, y encargados de resolver las diferencias y castigar los delitos.⁶¹ Este escenario se ve plasmado en el mural pintado por Diego Rivera en Palacio Nacional, el cual

da cuenta del significado social, económico, simbólico y cultural del mercado prehispánico (tianguis), que como producto de la interacción social representó, y representa, las formas de la interacción entre comerciantes y las y los consumidores en muchas de nuestras comunidades. Es, más que un sitio de compraventa de mercancía, un centro de comunicación, información y enlaces entre el tejido social. La esencia de aquellas concentraciones, según las crónicas, a diario concurrían entre 20 y 25 mil personas [*sic*], más allá de la simple necesidad de proveerse de alimentos, representa un vínculo social en tanto que ahí se reforzaban los lazos entre grupos y personas, se concertaban eventos civiles y religiosos y, también, se tomaban decisiones trascendentes para la comunidad.⁶²

Testimonios de españoles desde la Conquista y en parte de la Colonia “inmortalizan la grandeza, la muchedumbre, los productos y la importancia que tenía el tianguis para los indígenas”. Asimismo, refieren que en ellos participaba un gran número de personas tanto “indígenas, mestizos, mulatos,

⁵⁹ El autor señala que para la apertura de un negocio mercantil en el Distrito Federal se requiere llevar a cabo una gran cantidad de trámites, los cuales deberían simplificarse, entre ellos: aviso de declaración de apertura para establecimiento mercantil u obtención de licencia de funcionamiento, cuando por el giro mercantil se requiera; licencia y/o tarjeta sanitaria, cuanto ésta se requiera; inscripción en el padrón delegacional; inscripción en el padrón de contribuyentes del Distrito Federal; visto bueno de ubicación y uso de suelo; licencia de anuncio; visto bueno de seguridad y operación; inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes; licencia de uso de suelo y constancia de zonificación de uso de suelo; y pago de derechos por la expedición de licencias, permiso, inscripciones, etc. *Ibidem*, pp. 60 y 61.

⁶⁰ Rebeca Pérez Calderón, *op. cit.*, p. 88.

⁶¹ Pascale Villegas, “Del tianguis prehispánico al tianguis colonial: lugar de intercambio y predicación (siglo XVI)”, en *Estudios Mesoamericanos*, nueva época, núm. 8, México, UNAM, enero-junio de 2010, p. 93, disponible en <<http://www.iifilologicas.unam.mx/estmesoam/uploads/Vol%C3%BAmenes/Volumen%208/Villegas-tianguis-prehispanico.pdf>>, página consultada el 16 de octubre de 2015; y Lucía Aranda Kilian, “El uso del cacao como moneda en la época prehispánica y supervivencia en la época colonial”, en *Actas del XIII Congreso Internacional de Numismática*, vol. II, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2003, p. 1441, disponible en <<http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/museos/mc/actasnumis/volumen-ii/edad-moderna.html>>, página consultada el 16 de octubre de 2015.

⁶² Mural *El tianguis de Tlatelolco*, disponible en <http://www.profeco.gob.mx/educ_div/mural.pdf>, página consultada el 16 de octubre de 2015.

como negros y españoles”; y que además de ser el *corazón de la economía* servía para informar a la población, a través del pregón público, sobre las leyes en vigor. Si bien con el cambio de los tianguis prehispánicos a los coloniales se fueron estableciendo nuevos controles a las actividades comerciales en los espacios públicos, sobrevivieron costumbres y aspectos claves que los hicieron muy similares como lugares de intercambio económico y particularmente cultural.⁶³

Aunque es preciso señalar que no se puede llamar estrictamente *informal* al comercio que se llevaba a cabo en el espacio público durante la época señalada, estas formas han permanecido, interactuado y se han reconfigurado para adquirir nuevas funciones y significados como parte de un proceso histórico.

Las y los expertos relatan algunos intentos por regular o reacomodar el ambulante que se remontan a la época colonial; sin embargo, las actividades y la vida en las calles se mantuvieron y crecieron:

[N]o pocos estudios han señalado la forma en que la tradición de uso de espacios abiertos para el comercio, y otras actividades que tenían gran importancia en la antigua Tenochtitlán se expresaba como una suerte de agorafilia [del griego *agora*, plaza pública; y *philia*, amor, afecto o predilección. Literalmente significa “preferencia por los espacios abiertos”], lo cual explica por qué a pesar de los múltiples intentos que se han hecho desde el siglo XVIII para *encerrar* el comercio éste nunca ha dejado las calles.⁶⁴

Desde esta perspectiva, lo expresado en la cita anterior se argumenta como una de las principales razones de los problemas y fallos que han tenido los programas públicos dirigidos a reubicar a las y los comerciantes ambulantes en plazas cerradas, pues se enfatiza que México tiene esta tradición cultural de vender en el espacio público, la cual no debe ser hecha a un lado al diseñar planes que atiendan esa realidad y más bien ha de ser pieza clave para su reconocimiento y debida regulación a partir del respeto a los derechos humanos de las y los trabajadores informales. Cualquiera que sea la forma en que se manifieste el trabajo, tiene que ser en condiciones dignas y con mecanismos legales, institucionales, sociales y económicos que reconozcan el valor que posee.

3. *Dimensión social y política: las relaciones de poder que mueven el trabajo informal en el espacio público*

Desde comienzos del siglo XX la Ciudad de México se ha caracterizado por la actividad de sus calles y sus zonas de comercio de diversos productos y alimentos. Debido al crecimiento poblacional y urbano junto con la existencia de un reducido número de establecimientos públicos para la comercialización de productos de consumo básico, las calles han suplido tal deficiencia; en ellas ha florecido una sin número de actividades callejeras informales como “compraventa de alimentos, bebidas, ropa, artículos usados y publicaciones, aprovechamiento de las basuras, la prestación de servicios como los cargadores, boleros, afiladores, fijadores de carteles, peluqueros al aire libre, fotógrafos ambulantes, dibujantes callejeros, entre otros”. Sin embargo, estos trabajadores desarrollaron (y continúan desarrollando) sus labores de forma inestable; y sus actividades han sido consideradas por el grueso de la población como *improductivas*, e incluso por algunos como cercanas a la vagancia o la ociosidad.⁶⁵

⁶³ Pascale Villegas, *op. cit.*, pp. 93, 95, 97 y 100.

⁶⁴ Luis González Placencia y Diana M. Magaña Hernández, *op. cit.*, p. 345.

⁶⁵ Mario Barbosa Cruz, *El trabajo en las calles. Subsistencia y negociación política en la Ciudad de México a comienzo del siglo XX*, México, UAM Cuajimalpa/Colmex, 2008, pp. 78 y 79.

A manera de antecedente de esta visión es importante recalcar el enfoque clasista promovido a partir del siglo XIX mediante el cual se estableció una clara diferenciación entre quienes vendían en un local que era propiedad de personas de origen criollo o mestizo y quienes lo hacían en las calles, sobre todo de origen indígena a quienes se les estigmatizaba por resistirse a abandonar sus prácticas precoloniales.⁶⁶ En la Ciudad de México se han gestado distintas representaciones del trabajo informal en el espacio público desde un discurso de modernización, lo cual ha impactado de manera negativa a quienes lo llevan a cabo al ubicarlos como obstáculos o “peligro para el orden, el buen gobierno” y el desarrollo funcional de la ciudad. A través de los años, las personas que ejercen el comercio en el espacio público han sido representadas primordialmente como:

un conjunto de personas provenientes de las clases bajas, constreñidas por un marco cultural común –en donde la falta de respeto por las autoridades y el derecho juegan un papel importante– y por un conjunto de intermediarios –líderes o autoridades– que actúan dentro de un sistema político-administrativo, marcado por la discrecionalidad, la informalidad y el clientelismo, lo que ha permitido el desarrollo de grandes redes sociales, caracterizadas por algunos autores como solidarias y por otros como delictivas.⁶⁷

Asimismo, Rodrigo Meneses señala que con base en esta concepción, de 1931 a 1947 se emitieron algunas normas para la regulación del comercio y trabajo informal en las calles de la Ciudad de México que buscaban institucionalizar a dichos trabajadores mediante su afiliación a organizaciones sociales populares.⁶⁸ De esta forma se constituyeron organizaciones bajo la figura de asociaciones civiles que fueron reconocidas por las autoridades como el medio para establecer el diálogo y dar concesiones. Al respecto, cada organización contaba con líderes quienes eran los que negociaban con la autoridad y controlaban y ponían las condiciones para que sus agremiados usaran el espacio a cambio de seguridad.⁶⁹ Sobre este tema, varios especialistas afirman que la permanencia del comercio en la vía pública está relacionada con el sistema político a través del clientelismo, el cual permite la tolerancia de estas actividades a cambio de obtener respaldo y votos, especialmente en momentos coyunturales como los cambios de régimen.⁷⁰

En la actualidad las organizaciones de comerciantes y sus liderazgos siguen jugando un papel clave en este sector. Diversos estudios dan cuenta del desarrollo que han presentado a lo largo de los años en diferentes zonas y espacios –como el Centro Histórico, el barrio de Tepito, la Merced, Iztapalapa o dentro del Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC Metro)–; otros presentan análisis de las redes sociales y los vínculos que se entretejen tanto al interior del comercio ambulante en el espacio público como con los gobiernos locales y el central de la ciudad.⁷¹ De acuerdo con un monitoreo de medios

⁶⁶ Luis González Placencia y Diana M. Magaña Hernández, *op. cit.*, p. 345.

⁶⁷ Rodrigo Meneses Reyes, *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, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010, p. 9.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 77-89.

⁶⁹ Luis González Placencia y Diana M. Magaña Hernández, *op. cit.*, p. 367.

⁷⁰ Véanse Cristo Avimael Vázquez *et al.*, “Espacio público e informalidad: el caso del programa de apoyo para la reubicación del comercio popular en la ciudad de México”, en *Revista de Antropología Experimental*, núm. 11, Jaén, 2011, pp. 139-158; y Norma Angélica Jaramillo Puebla, “Comercio y espacio público. Una organización de ambulantes en la Alameda Central”, en *Alteridades*, vol. 17, núm. 34, México, julio-diciembre de 2007, p. 149.

⁷¹ Véanse, por ejemplo, Diana Alejandra Silva Londoño, *Espacio urbano y comercio en vía pública. Reglas, redes y uso del espacio público en la Ciudad de México*, tesis para obtener el grado de maestra en Ciencias Sociales, México, Flacso, 2006; y Rodrigo Meneses Reyes, *op. cit.*

informativos aplicado a los periódicos de mayor circulación, en el periodo de enero de 2013 a mayo de 2015 se identificaron 761 organizaciones que lideran a vendedoras y vendedores ambulantes en distintas delegaciones de la Ciudad de México.

En el mapa de las negociaciones por el uso y aprovechamiento del espacio público también aparece la iniciativa privada al impulsar la reubicación de las y los trabajadores informales y el establecimiento de corredores comerciales y turísticos para la reproducción económica de las zonas; esta visión ha permeado diversos planes de desarrollo urbano en los que predomina la concepción de preservación del espacio público.

A partir de todo lo mencionado se hace evidente la existencia de una variedad de actores (las y los trabajadores informales, sus organizaciones y líderes, las autoridades de la ciudad, los partidos políticos, los empresarios, y las y los vecinos organizados, entre otros) con diferentes necesidades e intereses que promueven y pretenden validar o imponer una multiplicidad de usos del espacio público, lo que genera constantes conflictos que deben ser mediados para lograr un equilibrio basado en el bienestar común de las personas.⁷²

B. Trabajo informal y derechos humanos

1. Las y los trabajadores informales, sujetos de derechos

Como han planteado numerosos estudios, los bajos “niveles de exigencia en materia de educación, calificaciones, tecnología y capital” permiten a la población incorporarse fácilmente al sector informal de la economía para obtener ingresos.⁷³ En dicho sector las ocupaciones que ejercen las personas trabajadoras son muy distintas y heterogéneas; se presentan en una “multiplicidad de formas” y características, por lo que las necesidades, problemas y obstáculos que enfrentan varían en dimensión y complejidad.⁷⁴ No obstante, poseen ciertas características comunes. Los trabajos en el sector informal proporcionan a las personas que los realizan un mínimo de medios para subsistir,⁷⁵ no les ofrecen seguridad⁷⁶ y tienen consecuencias negativas en la calidad y nivel de vida de éstas, así como en el goce y ejercicio de varios derechos.

⁷² Norma Angélica Jaramillo Puebla, *op. cit.*; y Diana Alejandra Silva Londoño, “Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2007)”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, abril-junio de 2010, pp. 195-224.

⁷³ Organización Internacional del Trabajo, *La extensión del ámbito de aplicación de la legislación laboral a la economía informal. Compendio de comentarios de los órganos de control de la OIT relativos a la economía informal*, Ginebra, OIT, 2010, p. 5.

⁷⁴ Como se mencionó en el capítulo anterior, el análisis de este informe especial se centra en las actividades desarrolladas en el sector informal de la economía según la clasificación establecida por el INEGI, específicamente las que se ejecutan en el espacio público, entre las cuales la OIT incluye a las y los trabajadores por cuenta propia en actividades de subsistencia como vendedores callejeros, *limpiabotas*, recolectores de basura, chatarreros y traperos. Véase Organización Internacional del Trabajo, *Informe vi. El trabajo decente y la economía informal, doc. cit.*, p. 3.

⁷⁵ Alejandro Portes y William Haller, *op. cit.*, p. 42.

⁷⁶ Durante la 90ª reunión de la CRT, la OIT señaló como una forma de medir la situación de las y los trabajadores informales su grado de seguridad, que se divide en siete aspectos: “la seguridad del mercado laboral (buenas oportunidades de trabajo derivadas de un nivel elevado de empleo resultante de políticas macroeconómicas adecuadas); seguridad del empleo (protección contra el despido arbitrario, reglamentación de la contratación y del despido, estabilidad en el empleo compatible con el dinamismo económico); seguridad ocupacional (este aspecto implica implantarse en un segmento profesional o carrera, y tener la oportunidad de consolidar un sentimiento de pertenencia mediante el propio perfeccionamiento); seguridad en el trabajo (protección contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

Un análisis de 333 quejas investigadas por la CDHDF entre 2013 y 2014 evidencia que las personas involucradas en este sector suelen vivir cotidianamente una serie de vulneraciones a sus derechos. Por un lado, a su derecho al trabajo en el sentido de que en muchas ocasiones no pueden obtener fácilmente un permiso que les posibilite tener la seguridad jurídica del trabajo; por otro, debido a que no tienen acceso a prestaciones sociales de ley ni a la seguridad social.

Lo anterior sienta las bases para estudiar este fenómeno desde el enfoque de derechos humanos; es decir, haciendo énfasis no en la actividad informal en sí misma sino en la persona que la ejerce, y poniendo en el centro del análisis sus derechos humanos. Por ello es preciso señalar que el término que se utilizará de forma genérica en este documento no será el de *sector* o *comercio informal*, que refieren principalmente a la actividad, sino el de *trabajo informal*,⁷⁷ que remite al empleo informal y por ende a las y los trabajadores que se desempeñen en él y que puede ser definido como “toda actividad, independiente o subordinada, generadora de bienes y servicios que, al contribuir al sustento de la persona que realiza la actividad, puede ser descrita como una ocupación pero que no deriva la cobertura de la seguridad social ni emana la posibilidad de ejercer derechos”.⁷⁸

Como todas las personas económicamente activas, las y los trabajadores informales son sujetos de derechos y obligaciones, individuales y colectivos, a quienes se les debe garantizar su derecho a trabajar y otros relacionados, por ejemplo a condiciones laborales satisfactorias, a la organización sindical y la seguridad social.⁷⁹ Los organismos internacionales de derechos humanos también han remarcado la importancia del respeto a sus derechos, enfatizando el papel clave del trabajo y la seguridad social como derechos llave para cubrir o impulsar otros derechos, entre ellos al nivel más alto posible de salud, a la alimentación y al nivel de vida adecuado; ya que son el principal mecanismo mediante el cual la población obtiene ingresos para adquirir y proveerse de artículos y servicios necesarios para la vida diaria.⁸⁰ Asimismo, se acepta que “el derecho al trabajo en su justa conceptualización es un mecanismo eficiente para la superación de la pobreza, pues en la medida en que haya más empleo o trabajo *digno*, las familias tendrán mejores ingresos y acceso a bienes y servicios que las pueden excluir de [esta] condición”.⁸¹

mediante normas de salud y seguridad, la regulación del tiempo de trabajo, etcétera); seguridad para el desarrollo de las competencias (amplias oportunidades para adquirir y mantener calificaciones profesionales mediante métodos innovadores, así como aprendizaje y formación en el empleo); seguridad del ingreso (obtención de ingresos adecuados); y seguridad de representación (protección del derecho a la representación colectiva en el mercado de trabajo a través de los sindicatos y de las organizaciones de empleadores independientes, así como de instituciones de diálogo social)”. Véase Organización Internacional del Trabajo, *Informe VI. El trabajo decente y la economía informal*, *doc. cit.*, p. 4.

⁷⁷ Se entenderán como sinónimos de trabajo informal los conceptos de *empleo informal* y *ocupación informal*. En algunos casos también se utilizan los conceptos estadísticos establecidos por el INEGI para ofrecer algunos datos de utilidad.

⁷⁸ Rodrigo Negrete Prieto, “Informalidad y precariedad en el empleo”, conferencia dictada durante el IX Encuentro de estadísticas de género, México, septiembre de 2008, disponible en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/eventos/IXeieg/doctos/1oct/sesion%205%20a/r_negrete.ppt>, página consultada el 25 de octubre de 2016.

⁷⁹ Enrique de la Garza Toledo, *op. cit.*, pp. 14 y 15.

⁸⁰ Se reconoce que “el derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana”. Por ejemplo “la CIDH estableció al respecto que [e]l derecho al trabajo es un derecho humano de muy especial relevancia que atañe al disfrute de muchos otros derechos”. Véanse, por ejemplo, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales: sistema universal y sistema interamericano*, San José, IIDH, 2008, p. 221; y Comité DESC, Observación General núm. 18. El derecho al trabajo (artículo 6º del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales), párr. 1.

⁸¹ Ana Elena Badilla y Carlos Rafael Urquilla Bonilla, “El derecho al trabajo en el sistema interamericano de derechos humanos”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del sistema interamericano*, San José, IIDH, 2009, p. 191.

En el mismo sentido, la seguridad social es un derecho que desempeña un importante papel para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión y promover la inclusión social gracias a que cuenta con un carácter redistributivo y de solidaridad.⁸²

El reconocimiento del derecho al trabajo y los derechos laborales ha sido el resultado o cristalización de la lucha constante desde hace muchos años por parte de las y los trabajadores.⁸³ A nivel internacional, el contenido de tales derechos se ha ido construyendo e instrumentalizando de manera complementaria a través de:

- a) La legislación internacional en materia de trabajo desarrollada por la OIT,⁸⁴ organismo especializado que ha concretado un conjunto de convenios y recomendaciones donde establece lineamientos y estándares para que sean seguidos por los Estados. Además de promover el diálogo, elabora documentos técnicos, entre ellos algunos enfocados al tema de la informalidad como se vio en el capítulo anterior.
- b) La regulación internacional de los derechos humanos a través de los instrumentos y organismos generados en el sistema universal y los sistemas regionales en la materia. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); y el Comité DESC con las observaciones generales⁸⁵ núm. 18 sobre el derecho al trabajo, núm. 19 sobre el derecho a la seguridad social y núm. 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias; y a nivel regional el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), entre otros.⁸⁶

Al revisar la manera en que se ha desarrollado el reconocimiento del derecho al trabajo y los derechos humanos en el mundo, las y los especialistas hacen hincapié en el proceso de cambio de la concepción del trabajo, el cual partió de un enfoque predominantemente economicista donde se le veía como un deber de las personas para lograr el crecimiento de las economías nacionales hacia su conversión en un derecho humano reconocido.⁸⁷

En general, el conjunto de derechos y obligaciones contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos identifica al Estado con un rol fundamental para crear oportunidades y condiciones de trabajo adecuadas y brindar protección para todas y todos, incluyendo a las y los trabajadores

⁸² Comité DESC, Observación General núm. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9º), E/C.12/GC/19, aprobada en el 39º periodo de sesiones, 23 de noviembre de 2007, párr. 3.

⁸³ Véanse, por ejemplo, José Alfonso Bouzas Ortiz (coord.), *Trabajar ¿para qué? Reflexiones de lo global a lo local*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 2012; y Aleida Hernández Cervantes, *Derechos humanos laborales*, Fase de actualización permanente, México, CDHDF (col. Cuadernos de capacitación), 2013.

⁸⁴ La OIT es un órgano tripartito creado en 1919 e integrado por 186 Estados miembros. Es la única agencia de las Naciones Unidas cuyos mandantes son representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores; sus objetivos principales son promover los derechos laborales, fomentar oportunidades de trabajo decente, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar los temas relacionados con el trabajo. Véase su página web oficial, disponible en <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang-es/index.htm>>, página consultada el 6 de agosto de 2015.

⁸⁵ “Uno de los trabajos más representativos del Comité DESC es el desarrollo de las observaciones generales (OG) de los diferentes DESC. Su importancia radica en que se trata de comentarios que amplían y especifican los distintos atributos de los derechos humanos. En materia de empleo hay dos OG que son relevantes. La 18 y la 19, la OG 18 establece una serie de dimensiones constitutivas del derecho al trabajo”; véase Ximena Maroto Elías (coord.), *El trabajo en México. Un acercamiento desde la perspectiva de derechos humanos*, México, Observatorio de Política Social y Derechos Humanos-Incide Social, 2012, p. 15.

⁸⁶ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.*, pp. 215 y 216; y Aleida Hernández Cervantes, *op. cit.*

⁸⁷ Véase Ana Elena Badilla y Carlos Rafael Urquilla Bonilla, *op. cit.*, pp. 191-197.

del sector informal.⁸⁸ Sin embargo, algunos analistas puntualizan una preocupación “en torno a cómo la definición del trabajo implicada en los instrumentos de derechos humanos pertenece principalmente a la visión del trabajo del sector formal e industrial, por lo cual proponen examinar [dicho] sesgo”.⁸⁹

Al respecto, en su Observación General núm. 18 el Comité DESC señala claramente que este derecho “engloba todo tipo de trabajos, ya sean autónomos o trabajos dependientes sujetos a un salario”; y precisa que “los Estados Partes deben adoptar las medidas necesarias, tanto legislativas como de otro tipo, para reducir en la mayor medida posible el número de trabajadores en la economía sumergida, trabajadores que, a resultas de esa situación, carecen de protección”.⁹⁰

Por su parte, la OIT reafirma en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas fundamentales del trabajo que “todos los trabajadores, con independencia de su situación profesional y su lugar de trabajo, deberían poder disfrutar de sus derechos, así como ejercerlos y defenderlos”.⁹¹

A través de diversas investigaciones y discusiones enfocadas al análisis de la economía informal, este organismo ha concluido que “las normas [elaboradas y consensadas a través de los años] proporcionan una sólida base internacional para hacer extensivos estos derechos a la economía informal”,⁹² y confirma que “ciertas normas básicas son tan fundamentales que no se debe tolerar el que no se respeten”; específicamente se refiere a las que comprenden la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación. La prioridad de varios de estos aspectos también ha sido acentuada por el Comité DESC.

La OIT señala además que es erróneo pensar que las y los trabajadores de la economía informal están fuera del ámbito de aplicación de las normas internacionales del trabajo, pues varios convenios y recomendaciones contienen disposiciones específicas sobre la economía informal mientras que otros hacen referencias explícitas e implícitas al tema, lo cual lleva a señalar que su aplicación no está limitada a la economía formal. Asimismo, argumenta que:

- (i) los convenios de la OIT a menudo incluyen una cláusula en el sentido de que las normas deberían aplicarse adaptándolas a las circunstancias y capacidades nacionales;
- (ii) no es cierto que las normas de la OIT sean únicamente para quienes se encuentran en la economía formal, donde existe una relación clara entre empleador y trabajador;
- (iii) cuando una norma sólo se aplica inicialmente a los trabajadores de la economía formal, existen a veces cláusulas explícitas para su extensión a otras categorías de trabajadores;
- (iv) hay instrumentos que se centran en categorías específicas de trabajadores que a menudo se encuentran en la economía informal;

⁸⁸ Radhika Balakrishnan, *¿Por qué EME y derechos humanos? Integración de estrategias macroeconómicas (EME) con derechos humanos*, Nueva York, Marymount Manhattan College, 2004, pp. 20-23.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 22 y 33.

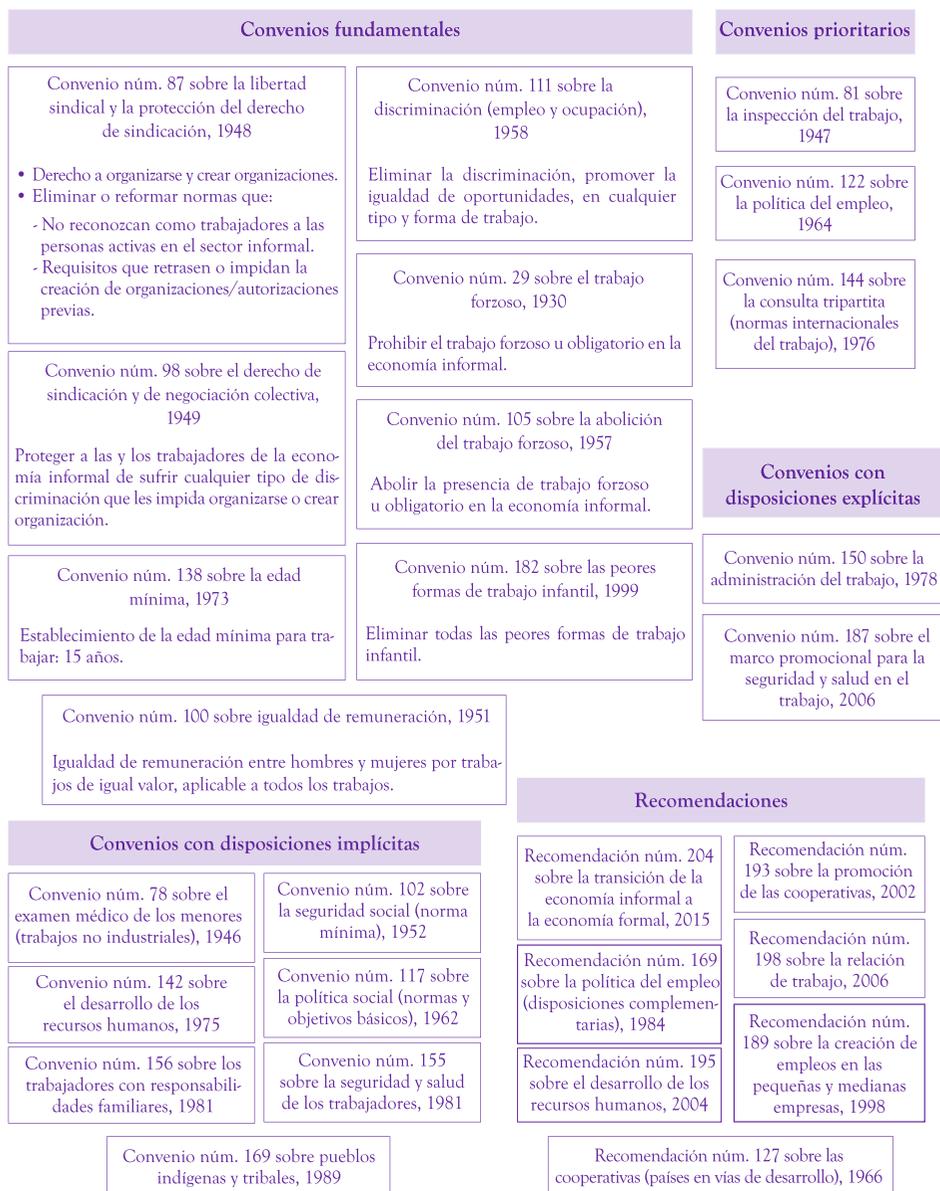
⁹⁰ Comité DESC, Observación General núm. 18. El derecho al trabajo (artículo 6º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 10.

⁹¹ Organización Internacional del Trabajo, Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal. Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 90ª reunión, Ginebra, 2002, disponible en <<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>>, página consultada el 7 de noviembre de 2016, párr. 22.

⁹² Organización Internacional del Trabajo, *Informe VI. El trabajo decente y la economía informal, doc. cit.*, p. 9.

- (v) incluso cuando en el texto no se hace una referencia explícita a los trabajadores informales, las indicaciones de aplicabilidad de un instrumento concreto pueden encontrarse dentro del marco del sistema de supervisión de la OIT.⁹³

Diagrama II.1 Convenios y recomendaciones de la OIT en materia de trabajo informal



Fuente: Elaboración propia con información de Organización Internacional del Trabajo, *La extensión del ámbito de aplicación de la legislación laboral a la economía informal. Compendio de comentarios de los órganos de control de la OIT relativos a la economía informal*, Ginebra, OIT, 2010; Organización Internacional del Trabajo, Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 104ª reunión, Ginebra, 12 de junio de 2015; y Organización Internacional del Trabajo, *Informe VI. El trabajo decente y la economía informal*, 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002.

⁹³ Organización Internacional del Trabajo, *La extensión del ámbito de aplicación de la legislación laboral a la economía informal. Compendio de comentarios de los órganos de control de la OIT relativos a la economía informal*, op. cit., pp. 83 y 84.

A pesar de existir un conjunto amplio y diverso de instrumentos que atienden o tratan el tema de la informalidad, aún existen enormes grupos excluidos y que no gozan de derechos ni de protección. Personal experto de la OIT puntualiza que lo que falta es cumplir y aplicar de forma seria la legislación y el marco regulatorio en la economía informal.⁹⁴ Además, se necesita continuar con la discusión y generación de propuestas dirigidas a algunos grupos de trabajadores informales que todavía no han sido suficientemente analizados.

2. *El derecho al trabajo y a la seguridad social: una aproximación desde el derecho internacional de los derechos humanos*

a) DERECHOS HUMANOS VINCULADOS AL TRABAJO

El derecho al trabajo es entendido como “el derecho de toda persona a la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido y aceptado”.⁹⁵ El Comité DESC en su Observación General núm. 18 sobre el derecho al trabajo señala que dicha definición es general y no exhaustiva, y desglosa más dimensiones de este derecho para ayudar a que las personas puedan vivir con dignidad. En el mismo sentido, el artículo 6.1 del Protocolo de San Salvador lo establece como “el derecho que toda persona tiene al trabajo y que comprende la posibilidad de obtener los medios para mantener una vida decente y respetable ejerciendo una actividad lícita libremente escogida y aceptada”.⁹⁶

Los instrumentos, organismos y expertos en derechos humanos han precisado que el derecho al trabajo no debe entenderse de manera limitada como “insertarse en la vida económicamente activa” y acceder a *un empleo* o a un salario de cualquier tipo, sino que acentúan su papel como *valor humano* y medio de realización personal y de desarrollo de la personalidad y dignidad humanas, y como una *necesidad social*. De este modo el derecho al trabajo incluye “una amplia gama de valores aplicable a los distintos tipos de trabajo” que inciden individual y socialmente, ya que su “ejercicio genera recursos dentro de las sociedades y con ello [su] enriquecimiento” y contribuye al reconocimiento de las personas en la comunidad.⁹⁷

En relación con lo anterior se detectan dos dimensiones de este derecho, una individual y una colectiva; además de llevar implícita una serie de derechos que se ven interrelacionados y mutuamente impactados.

⁹⁴ Véase A. Trebilcock, “International Labour Standards and the Informal Economy”, en *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Ginebra, OIT, 2004, n. 11, p. 613, citado en *ibidem*, p. 115.

⁹⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 6.1; y Comité DESC, Observación General núm. 18. El derecho al trabajo (artículo 6º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 2.

⁹⁶ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 6.1.

⁹⁷ Véanse, por ejemplo, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.*, pp. 214-250; Comité DESC, Observación General núm. 18. El derecho al trabajo (artículo 6º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párrs. 6 y 1; Germán Reyes Gaytán, “Los derechos humanos y el trabajo”, en José Alfonso Bouzas Ortiz (coord.), *op. cit.*, p. 200; y Radhika Balakrishnan, *op. cit.*, pp. 20-23.

Cuadro II.1 Dimensiones de los derechos humanos vinculados al trabajo

Dimensión individual	Dimensión colectiva	Protección social
<ul style="list-style-type: none"> • Elegir y aceptar libremente el trabajo. • No ser obligado a ejercer un trabajo sin el propio consentimiento y no ser privado de un trabajo injustamente. • Acceder a un sistema de protección que garantice a cada trabajador su acceso al empleo. • Disfrutar de condiciones justas,* equitativas y satisfactorias en el trabajo: <ul style="list-style-type: none"> a) Remuneración que proporcione como mínimo: <ul style="list-style-type: none"> i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor. ii) Condiciones de existencia dignas para los trabajadores y sus familias. b) La seguridad y la higiene en el trabajo. c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos dentro de su trabajo a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad. d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo, vacaciones periódicas pagadas y la remuneración de los días festivos. e) Capacitación y formación profesional. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Los trabajadores tienen el derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como a afiliarse a dichas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de éstas. b) Las organizaciones tienen derecho a: <ul style="list-style-type: none"> • Redactar sus estatutos. • Elegir libremente a sus representantes. • Organizar su administración, actividades y programas de acción. • No estar sujetas a disolución o suspensión administrativa. • Constituir federaciones y confederaciones, y afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores. • Obtener personalidad jurídica. • Que las autoridades no interfieran en sus actividades. c) Las organizaciones deben: <ul style="list-style-type: none"> • Respetar las leyes nacionales, pero éstas no deben ser incompatibles con los principios de la libertad sindical. d) Los dirigentes sindicales deben gozar de adecuada protección contra la discriminación o actos contrarios a su labor sindical en lo referente al empleo. e) Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra actos de discriminación que puedan afectar la libertad sindical, en particular el despido de trabajadores por razón de su actividad sindical. g) Deben crearse organismos que garanticen el respeto al derecho de sindicación. g) Derecho de huelga. h) Derecho de negociación colectiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tener acceso a la seguridad social, es decir a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación y con el fin de obtener protección, en particular contra: <ul style="list-style-type: none"> a) La falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar. b) Gastos excesivos de atención de salud. c) Apoyo familiar insuficiente, en particular para las y los hijos y los familiares bajo su cargo.

Fuente: Esta estructura y desglose se retoma de Aleida Hernández Cervantes, *Derechos humanos laborales*, Fase de actualización permanente, México, CDHDF (col. Cuadernos de capacitación), 2013; y fue modificado y adaptado a partir de Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales: sistema universal y sistema interamericano*, San José, IIDH, 2008, pp. 229-231; la Observación General núm. 18 del Comité DESC sobre el derecho al trabajo; el PIDESC; la Observación General núm. 19 del Comité DESC sobre el derecho a la seguridad social; y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).

* El término *justas* fue incorporado por el Protocolo de San Salvador; en los anteriores instrumentos solamente se manejaban las condiciones de equidad y satisfacción.

En su dimensión individual, el ejercicio del derecho al trabajo permite que cualquier persona elija o acepte el trabajo que desea desarrollar sin que se vea forzada. Sin embargo, uno de los argumentos más manejados por algunos especialistas para dar cuenta de la carencia que viven las y los trabajadores informales respecto del goce de este derecho es que “la mayoría de las personas que se incorporan a la economía informal no lo hacen por elección, sino como consecuencia de la falta de oportunidades en la economía formal y por carecer de otros medios de sustento”.⁹⁸

También se identifica en esta dimensión el disfrute de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias como un derecho que tienen “todos los trabajadores en todos los entornos”, entre ellos quienes laboran en el sector informal, por cuenta propia, etc., tal como lo ha precisado el Comité DESC en su Observación General núm. 23.⁹⁹

En cuanto a la dimensión colectiva, las y los trabajadores formales e informales deben poder estar organizados para negociar de forma colectiva; en caso contrario se quedan sin voz ni oportunidad para exigir y defender sus derechos laborales.¹⁰⁰

Un derecho que guarda estrecha relación con el trabajo y que juega un papel esencial en la protección de las personas es el derecho a la seguridad social. Éste se establece en el artículo 9º del PIDESC,¹⁰¹ pero se detalla en la Observación General núm. 19 sobre el derecho a la seguridad social del Comité DESC, así como en una diversidad de convenios y recomendaciones de la OIT.¹⁰²

De acuerdo con este derecho, las personas deben gozar de igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales, además de que no han de ser sometidas a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social pública o privada existente.¹⁰³ La seguridad social es un bien público que se integra principalmente por nueve ramas: atención a la salud, enfermedad, vejez, desempleo, accidentes laborales, prestaciones familiares, maternidad, discapacidad, y sobrevivientes y huérfanos.

Esto significa que la seguridad social se constituye en un derecho que protege a las personas y sus familias de contingencias, incertidumbre y amenazas, y los respalda en situaciones que se pueden presentar en distintas etapas del desarrollo de la vida. Así, cada Estado debe implementar bajo un

⁹⁸ Organización Internacional del Trabajo, Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, Preámbulo.

⁹⁹ Comité DESC, Observación General núm. 23. El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7º), E/C.12/GC/23, 27 de abril de 2016, párr. 5.

¹⁰⁰ Organización Internacional del Trabajo, Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal. Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, párr. 17.

¹⁰¹ Otros instrumentos que consagran el derecho a la seguridad son la Declaración Universal de los Derechos Humanos en sus artículos 22 y 25; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XVI; y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) en el artículo 9º, entre otros.

¹⁰² Entre ellos el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima), de 1952; el Convenio núm. 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social), de 1962; el Convenio núm. 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, de 1982; el Convenio núm. 130 sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, de 1969; el Convenio núm. 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, de 1967; el Convenio núm. 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de 1964; el Convenio núm. 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, de 1988; la Recomendación núm. 67 sobre la seguridad de los medios de vida, de 1944; la Recomendación núm. 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de 1964; la Recomendación núm. 131 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, de 1967; la Recomendación núm. 134 sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, de 1969; la Recomendación núm. 176 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, de 1988; y la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social, de 2012. Véase Aleida Hernández Cervantes, *op. cit.*, p. 39.

¹⁰³ Comité DESC, Observación General núm. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9º), párr. 9.

sistema de seguridad social medidas adecuadas y efectivas acordes a las características y necesidades de su población para lograr la realización de este derecho sin discriminación alguna; además, este derecho tiene un carácter solidario, redistributivo y de justicia social que “busca mejorar los niveles de calidad de vida de la sociedad”.¹⁰⁴

Todo esto hace evidente que el análisis del trabajo informal se tiene que realizar desde un enfoque de derechos humanos que revise la situación que guardan los derechos de las personas que desarrollan este tipo de actividades, primordialmente el derecho al trabajo en sus dos dimensiones junto con el derecho a la seguridad social. Es indiscutible la necesidad de proporcionar un conjunto de derechos laborales¹⁰⁵ a las y los trabajadores informales, entendiendo por éstos a “todos aquellos derechos humanos vinculados al mundo del trabajo cuyo propósito posibilita condiciones mínimas satisfactorias de trabajo”.¹⁰⁶

b) ELEMENTOS ESENCIALES: DISPONIBILIDAD, ACCESIBILIDAD, CALIDAD Y ACEPTABILIDAD

En las observaciones generales emitidas por el Comité DESC se establece que los derechos se componen de ciertos atributos o elementos esenciales e interdependientes cuya aplicación y alcance dependerán de las condiciones existentes en cada Estado, como son la disponibilidad, la accesibilidad, la calidad y la aceptabilidad. Resulta importante conocerlos para tener un mejor acercamiento al contenido de los derechos humanos vinculados con el trabajo.

¹⁰⁴ José Narro Robles *et al.*, “Hacia la universalización de la seguridad social”, documento preliminar para el simposio Hacia la universalización de la salud y la seguridad social, p. 3, disponible en <http://www.facmed.unam.mx/publicaciones/simposium/husss/pdf/Hacia%20la%20universalizacion%20de%20la%20seguridad%20social%20_2_.pdf>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹⁰⁵ Para profundizar en este tema véanse, por ejemplo, Héctor-Hugo Barbagelata, *El particularismo del derecho y los derechos humanos laborales*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2009; Miguel F. Canessa Montejo, “Los derechos humanos laborales: el núcleo duro de derechos (*core rights*) y el *ius cogens* laboral”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 72, Madrid, 2008; y José Alfonso Bouzas Ortiz (coord.), *op. cit.*, entre otros.

¹⁰⁶ Los derechos laborales incluyen derechos laborales de carácter individual (como libertad de trabajo, prohibición de la esclavitud y de la servidumbre, y prohibición del trabajo forzoso u obligatorio; protección contra el desempleo; prohibición de toda discriminación en materia de empleo y ocupación; igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor y prohibición de la discriminación de personas con responsabilidades familiares; seguridad e higiene en el trabajo; derecho a una remuneración satisfactoria y equitativa; y derecho a la promoción en el empleo y a la formación profesional), derechos laborales de carácter colectivo (ejercicio de la actividad sindical, negociación colectiva y huelga) y derechos de protección social (seguridad social y protección de niñas, niños y adolescentes; mujeres trabajadoras y personas con discapacidad). Véase Aleida Hernández Cervantes, *op. cit.*, pp. 29-40.

Cuadro II.2 Elementos esenciales del derecho al trabajo y a la seguridad social

Disponibilidad	Accesibilidad	Aceptabilidad y calidad
<p><i>Definición:</i>* los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho deberán ser suficientes para toda la población.</p> <p>Con el objetivo de lograr un cabal ejercicio de sus derechos, las personas trabajadoras en el sector informal deben contar con suficientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicios especializados que les ayuden y apoyen a identificar el empleo disponible y acceder a él. • Servicios y programas de educación, formación y aprendizaje profesional. • Procedimientos para registrar sus actividades laborales y obtener una licencia. • Un sistema de seguridad social que les garantice prestaciones frente a riesgos e imprevistos sociales. <ul style="list-style-type: none"> - Que sea administrado o supervisado eficazmente por autoridades públicas. - Que sea sostenible a futuro. - Que brinde servicios de guarderías. - Que otorgue servicios médicos de atención prenatal, durante el parto y de atención posnatal. 	<p><i>Definición:</i> los medios por los cuales se materializa un derecho deben ser accesibles y asequibles, sin discriminación alguna, para todas las personas. Asimismo, éstas deben recibir información relacionada con el ejercicio de sus derechos.</p> <p>Con el objetivo de lograr un cabal ejercicio de sus derechos, las personas trabajadoras en el sector informal deben poder acceder sin discriminación alguna y, en su caso, a un precio razonable por ejemplo a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Permisos y licencias de trabajo. • Programas específicos de protección para las personas y grupos desfavorecidos y marginados; en caso de tener costo, éste debe ser bajo. • Espacios sin obstáculos físicos para las personas con discapacidad. • Créditos y capacitación. • Redes y difusión de información sobre los medios para acceder al empleo o a la licencia para realizar sus actividades. • Estar contempladas en el sistema de seguridad social, sin discriminación; y contar con condiciones razonables, proporcionadas y transparentes para acceder a prestaciones. 	<p><i>Definición:</i> los medios y los contenidos para materializar el ejercicio de un derecho deben ser aceptados por las personas a quienes están dirigidos y deben ser de cierta calidad.</p> <p>Conlleva el reconocimiento de especificidades y la flexibilidad necesaria para ser modificados de acuerdo con las necesidades de los distintos grupos a los que se destinan en contextos sociales y culturales diversos.</p> <p>Con el objetivo de lograr un cabal ejercicio de sus derechos, las personas trabajadoras en el sector informal deben:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poder trabajar en condiciones justas, favorables y seguras. • Recibir servicios de seguridad social de calidad (atención a la salud, entre otros) y que consideren las costumbres y tradiciones de las personas.
<p>Los criterios de suficiencia deben revisarse periódicamente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Si el sistema se integra por planes contributivos, las cotizaciones deben ser razonables y pertinentes, sin afectar el ejercicio de otros derechos y deben definirse por adelantado. - Contar con información clara y transparente sobre el sistema. - Recibir las prestaciones oportunamente. - Poder acceder físicamente a servicios de seguridad social, en materia de salud y por maternidad. 	

Fuente: Elaboración propia con base en Comité DESC, Observación General núm. 18. El derecho al trabajo (artículo 6° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/18, aprobada en el 35° periodo de sesiones, 24 de noviembre de 2005; y Comité DESC, Observación General núm. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9°), E/C.12/GC/19, aprobada en el 39° periodo de sesiones, 23 de noviembre de 2007.

* Definiciones obtenidas de Sandra Serrano y Daniel Vázquez (coords.), *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso-México, 2013.

c) LOS CONCEPTOS DE TRABAJO DIGNO Y TRABAJO DECENTE

Tanto la OIT como el Comité DESC han remarcado la necesidad de avanzar con acciones que permitan el ejercicio del derecho al trabajo en las mejores condiciones, en especial desde un enfoque respetuoso de los derechos humanos. Al respecto, estos organismos han acuñado las categorías de *trabajo decente* y *trabajo digno* respectivamente, los cuales se han constituido como los referentes teóricos a partir de los cuales se deben revisar las características que presenta el trabajo informal en la Ciudad de México.

Por su parte, la OIT explica que:

la idea de “trabajo decente” es válida tanto para los trabajadores de la economía regular como para los trabajadores asalariados de la economía informal, los trabajadores autónomos (independientes) y los que trabajan a domicilio. La idea incluye la existencia de empleos suficientes (posibilidades de trabajar), la remuneración (en metálico y en especie), la seguridad en el trabajo y las condiciones laborales salubres. La seguridad social y la seguridad de ingresos también son elementos esenciales, aun cuando dependan de la capacidad y del nivel de desarrollo de cada sociedad. Los otros dos componentes tienen por objeto reforzar las relaciones sociales de los trabajadores: los derechos fundamentales del trabajo (libertad de sindicación y erradicación de la discriminación laboral, del trabajo forzoso y del trabajo infantil) y el diálogo social, en el que los trabajadores ejercen el derecho a exponer sus opiniones, defender sus intereses y entablar negociaciones con los empleadores y con las autoridades sobre los asuntos relacionados con la actividad laboral.¹⁰⁷

Este organismo apunta que el trabajo decente es una meta que debe lograrse de forma progresiva, por lo que se necesita establecer una estrategia integrada y global con el objetivo de reducir el grave déficit presentado en la economía informal. Para ello las leyes han de reconocer y otorgar derechos, protección jurídica y social, y representación y voz a las y los trabajadores informales.¹⁰⁸

Con respecto al segundo concepto, el Comité DESC precisa que “la calificación de un trabajo como digno presupone que respeta los derechos fundamentales del trabajador”. El derecho al trabajo contenido en los tratados internacionales en la materia implica la obligación del Estado de asegurar el acceso libre a un trabajo de calidad.¹⁰⁹ Otros aspectos relevantes que se deben tener en cuenta en relación con este derecho desde los estándares internacionales son las condiciones dignas en que ha de desarrollarse, como tener una remuneración que brinde a las y los trabajadores un salario equitativo y los recursos que les permitan un estado adecuado para ellos y sus familias, la seguridad e higiene en el trabajo, el descanso y la limitación razonable de las horas de trabajo, entre otras.¹¹⁰ Asimismo, otro aspecto que resulta esencial para la vigencia integral de este derecho es el acceso a la seguridad o protección

¹⁰⁷ Véase Dharam Ghai, *op. cit.*, pp. 125 y 126.

¹⁰⁸ Organización Internacional del Trabajo, *Informe VI. El trabajo decente y la economía informal, doc. cit.*, pp. 5 y 6.

¹⁰⁹ Como se ha mencionado en la introducción del presente informe especial, el acceso libre a un trabajo de calidad requiere en particular que se tomen las medidas necesarias para lograr la orientación y formación técnico-profesional; la preparación de programas, normas y técnicas que permitan el desarrollo constante en diversos ámbitos; y la ocupación plena y productiva. Adicionalmente, a través de estas medidas se deben garantizar las libertades políticas y económicas fundamentales para la persona humana. Véanse Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 6.2; y Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 6°.

¹¹⁰ Véanse Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 7°; y Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 7°.

social.¹¹¹ Por último, el derecho a un trabajo digno también incluye el respeto a la integridad física y mental de la persona trabajadora en el ejercicio de su ocupación.¹¹²

3. *Obligaciones del Estado en relación con el derecho al trabajo y otros derechos de las y los trabajadores informales*

Como ya se ha mencionado, los Estados al firmar, adherirse y ratificar un conjunto de instrumentos en materia de derechos humanos¹¹³ tienen plena conciencia de que se están incorporando a un sistema integrado por un grupo de derechos y principios que implican el cumplimiento de obligaciones y responsabilidades que deben ser acatadas. Dicho sistema internacional establece que los derechos son vulnerados tanto por acciones como por omisiones de los Estados, y obliga a que “ninguno de sus órganos, en cualquiera de sus niveles (federal, local o municipal), e independientemente de sus funciones (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) debe violentar los derechos humanos”.¹¹⁴

En México, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce expresamente tales obligaciones en su artículo 1º y especifica:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.¹¹⁵

Es claro el papel clave que juega el Estado en materia de trabajo y seguridad social, al ser tanto generador de empleos como el responsable de normar, regular y supervisar que otros actores (como las empresas) cumplan con la ley; además de garantizar los derechos de las personas y en épocas de crisis establecer medidas para amortiguar los efectos adversos de éstas en la población, entre otras cosas.

Por lo anterior, para entender cuáles son las obligaciones del Estado en relación con los derechos de las personas que se ocupan de manera informal en el espacio público a continuación se analiza el contenido de cada una de las obligaciones, así como los principios de aplicación de progresividad, prohibición de regresión y el uso máximo de recursos disponibles.¹¹⁶

¹¹¹ Este derecho se encuentra plasmado en el artículo 9º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la siguiente forma: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”. Véase también Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 9º.

¹¹² Véase Comité DESC, Observación General núm. 18. El derecho al trabajo (artículo 6º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 7.

¹¹³ La Suprema Corte de Justicia de la Nación presenta una base de 208 instrumentos internacionales en los que se reconocen derechos humanos de los cuales el Estado mexicano es parte. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos”, disponible en <<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>>, página consultada el 16 de octubre de 2015.

¹¹⁴ Sandra Serrano y Daniel Vázquez (coords.), *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flasco-México, 2013, p. 61.

¹¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 15 de agosto de 2016, artículo 1º.

¹¹⁶ Sin embargo, es preciso tener en cuenta lo que Serrano y Vázquez destacan al señalar que la conceptualización y especificación de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos no es única sino que está en constante

a) OBLIGACIONES GENERALES: RESPETAR, PROTEGER, GARANTIZAR Y PROMOVER¹¹⁷

El Comité DESC especifica varios tipos o niveles de obligaciones impuestas a los Estados en materia del derecho al trabajo y otros derechos, las cuales están interrelacionadas entre sí junto con los elementos esenciales ya analizados. A continuación se ejemplifican dichas obligaciones:

➤ Obligación de respetar

Ésta reclama a los Estados abstenerse de interferir directa o indirectamente en el disfrute del derecho al trabajo y de restringir o denegar su ejercicio. Por ejemplo, implica el reconocimiento legal como *trabajadores* de todas las personas que se desempeñan en el sector informal. El cumplimiento de esta obligación también exige que el Gobierno de la Ciudad de México respete que las y los trabajadores, tanto formales como informales, se organicen y creen organizaciones de comerciantes informales; por lo tanto no debe establecer requisitos que impidan su constitución o su existencia, tales como realizar trámites desmedidos, complicados y tardados o tener que cubrir un número demasiado alto de integrantes, entre otros. Por el contrario, se estaría faltando a esta obligación si el Estado promulgara algún tipo de normatividad que prohibiera la creación de organizaciones de trabajadores informales, o cuando alguna autoridad impidiera a las personas que trabajan de manera informal crear o integrarse a alguna de ellas por su origen étnico, social, racial, o cualquier otra condición.¹¹⁸

Por otra parte, se viola esta obligación en el momento que el Estado aprueba leyes o políticas manifiestamente incompatibles con los instrumentos internacionales relacionados con el derecho al trabajo, o si suspende la legislación necesaria para el ejercicio de este derecho. También se incumple al denegar o limitar el acceso igualitario a trabajo digno a todas y todos, especialmente a las personas y grupos desfavorecidos y marginados;¹¹⁹ por ejemplo, esta violación se presenta en el momento en que las y los trabajadores informales son detenidos o se les retiran sus productos de manera violenta en algunos operativos, sin que tengan la posibilidad de recuperarlos ni de trabajar.

➤ Obligación de proteger

Ella exige que los Estados adopten medidas que impidan a terceros interferir en el disfrute del derecho al trabajo; entendiendo por terceros a los particulares, grupos, empresas, otras entidades y agentes

construcción por parte de los diversos órganos internacionales como la cortes, los tribunales de derechos humanos y los comités de las Naciones Unidas a través de las observaciones generales, los convenios y las recomendaciones, entre otros. Véase Sandra Serrano y Daniel Vázquez (coords.), *op. cit.*, pp. 51 y 52.

¹¹⁷ Es común encontrar diferencias en los términos que se utilizan para las observaciones; generalmente esto se atribuye a la traducción y al derecho. Lo anterior ocurre particularmente con la obligación de *aplicar*. Como se muestra en su definición, dicha obligación incluye tres subtipos de obligaciones: proporcionar, facilitar y promover; la de *proporcionar* en otros derechos o por motivos de redacción se usa como *garantizar* o *proveer*. Véase Ximena Maroto Elías (coord.), *op. cit.*, n. 7, p. 16.

¹¹⁸ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 31ª reunión, San Francisco, 9 de julio de 1948, artículos 2º, 3.2 y 7º (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de octubre de 1950); y Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 32ª reunión, Ginebra, 1 de julio de 1949, artículo 1º.

¹¹⁹ La Observación General núm. 18 señala en particular a personas presas o detenidas, miembros de minorías y trabajadores migratorios. Véase Comité DESC, Observación General núm. 18. El derecho al trabajo (artículo 6º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 23.

estatales. Al no reglamentar la actividad de particulares, grupos o sociedades para impedir que vulneren el derecho al trabajo de otras personas se está violando esta obligación.¹²⁰

Por ejemplo, el Estado se encuentra obligado a poner en práctica una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y elimine todas las formas de discriminación en el empleo y la ocupación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social para proteger a todas las personas, independientemente de si se ocupan en la economía formal o informal, como son las y los trabajadores por cuenta propia y los independientes.¹²¹

Además, tanto en la estrategia nacional de empleo como en los planes de acción estatales se debe respetar y proteger el trabajo por cuenta propia utilizando “todos los medios apropiados” para lograrlo, entre ellos establecer los mecanismos que sirvan de supervisión y control para la aplicación de dichas medidas y de ser posible contemplar sanciones en caso de incumplimiento.¹²² Para lograrlo la OIT ha recomendado que se extienda la cobertura de la inspección del trabajo a la economía informal para proteger a las personas que se desempeñan en ella; además de que se oriente a los órganos responsables de realizar las inspecciones sobre el modo de abordar las condiciones de trabajo que se presentan en la informalidad.¹²³

Debido a que las y los trabajadores informales son particularmente vulnerables a la explotación por trabajo forzoso u obligatorio y son susceptibles de que existan tales prácticas en el sector informal por la falta de controles y supervisiones, los Estados deben proteger a todas las personas de realizar cualquier tipo de trabajo o servicio bajo la amenaza de recibir alguna pena, prohibiéndolo y tomando medidas eficaces para abolirlo de forma inmediata en caso de presentarse.¹²⁴

El sector informal es heterogéneo. En él participan diversos grupos de población que poseen características particulares y necesitan ser protegidos de manera prioritaria, y frente a los cuales el Estado tiene obligaciones reforzadas. Entre ellos se encuentran las niñas, los niños y las y los adolescentes y jóvenes menores de 18 años de edad, las mujeres, y las personas mayores e indígenas, entre otros.

A manera de ejemplo, el Estado debe velar por el fortalecimiento y fomento de las actividades tradicionales, las relacionadas con la economía de subsistencia y las artesanías, entre la población originaria o perteneciente a pueblos y comunidades indígenas en la Ciudad de México, debido a que son factores importantes del mantenimiento de su cultura y su autosuficiencia y desarrollo económicos.¹²⁵ Por lo anterior, los grupos de población indígena que elaboran artesanías y la venden para obtener

¹²⁰ *Ibidem*, párr. 35.

¹²¹ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 42ª reunión, Ginebra, 25 de junio de 1958 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 1962).

¹²² Comité DESC, Observación General núm. 18. El derecho al trabajo (artículo 6º del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales), párr. 44; y Comité DESC, Observación General núm. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9º), párrs. 45 y 46.

¹²³ Organización Internacional del Trabajo, Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, párr. 27.

¹²⁴ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 14ª reunión, Ginebra, 28 de junio de 1930 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de agosto de 1935); y Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 40ª reunión, Ginebra, 25 de junio de 1957 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de agosto de 1959).

¹²⁵ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 76ª reunión, Ginebra, 27 de junio de 1989 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 1991).

recursos y promover su cultura han de estar protegidos contra extorsiones, decomisos de mercancías y agresiones, entre otros, que limiten su actividad.

Por otra parte, el Estado debe erradicar el trabajo infantil¹²⁶ para proteger el sano desarrollo de las niñas y los niños. Es decir que en el caso de México ninguna persona menor de 15 años de edad deberá ser admitida en el empleo o trabajar en ocupación alguna;¹²⁷ sin embargo, en la economía informal es común encontrar a personas en este rango de edad trabajando.¹²⁸ Frente a ello la OIT enfatiza el deber de salvaguardar a las niñas, los niños y las y los adolescentes de la explotación laboral,¹²⁹ estableciendo la necesidad de una protección especial contra los trabajos peligrosos,¹³⁰ las peores formas de trabajo infantil¹³¹ y el servicio doméstico no remunerado de carácter peligroso.¹³² Por tanto, el Estado

¹²⁶ Se refiere a la participación de niños en formas de trabajo prohibidas y, a nivel más general, en tipos de trabajo que es preciso eliminar por ser social y moralmente indeseables, a partir de las orientaciones de la legislación nacional; el Convenio núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, de 1973; y el Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, de 1999; así como las recomendaciones respectivas que los complementan (núms. 146 y 190). Organización Internacional del Trabajo, Resolución sobre las estadísticas del trabajo infantil, adoptada por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo durante su 18ª reunión, Ginebra, 5 de diciembre de 2008, párr. 14, disponible en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_112462.pdf>, página consultada el 20 de agosto de 2015.

¹²⁷ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 58ª reunión, Ginebra, 26 de junio de 1973 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de junio de 2016).

¹²⁸ Por ejemplo, de los 2 475 989 niñas, niños y adolescentes ocupados en México que en 2015 tenían entre cinco y 17 años de edad, 53.7% (1 330 607) trabajaba en actividades u ocupaciones peligrosas según la Ley Federal del Trabajo. Véase Instituto Nacional de Geografía y Estadística, “Trabajo infantil 2015”, disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/modulos/mti/2015/>>, página consultada el 20 de noviembre de 2016.

¹²⁹ El artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño lo define como: “1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”. Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/44/25, Nueva York, 20 de noviembre de 1989, artículo 32.

¹³⁰ “a) los trabajos en que el niño queda expuesto a abusos de orden físico, psicológico o sexual; b) los trabajos que se realizan bajo tierra, bajo el agua, en alturas peligrosas o en espacios cerrados; c) los trabajos que se realizan con maquinaria, equipos y herramientas peligrosos, o que conllevan la manipulación o el transporte manual de cargas pesadas; d) los trabajos realizados en un medio insalubre en el que los niños estén expuestos, por ejemplo, a sustancias, agentes o procesos peligrosos, o bien a temperaturas o niveles de ruido o de vibraciones que sean perjudiciales para la salud, y e) los trabajos que implican condiciones especialmente difíciles, como los horarios prolongados o nocturnos, o los trabajos que retienen injustificadamente al niño en los locales del empleador”; Organización Internacional del Trabajo, Resolución sobre las estadísticas del trabajo infantil, párr. 20.

¹³¹ “a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños”; *ibidem*, párr. 17.

¹³² “Se denominan servicios domésticos no remunerados de carácter peligroso los servicios que prestan los niños en el propio hogar, en las condiciones que se definen en el párrafo 20 *supra*, es decir, servicios domésticos no remunerados que se suministran: a) durante horarios prolongados; b) en un medio insalubre, que suponen la manipulación de equipos peligrosos o cargas pesadas; c) en lugares peligrosos, etc. La definición de servicios domésticos no remunerados prestados durante horarios prolongados por niños, con relación a su edad, podría diferir de la que se aplica en el caso de los niños ocupados en la producción económica. El efecto sobre la educación del niño también debería ser considerado al determinar lo que constituye horarios prolongados”; *ibidem*, párrs. 36 y 37. Al respecto de todas estas categorías véanse, por ejemplo, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, “Trabajo infantil 2015”, *loc. cit.*; Organización Internacional del Trabajo, *Informe III. Estadísticas del trabajo infantil*, 18ª reunión de la Conferencia Internacional de Estadísticos del

tiene como obligación reforzada diseñar y ejecutar programas destinados a la economía informal para impedir la ocupación de niñas, niños y adolescentes en estos trabajos de manera urgente y así eliminar de forma inmediata el trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de este grupo de población.¹³³ En particular, debe contar con legislación que especifique “las medidas para garantizar la aplicación de un sistema de exámenes médicos de aptitud a los menores dedicados, por cuenta propia o por cuenta de sus padres, al comercio ambulante o a cualquier otro trabajo ejercido en la vía pública o en un lugar público”, con el fin de declarar si son aptos para realizar el trabajo.¹³⁴

➤ Obligación de garantizar¹³⁵

1) Planes y medidas generales

Esta obligación implica que los Estados deben adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otro tipo adecuadas para velar por su plena realización. Para cumplir con ella, el Estado se enfrenta a un panorama complejo debido a que las y los trabajadores informales, especialmente quienes realizan sus ocupaciones en el espacio público, son un grupo que posee diferentes niveles de vulnerabilidad al caracterizarse por desarrollar sus actividades en condiciones inseguras, recibir ingresos bajos o irregulares, trabajar largas jornadas y contar con bajos niveles de competencias, entre otros. A todo esto se suma que las personas que laboran en el sector informal de la economía no cuentan con seguridad social, a pesar de la insistencia de las y los expertos en la necesidad de ampliar la cobertura de la protección a esta población.¹³⁶

Así, la obligación de garantizar conlleva que en el plan nacional de desarrollo se incluya un marco integrado de políticas que aborde, por ejemplo, la promoción de estrategias de desarrollo local, incluyendo el acceso y la utilización de los espacios públicos de forma regulada y ordenada; inspecciones del trabajo eficientes y eficaces; y el acceso efectivo a la justicia, entre otros.¹³⁷ En tal sentido, el Estado debe adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales de empleo que presten atención prioritaria a las y los trabajadores informales y a otros grupos desfavorecidos o marginados, e incluyan

Trabajo, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2008, disponible en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_099977.pdf>, página consultada el 20 de agosto de 2015; y Organización Internacional del Trabajo, Resolución sobre las estadísticas del trabajo infantil.

¹³³ México lo ratificó el 30 de junio de 2000. Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 87ª reunión, Ginebra, 17 de junio de 1999 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de marzo de 2001).

¹³⁴ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 78 sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 29ª reunión, Montreal, 9 de octubre de 1946.

¹³⁵ Esta obligación es nombrada de distintas maneras en las diversas observaciones generales del Comité DESC; por ejemplo en la Observación General núm. 18 se le denomina *aplicar*, mientras que en la Observación General núm. 19 es referida como *cumplir*. Para facilitar la comprensión de la obligación se utiliza la denominación general de *garantizar*.

¹³⁶ Organización Internacional del Trabajo, Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal. Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, párr. 29; y Organización Internacional del Trabajo, Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, párrs. 9; 11, inciso *n*; 17, inciso *b*; 18; 19 y 20.

¹³⁷ Organización Internacional del Trabajo, Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, párrs. 10 y 11, incisos *o*, *q* y *s*.

indicadores y criterios para la medición y revisión periódica de los avances.¹³⁸ Esto también implica ampliar las funciones del sistema de administración pública del trabajo para que contemple las condiciones de trabajo y de vida profesional de las personas ocupadas por cuenta propia en el sector informal y de los pequeños agricultores que no contratan mano de obra, entre otros. La alta proporción de personas trabajadoras informales en el país y en la Ciudad de México lo exige.¹³⁹

Al formular y aplicar cualquier política en la que se atienda el tema del trabajo informal, el Estado debe asegurar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la cooperación entre los órganos y las autoridades competentes.¹⁴⁰ Retomando el derecho que tienen las y los trabajadores informales a organizarse, se debe garantizar su participación en la elaboración de la estrategia y plan de acción nacional de empleo, junto con las que tradicionalmente han participado (las organizaciones patronales y los sindicatos). En tal sentido, el Comité DESC ha subrayado que para “la formulación, aplicación, revisión y supervisión de las leyes y las políticas relacionadas con el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias” es importante que las autoridades celebren consultas con las organizaciones que representan a las y los trabajadores informales, y con los representantes de grupos étnicos y comunidades indígenas, por ejemplo.¹⁴¹

De esta manera, se observa que con el fin de cumplir con sus obligaciones en materia de derechos laborales, los Estados están comprometidos a establecer una política nacional que promueva un ambiente de trabajo seguro y saludable.¹⁴² Para ello debe instituir, mantener y desarrollar de forma progresiva un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo que incluya mecanismos de apoyo para la mejora progresiva de las condiciones que se presentan en la economía informal; dicho sistema también tiene que ser examinado periódicamente.¹⁴³

El Estado debe asignar suficientes recursos económicos, materiales y humanos para supervisar el sector informal; prevenir el trabajo forzoso u obligatorio entre las y los trabajadores informales; y aplicar todas las medidas adecuadas y pertinentes, hasta el máximo de los recursos disponibles, para que estos trabajadores vayan transitando hacia la formalidad y se les asegure el disfrute de condiciones justas, equitativas y satisfactorias en el trabajo, así como el acceso y ejercicio de diversos derechos que les permitan contar con condiciones de vida dignas y de calidad.¹⁴⁴

Por ejemplo, el Comité DESC remarca la importancia de que los planes ordinarios de seguridad social incluyan, aunque sea de manera gradual, a las y los trabajadores informales “incluso cuando haya una capacidad limitada para financiar la seguridad social, ya sea con los ingresos fiscales o con las

¹³⁸ Comité DESC, Observación General núm. 18. El derecho al trabajo (artículo 6º del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales), párr. 41, inciso *c*.

¹³⁹ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 150 sobre la administración del trabajo, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 64ª reunión, Ginebra, 26 de junio de 1978 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de mayo de 1982).

¹⁴⁰ Organización Internacional del Trabajo, Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, párr. 12.

¹⁴¹ Comité DESC, Observación General núm. 23. El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7º), párr. 56.

¹⁴² El Comité DESC señala que ésta es una de las *obligaciones básicas* para garantizar niveles mínimos del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. *Ibidem*, párr. 65, inciso *d*.

¹⁴³ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 95ª reunión, Ginebra, 15 de junio de 2006.

¹⁴⁴ El Comité DESC reconoce como medidas que se pueden aplicar los planes contributivos, planes no contributivos y planes mixtos que combinen ambos. Además son aceptados los planes privados y las medidas de autoayuda u otras como los planes comunitarios o los planes de asistencia mutua, los cuales deben estar amparados por el Estado. Comité DESC, Observación General núm. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9º), párr. 4, incisos *a* y *b*.

cotizaciones de los beneficiarios”.¹⁴⁵ Si bien se reconoce que el Estado puede llevar a cabo estas medidas de forma progresiva, como mínimo indispensable debe asegurar y vigilar que dentro de los sistemas o planes de seguridad social se le dé acceso a por lo menos un grupo básico de riesgos e imprevistos sociales.¹⁴⁶ En caso de ser necesario, puede utilizar temporalmente “planes alternativos y de bajo costo para ofrecer una cobertura inmediata a esta población”;¹⁴⁷ sin embargo, frente al déficit de seguridad social que se vive se han planteado estrategias que la complementan (por ejemplo, el establecimiento de planes como el Piso de Protección Social¹⁴⁸) basadas en la justicia social y los derechos humanos para lograr la incorporación de los grupos excluidos y avanzar hacia *regímenes integrales*.¹⁴⁹

A pesar de lo antes mencionado, los derechos al trabajo y a la seguridad social en distintos países están generalmente enlazados a la “inserción al empleo y al reconocimiento legal de la existencia de la relación laboral”; en caso de no cubrir esos requisitos, el acceso y ejercicio de los derechos se complica. Ante ello, diversos especialistas subrayan que:

se requiere una estrategia que pueda incluir desde la expansión de cobertura de los sistemas existentes hasta el desarrollo de nuevos instrumentos de protección, como los seguros y la consolidación de recursos aportados por los propios [trabajadores] informales. Debería incluir salud, pensiones y, dado el predominio de mujeres, maternidad. Se extendería tanto a los trabajadores en microempresas como a los independientes. Desde una perspectiva sistémica, el derecho a la protección social debería ser garantizado a las personas como ciudadanos más que como trabajadores y otorgado sobre la base del principio de la universalidad.¹⁵⁰

Para garantizar a las y los trabajadores informales sus derechos, el Comité DESC destaca que ha observado en países con importantes sectores informales la aplicación de planes de pensiones y de salud universal para atender sus necesidades; además, señala algunas medidas que se pueden incluir en dichos sistemas:

- a) la eliminación de los obstáculos que impiden el acceso de esas personas a los planes de seguridad social no tradicionales, como el seguro comunitario;

¹⁴⁵ *Ibidem*, párr. 51.

¹⁴⁶ *Ibidem*, párr. 59, inciso a.

¹⁴⁷ *Ibidem*, párr. 51.

¹⁴⁸ El Piso de Protección Social no es una norma universal sino un enfoque de política que es parte de la estrategia de ampliación de la seguridad social ya comentada, la cual comprende el establecimiento de un conjunto básico de garantías que asegure que nadie viva por debajo de un determinado nivel de ingresos y con acceso al menos a los servicios sociales básicos, para ir ampliándolas gradualmente hasta lograr la plena cobertura de la seguridad social. Organización Internacional del Trabajo, *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social*, Ginebra, OIT, 2011, p. xxviii.

¹⁴⁹ Las nuevas estrategias plantean que los Estados que no logren cumplir a cabalidad con las normas sobre seguridad social establecidas pueden implementar acciones en dos dimensiones: “una horizontal de ampliación de la seguridad social mediante la adopción de un régimen básico de seguridad social en el ámbito mundial bajo cuatro prestaciones esenciales de carácter no contributivo que se garantizaría a todos los residente del país: atención básica de salud; prestaciones familiares y/o por hijo a cargo por encima del umbral de pobreza; prestaciones de desempleo básicas, y pensiones de vejez e invalidez; y otra vertical para ir ascendiendo en la ‘escala de seguridad social’ para así alcanzar progresivamente el nivel establecido por el Convenio núm. 102”. Organización Internacional del Trabajo, *La seguridad social y la primacía del derecho*, Ginebra, OIT, 2011, pp. 287-292. Para más información véase, por ejemplo, Organización Internacional del Trabajo, *Informe vi. Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2011.

¹⁵⁰ Víctor E. Tokman, “Informalidad en América Latina: balance y perspectivas de políticas”, en *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, op. cit., p. 30.

- b) el otorgamiento de un nivel mínimo de cobertura de riesgos e imprevistos con una expansión progresiva con el tiempo; y
- c) el respeto y el apoyo a los planes de seguridad social desarrollados en el marco de la economía no estructurada, como los planes de microseguro y otros planes de microcrédito afines.¹⁵¹

En el mismo sentido, el Comité DESC ha indicado que para garantizar el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias en el trabajo, los Estados deben contemplar uno de sus componentes fundamentales: la prevención de accidentes y enfermedades. Al respecto, este organismo indica la necesidad de que se implemente “una política nacional para prevenir los accidentes y daños a la salud relacionados con el trabajo mediante la reducción al mínimo de los riesgos en el entorno de trabajo”, la cual debe abarcar “todas las ramas de la actividad económica, incluidos los sectores formales e informales, y todas las categorías de trabajadores” como los del sector informal. Esta política debería considerar un organismo central que coordine su aplicación y que esté autorizado para realizar evaluaciones periódicas. Aunque se reconoce la dificultad que enfrentan los Estados para alcanzar la prevención total, se puntualiza la urgencia de aplicar “medidas preventivas inmediatas que deberían ampliarse con el tiempo”, pues “los costos humanos y de otra índole de no adoptarlas son muy superiores a la carga económica que entraña”.¹⁵²

Frente a las condiciones en que trabajan las personas ocupadas de manera informal, en particular en el espacio público, la OIT reafirma que “es necesario garantizar jurídicamente el uso del espacio público por los vendedores ambulantes, a fin de facilitar su estabilidad y reducir su incertidumbre. Las intervenciones de apoyo, como el acceso al crédito y la capacitación, podrían ser irrelevantes si el derecho del vendedor ambulante a vender en las calles o en un lugar público determinado no se ha garantizado”.¹⁵³

2) Medidas que facilitan la garantía y el goce de los derechos

La obligación de garantizar exige a los Estados que adopten medidas positivas dirigidas a asistir a las personas trabajadoras informales en el ejercicio y goce de sus derechos. Una manera en que el Estado cumple con esto se da cuando la política de empleo reconoce la importancia de las fuentes de trabajo ofrecidas por el sector informal o cuando extiende progresivamente las medidas de reglamentación a este sector proporcionándoles, por ejemplo, seguridad para vender de manera regulada y ordenada. También le corresponde ampliar sus posibilidades de acceso a recursos, mercados, crédito, infraestructura, medios de formación y conocimientos técnicos; y a incorporarse en la formalidad, y de manera muy importante tiene que establecer medidas para mejorar las condiciones de trabajo de las personas que componen este sector.¹⁵⁴

El Estado cumple con su obligación al fomentar el acceso a la educación, a la formación y al aprendizaje permanente de las y los trabajadores informales, y cuando define políticas al respecto diri-

¹⁵¹ Comité DESC, Observación General núm. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9º), párr. 34.

¹⁵² Comité DESC, Observación General núm. 23. El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7º), párrs. 25, 26 y 28.

¹⁵³ Organización Internacional del Trabajo, “Grupos específicos. 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo”, en *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad*, Ginebra, OIT, 2013, p. 171.

¹⁵⁴ Organización Internacional del Trabajo, Recomendación núm. 169 sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 70ª reunión, Ginebra, 27 de junio de 1984, párrs. 27-29.

gidas a transformar las actividades de la economía informal en trabajos plenamente integrados en la vida económica. Además, se necesita reconocer y poder validar los conocimientos y las competencias adquiridas en los lugares de trabajo informales como experiencia, con el fin de que ayude a las y los trabajadores informales a ingresar a la economía formal.¹⁵⁵

Por otra parte, para que el Estado garantice los derechos de las personas trabajadoras con responsabilidades hacia las y los hijos a su cargo, tanto del sector formal como del informal, debe facilitar el cumplimiento de sus responsabilidades familiares cuando éstas limitan sus oportunidades de prepararse para la actividad económica y para ingresar, participar y progresar en ella. Con el propósito de cumplir con esta obligación, se deberán implementar todas las medidas necesarias para desarrollar o promover servicios comunitarios, públicos o privados que sean compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales, tales como los servicios y medios de asistencia a la infancia y de asistencia familiar, entre otros.¹⁵⁶ Al respecto la OIT señala:

En algunos casos, a los trabajadores informales se les niegan los derechos acordados por ley a otros trabajadores, por ejemplo, la asistencia para el cuidado de los hijos y el acceso a instituciones de formación. La Comisión de Expertos ha solicitado a los Estados que aseguren que los trabajadores informales están protegidos contra toda discriminación, y se les ayude, en la medida de lo posible, para que puedan conciliar su trabajo y sus responsabilidades familiares.¹⁵⁷

Por su parte, el Comité DESC manifiesta que los Estados deben introducir políticas para promover la conciliación de la vida laboral y familiar como “servicios asequibles de guardería y de atención a adultos dependientes”;¹⁵⁸ y que además se deberían establecer medidas de apoyo adecuadas, como seguros de maternidad, a las que puedan tener acceso las trabajadoras por cuenta propia en caso de que no obtengan ingresos suficientes, por ejemplo.¹⁵⁹

Otra forma para facilitar la garantía del derecho al trabajo y otros derechos relacionados es la promoción de cooperativas entre las personas que trabajan de manera informal en el espacio público, así como proporcionar capacitación para su creación y mantenimiento. En tal sentido, la OIT remarca el importante papel de las cooperativas en la transformación del trabajo informal, y de la economía informal en general, en labores amparadas por la legislación.¹⁶⁰

3) Medidas que garantizan los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad

La obligación de garantizar impone a los Estados el deber de actuar en favor de las personas o grupos que no pueden acceder o ejercer sus derechos por diversas razones; implica tomar medidas específicas para atender a grupos en situación de vulnerabilidad. Si bien las y los trabajadores informales requieren

¹⁵⁵ Organización Internacional del Trabajo, Recomendación núm. 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 92ª reunión, Ginebra, 17 de junio de 2004, párr. 3, inciso *d*.

¹⁵⁶ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 67ª reunión, Ginebra, 23 de junio de 1981, artículo 5º.

¹⁵⁷ Organización Internacional del Trabajo, *Informe VI. El trabajo decente y la economía informal*, *doc. cit.*, p. 49.

¹⁵⁸ Comité DESC, Observación General núm. 23. El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7º), párr. 32.

¹⁵⁹ *Ibidem*, párr. 47, inciso *g*.

¹⁶⁰ Organización Internacional del Trabajo, Recomendación núm. 193 sobre la promoción de las cooperativas, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 90ª reunión, Ginebra, 20 de junio de 2002, párr. 9.

una atención especial, dentro de este grupo heterogéneo es necesario que el Estado haga efectivos los derechos de aquellas personas en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión, como son las personas mayores, las poblaciones indígenas, las mujeres madres jefas de familia, la personas con discapacidad y la población que vive y sobrevive en situación de calle, entre otros. Tales grupos de población se enfrentan a condiciones de discriminación múltiple que limitan el ejercicio y goce de sus derechos.

Por ejemplo, el Estado tiene la obligación de garantizar que las y los trabajadores mayores gocen de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias en su entorno laboral; además debe de proporcionar “prestaciones de vejez no contributivas, u otras ayudas, para todas las personas, sin distinción de sexo, que al cumplir una edad prescrita, fijada en la legislación nacional, carezcan de recursos”.¹⁶¹ Contar con programas de seguridad social no contributivos que protejan por lo menos contra accidentes y enfermedad a las y los trabajadores informales en el espacio público, quienes no han podido ejercer por sí mismos sus derechos, es una forma que tienen los Estados para velar por la aplicación del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias.¹⁶²

➤ Obligación de promover

En cuanto a la obligación de *promover*, el Estado debe tomar las medidas necesarias, adecuadas y efectivas para garantizar la existencia de mecanismos educativos, informativos y de sensibilización destinados a crear conciencia pública sobre el derecho que tienen las y los trabajadores informales a trabajar,¹⁶³ a hacerlo en condiciones sanas y seguras, y en general a ejercer sus derechos. Por lo anterior, debe emprender programas dirigidos a lograr este fin y “ampliar, adaptar y armonizar gradualmente sus sistemas de formación profesional en forma que cubran las necesidades de los jóvenes y de los adultos en todos los sectores de la economía y ramas de actividad económica y a todos los niveles de calificación y de responsabilidad”.¹⁶⁴

b) PRINCIPIOS DE APLICACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS Y LOS TRABAJADORES INFORMALES

➤ Progresividad

Los Estados se encuentran obligados a velar por la realización progresiva del ejercicio del derecho al trabajo, avanzando lo más expedita y eficazmente posible hacia su plena aplicación. Es decir, a partir del cumplimiento de la obligación fundamental mínima o esencial y de las obligaciones de efecto inmediato ya señaladas, el Estado ha de implementar acciones necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga para lograr paulatinamente la plena efectividad del derecho al trabajo en un breve lapso para todas y todos:

¹⁶¹ Comité DESC, Observación General núm. 6. Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, E/C.12/1995/16/Rev.1, aprobada en el 13º periodo de sesiones, 8 de diciembre de 1995, párr. 21.

¹⁶² Comité DESC, Observación General núm. 23. El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7º), párr. 64.

¹⁶³ Comité DESC, Observación General núm. 18. El derecho al trabajo (artículo 6º del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales), párr. 28.

¹⁶⁴ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 142 sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 60ª reunión, Ginebra, 23 de junio de 1975, artículo 4º (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de noviembre de 1978).

La progresividad involucra tanto gradualidad como progreso (Abramovich y Courtis, 2006: 58). La primera se refiere a que la efectividad de los derechos no se logrará de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. El progreso evidencia que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. La progresividad requiere del diseño de planes para avanzar hacia el mejoramiento de dichos planes. [...] las medidas que adopte[n los Estados] serán “deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones” (Comité DESC, 1990: 2). [...] Además, el principio de progresividad supone la obligación de los Estados de crear indicadores para verificar el avance progresivo del ejercicio de los derechos.¹⁶⁵

➤ No regresividad

Los Estados no tienen que adoptar, en principio, medidas regresivas en relación con los derechos de las y los trabajadores informales. Es decir, una vez que se ha alcanzado un nivel en el goce del derecho está prohibida cualquier acción que implique un retroceso o disminuya su ejercicio o realización; en caso de adoptarse, los Estados deben demostrar que lo han hecho tras considerar todas las alternativas, que las decisiones están plenamente justificadas y que están haciendo pleno uso de los máximos recursos disponibles. Al respecto, Abramovich y Courtis señalan que

el Estado sólo puede justificar la regresividad de una medida demostrando: *a)* que la legislación que propone pese a implicar retrocesos en algún derecho, implica un avance, teniendo en cuenta *la totalidad de los derechos previstos en el Pacto* [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] y *b)* que *ha empleado todos los recursos de que dispone*, y que aun así, necesita acudir a ésta para proteger derechos del Pacto.¹⁶⁶

Por ejemplo, en caso de que el Estado dispusiera de alguna medida que recorte los planes que integren el sistema de seguridad social y disminuya la prestación de servicios o la protección frente a riesgos –por ejemplo la disminución del listado de enfermedades incluidas en los programas de atención básica de salud–, se estaría aplicando una medida regresiva. Ante ese tipo de acciones, el Comité DESC examinaría detenidamente: *a)* si hubo una justificación razonable de las medidas; *b)* si se estudiaron exhaustivamente las posibles alternativas; *c)* si hubo una verdadera participación de los grupos afectados en el examen de las medidas y alternativas propuestas; *d)* si las medidas eran directa o indirectamente discriminatorias; *e)* si las medidas tendrán una repercusión sostenida en el ejercicio del derecho a la seguridad social o un efecto injustificado en los derechos adquiridos en materia de seguridad social, o si se priva a alguna persona o grupo del acceso al nivel mínimo indispensable de seguridad social, y *f)* si se hizo un examen independiente de las medidas a nivel nacional.¹⁶⁷ Una situación clara de regresividad sería la instauración del trabajo forzado en el país.

➤ Uso de los máximos recursos disponibles

En su artículo 2.1 el PIDESC impone a cada Estado la obligación de adoptar las medidas necesarias “hasta el máximo de los recursos de que disponga”, por lo cual quienes no tengan la voluntad de utilizarlos de manera prioritaria para hacer efectivo el derecho al trabajo están incumpliendo sus obli-

¹⁶⁵ Sandra Serrano y Daniel Vázquez (coords.), *op. cit.*, pp. 109-111.

¹⁶⁶ Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 2ª ed., Madrid, Trotta, 2004, pp. 109 y 110, citado en *ibidem*, p. 111.

¹⁶⁷ Comité DESC, Observación General núm. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9º), párr. 42.

gaciones. Este principio comprende no sólo los recursos económicos sino también los tecnológicos, institucionales y humanos. Al respecto, en 2007 el Comité DESC declaró que

el máximo uso de recursos se relaciona con la adopción de medidas que deben incluir todos los mecanismos apropiados, lo que abarca las legislativas, judiciales (u otros tipos de exigibilidad), así como las administrativas, financieras, educativas y sociales. [...] en situaciones de crisis, los Estados están obligados a proteger a los grupos con más desventaja o marginados de la sociedad a través de la adopción de programas públicos inmediatos. [...] el máximo uso de recursos disponibles se refiere no sólo a los recursos propios del Estado, sino también a los provenientes de la cooperación y asistencia internacional.¹⁶⁸

C. Trabajo informal y uso y disfrute del espacio público en la Ciudad de México: la necesidad de garantizar el ejercicio de derechos

1. La ciudad y el espacio público

La ciudad¹⁶⁹ es un espacio común que se estructura y organiza para cumplir diversas funciones que permiten el desarrollo de las personas que la habitan y la transitan; al mismo tiempo es un *ámbito de la ciudadanía* al ser el marco donde se ejercen derechos y libertades bajo el principio de la “igualdad político-jurídica vinculada al estatuto del ciudadano”.¹⁷⁰ La ciudad es más que una simple área geográfica o física; se integra por un espacio público y uno privado, ámbitos que se complementan y que conforman el escenario en donde se desenvuelve la vida pública.¹⁷¹

El espacio público es parte fundamental de las ciudades, por lo cual ha sido analizado y conceptualizado desde diversas disciplinas (como el urbanismo, la sociología, la ciencia política y el derecho, entre otras) donde cada una hace hincapié en alguna de sus dimensiones. Sin embargo, éste se integra por varios aspectos inherentes que deben ser analizados en conjunto para entender su complejidad y poder generar propuestas más adecuadas que permitan la solución de las problemáticas que se presentan en él. Por lo anterior, el espacio público es entendido como:

- Un espacio físico y funcional de *encuentro y conectividad*, de tránsito, movilidad e intercambio compuesto por calles, avenidas, plazas, parques, monumentos, equipamiento y mobiliario urbano, y espacios de transición. El urbanismo estudia y organiza este espacio como elemento articulador de la ciudad, mientras que el derecho regula sus usos y funciones que no están exentos de conflictos y desigualdad.¹⁷²

¹⁶⁸ Sandra Serrano y Daniel Vázquez (coords.), *op. cit.*, p. 113.

¹⁶⁹ Entendida como el “espacio geográfico transformado por el hombre mediante la realización de un conjunto de construcciones con carácter de continuidad y contigüidad”; véase Horacio Landa, *Terminología de urbanismo*, México, CIDIV-Indeco, 1976, disponible en <http://www.hic-al.org/glosario_definicion.cfm?id_entrada=9>, página consultada el 18 de agosto de 2015.

¹⁷⁰ Jordi Borja y Zaida Muxí, *El espacio público, ciudad y ciudadanía*, Barcelona, 2000, p. 76, disponible en <http://www.esdi-online.com/repositori/public/dossiers/DIDAC_wdw7ydy1.pdf>, página consultada el 18 de agosto de 2015.

¹⁷¹ Véase Maritza Rangel Mora, “La recuperación del espacio público para la sociabilidad ciudadana”, documento presentado en el Congreso Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable 2002, Valparaíso, agosto de 2002, p. 2, disponible en <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/13458/1/recuperacion_spacio.pdf>, página consultada el 18 de agosto de 2015.

¹⁷² Para un análisis del tema jurídico véase Rodrigo Meneses Reyes, *op. cit.*, pp. 24-27.

- Un espacio social o socioterritorial de *cohesión comunitaria* donde las personas desarrollan sus actividades cotidianas, se relacionan con su entorno físico y social y aprenden a vivir juntas.¹⁷³
- Un espacio cultural y sociocultural integrado por aspectos “simbólicos, patrimoniales, lúdicos y de convivencia”, de expresión comunitaria y cultura, de *animación urbana*, de identidad.¹⁷⁴
- Un espacio político y sociopolítico como ideal de “expresión, reunión, asociación y manifestación” donde se debe garantizar la participación y el ejercicio de la ciudadanía para constituirse en un “ámbito de deliberación democrática abierta a todo el mundo”.¹⁷⁵

Así, “los espacios públicos urbanos históricamente han sido lugares de encuentro, de intercambio y de comunicación, actuando como referentes activos de la vida social, política y cultural”,¹⁷⁶ donde se expresa la diversidad y se aprende la tolerancia pero que están permeados por la desigualdad y el conflicto.¹⁷⁷

Cuadro II.3 Espacios públicos en la Ciudad de México

Espacios públicos	Históricos y patrimoniales	Calles, plazas, centros históricos, pueblos urbanos, barrios antiguos.
	Cívicos y rituales	Cabildos, iglesias y atrios. Panteones.
	Modernos y tradicionales	Calles, calzadas, paseos, parques y jardines.
	Educación	Universidades públicas. Casas de cultura, fábricas de Artes y Oficios.
	Movilidad motorizada/transporte público	Centros de Transferencia Modal, Metrobús, Metro.
Espacios semipúblicos	Centrales y periféricos	
	Recreativos y culturales	Cafés, mercados y museos. Universidades privadas. Cines, deportivos, estadios y foros.
	Centralidades y vialidades modernas privadas y público-privadas	Centros comerciales, cines. Vías rápidas y puentes para vehículos motorizados y no motorizados.
Espacios públicos con usos restringidos	Áreas verdes urbanas y suelo de conservación	Parques recreativos, reservas naturales y bosques.

Fuente: Patricia Ramírez Kuri, “El resurgimiento de los espacios públicos en la Ciudad de México. Diferencias y conflictos por el derecho al lugar”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Las disputas por la ciudad: espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 2013, p. 305.

¹⁷³ Patricia Ramírez Kuri, “El espacio público: ciudad y ciudadanía. De los conceptos a los problemas de la vida pública local”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México, Flacso/Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 37.

¹⁷⁴ Jordi Borja y Zaida Muxí, *op. cit.*, p. 27.

¹⁷⁵ Véase Mikel Aramburu Otazu, “Usos y significados del espacio público”, en *ACE Arquitectura, ciudad y entorno*, año III, núm. 8, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas-Universidad Autónoma de Barcelona, octubre de 2008, p. 144; y Rodrigo Meneses Reyes, *op. cit.*, pp. 25-27.

¹⁷⁶ Patricia Ramírez Kuri, “El espacio público: ciudad y ciudadanía. De los conceptos a los problemas de la vida pública local”, *op. cit.*, p. 35.

¹⁷⁷ Rodrigo Meneses precisa que el aspecto político del espacio público, más que ser un ámbito de deliberación democrática abierta, es un ámbito donde se presentan conflictos y tensiones. Rodrigo Meneses Reyes, *op. cit.*, pp. 24-27.

Para el desarrollo de la vida en las ciudades existe un conjunto de reglas formales establecidas en el ordenamiento jurídico que se destinan a dar orden, “regular la producción, la organización, las formas de apropiación y los usos de la ciudad, así como los espacios, lugares y artefactos que la constituyen, en sus dimensiones pública y privada”. Este ordenamiento urbano debe reflejar el *deber ser* acordado y aprobado por la sociedad; sin embargo, puede plasmar condiciones impuestas o promovidas por ciertas clases, grupos sociales o individuos que tuvieron el peso para influir en su definición. Al respecto, Emilio Duhau define y caracteriza el orden urbano como

el conjunto de normas y reglas, formales y convencionales a través de los cuales se regula la interacción social, las expectativas y las prácticas en torno a la producción, la organización espacial, los usos, las formas de apropiación y los significados atribuidos al espacio urbano. [Estas] normas jurídicas de variada jerarquía [...] pueden ser subdivididas en tres grandes subconjuntos. El primero corresponde a las normas relacionadas con los derechos de propiedad. El segundo subconjunto a las normas orientadas a la regulación de la apropiación del suelo y sus usos y a la producción de la ciudad en cuanto conjunto de edificaciones, infraestructuras y espacios públicos (normas de planeación, de construcción, de infraestructura y de equipamiento). El tercero, a las normas orientadas a la regulación de las prácticas urbanas u “orden reglamentario urbano”. Este último es mucho más complejo de lo que uno tiende espontáneamente a imaginarse. Abarca, en una lista sin duda incompleta, aspectos tan variados como los reglamentos de tránsito; la regulación del transporte público; los usos, el equipamiento, el cuidado y vigilancia, de los parques, plazas y paseos; el mobiliario urbano; las obligaciones de los particulares respecto [a] la limpieza y cuidado de las aceras situadas frente a los inmuebles que habitan o que utilizan para diferentes fines; las actividades comerciales y de servicio que se desarrollan en la vía pública y el dónde, cómo y cuándo tales actividades podrán ser llevadas a cabo; las características de los anuncios publicitarios y comerciales que se ven desde el exterior o que están situados en vías públicas; los horarios de funcionamiento, las características, y los requisitos, localización y normas de funcionamiento de los locales públicos destinados al consumo de alimentos y bebidas, la música, el baile, los espectáculos; los comportamientos permitidos en la vía pública.¹⁷⁸

2. *El espacio público y sus características*

Debido a que el espacio público está relacionado con el bien común o el interés compartido, incumbe a todas y todos al ser algo de dominio público y uso social colectivo, lo cual perfila una de sus principales características: su libre acceso.¹⁷⁹

La cantidad y calidad de los espacios públicos existentes son otros de sus aspectos definitorios que permiten y fomentan la convivencia, la expresión política y la organización; su deficiencia y precariedad impactan negativamente en la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que se desarrollan en la arena pública. Borja señala que la medición de la calidad del espacio público permite evaluar la

¹⁷⁸ Emilio Duhau, “La ciudad informal, el orden urbano y el derecho a la ciudad”, versión para discusión, trabajo presentado en el Congreso de la Anpur, Belo Horizonte, 2003, pp. 1 y 2, disponible en <http://barcelonacomuns.pbworks.com/w/file/64058231/DUHAU_LA_CIUADAD_INFORMAL_el_orden_urbano_y_el_derecho_a_la_ciudad.pdf>, página consultada el 27 de octubre de 2016.

¹⁷⁹ Véanse, por ejemplo, Nancy Fraser, “Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente”, en *Ecuador Debate*, núm. 46, Quito, CAAP, abril de 1999, pp. 139-173; Mikel Aramburu Otazu, *op. cit.*, p. 145; y Jordi Borja y Zaida Muxí, *op. cit.*, p. 28.

democracia ciudadana, ya que es ahí donde se expresan muchos de sus avances y retrocesos, donde se hacen visibles ciertas demandas y se reivindican diversos derechos.¹⁸⁰

Así, el espacio público tiene un papel clave como lugar de participación al ser el escenario donde las personas pueden participar en la *vida pública urbana* haciendo uso de los espacios físicos y simbólicos; interactuando entre sí y con las instituciones gubernamentales, sociales y privadas; manifestándose y ejerciendo sus derechos; e impulsando proyectos colectivos de gestión urbana. Todas éstas son formas y oportunidades de construcción de ciudadanía. La intervención ciudadana en asuntos de interés público es de gran importancia, pues “ésta es la clave para transformar el espacio de lo estatal en espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática”.¹⁸¹

Y es que “ciudad”, “espacio público” y “ciudadanía” son tres conceptos –políticos y urbanos– dialécticamente relacionados: en definitiva, en un sentido relevante, los ciudadanos constituyen la ciudad, la ciudad es ante todo espacio público y el espacio público es donde se desarrollan los ciudadanos.¹⁸²

Sin embargo, por sí mismas las ciudades junto con sus espacios públicos son heterogéneas, pues en ellas vive y convive una enorme cantidad de población integrada por habitantes, población flotante, visitantes y huéspedes¹⁸³ con características demográficas sociales, económicas, políticas y culturales distintas. Si a esta heterogeneidad se le suma el crecimiento acelerado de la población registrado en las últimas décadas, que tiende a concentrarse en las ciudades, el panorama se hace más complejo, pues las necesidades que han de cubrirse se multiplican y diversifican. Asimismo, la Ciudad de México es ampliamente reconocida como intercultural al estar conformada por personas pertenecientes a diferentes pueblos indígenas, nacionalidades, orígenes, lenguas y creencias.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Jordi Borja, “Espacio público y derecho a la ciudad”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Las disputas por la ciudad: espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, op. cit., p. 563.

¹⁸¹ Frase de Alicia Ziccardi citada en Patricia Ramírez Kuri, “El espacio público: ciudad y ciudadanía. De los conceptos a los problemas de la vida pública local”, op. cit., p. 43. Véanse, además, Fabio Zambrano Pantoja, “La polisemia del espacio público”, en *Bogotá y lo público*, Bogotá, Universidad de los Andes (col. Construcción de lo público, núm. 1), 2003; y Jordi Borja, op. cit.

¹⁸² Jordi Borja, *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza, 2003, p. 4, citado en Diego A. Dolabjian, “Espacio público: una mirada desde el derecho constitucional”, en *Contextos*, núm. 4, Buenos Aires, 2012, p. 66, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/contexto/cont/4/cnt/cnt6.pdf>>, página consultada el 18 de agosto de 2015.

¹⁸³ La Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal lo define como “toda persona proveniente de distintas entidades federativas o naciones que arriba al Distrito Federal con la finalidad de transitar en esta entidad, sin importar su situación migratoria, y que goza del marco de derechos y garantías constitucionales y locales, así como el acceso al conjunto de programas y servicios otorgados por el Gobierno del Distrito Federal. Esta definición incluye a migrantes internacionales, migrantes económicos, transmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados y sus núcleos familiares residentes en la Ciudad de México”. Véase Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de abril de 2011, artículo 2º, fracción vi, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-f1ff0bbc7c9bd742d2c5357f1a8a2039.pdf>>, página consultada el 18 de agosto de 2015.

¹⁸⁴ *Ibidem*, artículo 14.

3. *Uso plural del espacio público*

Esta diversidad y todas las posibles diferencias que acarrea se expresan claramente en el espacio público e impactan en los innumerables servicios que presta de traslado, ocio, recreación, educación e intercambio comercial y cultural, entre muchos otros. Dicha *pluralidad sociocultural* de personas y grupos¹⁸⁵ se refleja en las formas de uso y apropiación de los espacios públicos, con distintos motivos e intereses que no necesariamente son comunes o colectivos ni mucho menos armónicos, y que hacen visibles numerosos problemas en términos de calidad de vida, exclusión y segregación social frente a los que hay que conciliar usos y libertades.

[En] el caso de la Ciudad de México, en los espacios públicos urbanos confluyen [...] formas plurales de expresión, convivencia, descanso, recreación, celebración, consumo y trabajo, se alternan con prácticas ciudadanas en demanda de reivindicaciones políticas y sociales. A éstas se juxtaponen formas marginales de supervivencia y de habitar cotidiano, así como un amplio rango de prácticas que generan temor e inseguridad: tráfico de drogas, violencia, robo, crimen. Acciones urbanísticas públicas y privadas intervienen en la reconfiguración de los escenarios urbanos donde se desarrollan estas actividades –plazas, centros históricos y nuevas centralidades, localidades, colonias, barrios, calles–, influyendo en sus usos y funciones. Estas acciones resaltan en unos casos las tendencias fragmentadoras y privatizadoras, y en otros –los menos– impulsan transformaciones urbanas de carácter integral orientadas a la articulación socioterritorial de la ciudad.¹⁸⁶

En este informe especial se hace énfasis en el grupo de población que trabaja de manera informal en el espacio público conforme a las acotaciones señaladas en el primer capítulo.

4. *Derecho a la ciudad y al espacio público*

La sociedad civil y diversos movimientos sociales, junto con algunos gobiernos locales alrededor del mundo han impulsado el diálogo sobre los desafíos y las problemáticas que la sociedad actual enfrenta acerca de cómo vivir y desarrollarnos de manera sustentable y lograr un equilibrio entre lo rural y lo urbano en contraposición de la forma de crecimiento extensiva y desordenada de las ciudades; y sobre el modo de rescatar su función social para enfrentar los procesos de mercantilización y privatización que han prevalecido en los últimos años y que deben ser revertidos para la conservación de su carácter de libertad, accesibilidad e igualdad.

¹⁸⁵ De esta manera, el espacio público es algo más que un espacio de tránsito y movilidad. Los usuarios de este espacio no son sólo los individuos (transeúntes y consumidores) sino también grupos que necesitan hacer un uso propio (apropiación) del espacio público (los jóvenes, por ejemplo). Así “se producen especializaciones funcionales, pequeñas segregaciones en una red espacial y temporal que tiene que dar respuesta a los diferentes tipos de usuarios”. Mikel Aramburu Otazu, *op. cit.*, p. 148.

¹⁸⁶ Patricia Ramírez Kuri, “El espacio público: ciudad y ciudadanía. De los conceptos a los problemas de la vida pública local”, *op. cit.*, pp. 37 y 38.

Basados en esto, los debates se articularon para impulsar un derecho conceptualizado por primera vez en 1968 y que forma parte de los llamados *derechos emergentes*:¹⁸⁷ el derecho a la ciudad.¹⁸⁸

Al ser la ciudad un espacio colectivo que pertenece a todas y todos sus habitantes, este derecho adquiere esa cualidad al ser reconocido como un derecho colectivo que llama a la acción para ir transformando la urbe en un espacio más justo y propicio para la vida digna. Al respecto Harvey, señala:

El derecho a la ciudad es [...] mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que ésta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Es, además, un derecho más colectivo que individual, ya que la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización. La libertad para hacer y rehacernos a nosotros mismos y a nuestras ciudades es [...] uno de los más preciosos pero más descuidados de nuestros derechos humanos.¹⁸⁹

El carácter colectivo de este derecho también se refleja en la dinámica de su gestación y la organización entre la sociedad civil en diversas partes del mundo a través de redes para impulsarlo en distintos foros internacionales;¹⁹⁰ esta lucha se concretó en 2004 con la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad y continuó en distintos países de América Latina mediante el aterrizaje de tal derecho a nivel local. De esta manera, en la Ciudad de México dicho proceso y reconocimiento se formalizó en 2007 a través de la integración del Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, el cual presentó este documento el 13 de julio de 2010.¹⁹¹

En la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad¹⁹² se enfatiza la interdependencia de ese derecho con los otros derechos humanos existentes y se le define como “el usufructo equitati-

¹⁸⁷ “Los derechos humanos emergentes son [...] derechos recogidos en la normativa internacional y nacional vigente a los que se ha dado nuevas interpretaciones o se han añadido nuevos contenidos. [...] un instrumento de referencia es la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, aprobada en la Conferencia de Monterrey de 2007 en el marco del Forum Mundial de las Culturas”; véanse, por ejemplo, Institut de Drets Humans de Catalunya, *Derechos humanos emergentes*, Barcelona, IDHC, p. 2, disponible en <<http://www.tiempodelosderechos.es/docs/oct09/dhe.pdf>>, página consultada el 25 de noviembre de 2016; y Estel-la Pareja y Aida Guillén, “La Carta de Derechos Humanos Emergentes: una respuesta de la sociedad civil a los retos del siglo XXI”, en *Naturaleza y alcance de los derechos humanos emergentes: la Carta de Derechos Humanos Emergentes y el derecho a la renta básica de ciudadanía*, Barcelona, IDHC (serie Carta de Derechos Humanos Emergentes, núm. 1), 2007.

¹⁸⁸ Este concepto fue introducido por Henri Lefebvre en 1968 cuando escribió su libro *El derecho a la ciudad*. El autor enunció que entre los derechos básicos de los ciudadanos debía incluirse el derecho a la ciudad, pues ello implicaba una garantía para que éstos pudieran vivir en territorios dotados de espacios públicos adecuados para la sana convivencia, el desarrollo individual y colectivo, la cohesión social y la identidad cultural. Véanse *Dfensor*, año XII, núm. 10, México, CDHDF, octubre de 2014, pp. 38 y 45; y Juan Carlos López Roa, “El derecho al espacio público”, en *Provincia*, núm. 27, Mérida, Universidad de los Andes, enero-junio de 2012, p. 107.

¹⁸⁹ David Harvey, “El derecho a la ciudad”, en *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*, Madrid, Akal, 2013, p. 20, disponible en <http://www.cronicon.net/paginas/Documentos/CIUDADES_REBELDES.pdf>, página consultada el 25 de noviembre de 2016.

¹⁹⁰ Se retomó en la Cumbre de la Tierra en 1992 y se cristalizó en el Foro Social Mundial durante el periodo 2003-2005. Para más información véase Coalición Internacional para el Hábitat. Oficina Regional para América Latina, *El derecho a la ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate*, México, HIC-AL, 2008.

¹⁹¹ Miguel Ángel Ramírez Zaragoza, “La construcción social del derecho a la ciudad en el Distrito Federal”, en *Dfensor*, año XII, núm. 10, *op. cit.*, pp. 42-50.

¹⁹² La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad se firmó oficialmente el 13 de julio de 2010 por el Gobierno del Distrito Federal; “aún y cuando la Carta no ha sido aceptada legalmente —y por lo tanto no tiene carácter vinculante—, su construcción y difusión ha posibilitado a grupos importantes de la sociedad conocer los derechos reconocidos legalmente y hacerlos valer mediante mecanismos de exigibilidad jurídica, mientras que en el caso de aquellos que aún

vo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social”.¹⁹³ La Carta busca construir una ciudad incluyente, democrática, sostenible, productiva, educadora, y habitable (segura, saludable, convivencial y culturalmente diversa), siguiendo unos fundamentos estratégicos que deben cumplirse para lograrlo y que son el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad y la propiedad, la gestión democrática de la ciudad, la producción democrática de y en la ciudad, el manejo sustentable y responsable de los bienes, y el disfrute democrático y equitativo de la ciudad.

El derecho a la ciudad reivindica el reconocimiento y ejercicio de otros derechos relevantes para la vida urbana, pero “no se limita [...] [sólo a los] destinados a mejorar las condiciones en que la habitamos, sino que implica derechos para incidir también en su producción, desarrollo, gestión y disfrute, y participar en la determinación de las políticas públicas que permitan respetarlos, protegerlos y hacerlos efectivos”;¹⁹⁴ además de exigir la apertura de espacios reales de participación y consulta para la toma de decisiones.

Así, este derecho comprende y se desagrega en los derechos a la vivienda, al lugar, a servicios de calidad, a la centralidad, al espacio público y monumentalidad, a la belleza, a la identidad comunitaria, a la movilidad y accesibilidad, a la inclusión, al gobierno de proximidad, a las nuevas tecnologías, al laicismo, a la justicia local, a la seguridad, a demandar cambios en la legalidad, a la calidad del medio ambiente, a la intimidad y la diferencia, a igual estatus de ciudadanía, a la información, a la representación y la participación, a la innovación política, a la ciudad como refugio, al empleo y al salario ciudadano.¹⁹⁵

Los derechos humanos son resultado de luchas sociales que se van condensando y dan origen al reconocimiento de éstos a nivel internacional y nacional en ordenamientos legales y morales. La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad muestra la integralidad de ese derecho, del cual se desprenden algunos emergentes más y la interdependencia entre ellos. De este modo, vemos que el derecho a la ciudad se disocia en derechos plenamente reconocidos en diversos instrumentos internacionales en la materia como a la vivienda, al medio ambiente, a la libre circulación y a la manifestación; asimismo, plantea nuevos derechos o derechos emergentes como el que en particular nos interesa: el derecho al espacio público.

Al igual que el derecho al nivel de vida adecuado, el derecho a la ciudad es integrador de otros; la falta o deficiencia en el goce de uno de ellos tiene efectos directos en el goce del derecho marco, en este caso el derecho a la ciudad.

no lo son, lo que se ha generado es una apropiación legítima que ha sido incentivada por la reivindicación del derecho a la ciudad y sus instrumentos, y que ha recurrido a mecanismos de exigibilidad política”. *Véase ibidem*, p. 49.

¹⁹³ La Carta establece como principios rectores la libre determinación o autodeterminación, la no discriminación, la igualdad, la equidad de género, la equidad social, la atención prioritaria a personas y colectivos en situación de discriminación, la solidaridad y cooperación entre los pueblos, la participación, la transparencia y rendición de cuentas, la corresponsabilidad y la justicia distributiva. *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, México, septiembre de 2011, disponible en <<http://www.hic-al.org/comite.cfm>>, página consultada el 18 de agosto de 2015.

¹⁹⁴ Coalición Internacional para el Hábitat, “El debate sobre el derecho a la ciudad en el contexto mundial”, en *Dfensor*, año XII, núm. 10, *op. cit.*, p. 39.

¹⁹⁵ Juan Carlos López Roa, *op. cit.*, pp. 109 y 110.

5. *El derecho al espacio público como derecho humano*

Dentro de los debates sobre el derecho a la ciudad y su necesario desglose en distintos derechos interdependientes entre sí se hizo evidente el importante papel que desempeñan los espacios públicos para el desarrollo de la vida en las urbes, así como para el ejercicio de algunos derechos que impactan abierta e inmediatamente en el nivel y la calidad de vida de las personas. Al respecto el urbanismo, las ciencias ambientales y el derecho han sido las disciplinas desde donde tradicionalmente se ha estudiado y debatido en torno a los espacios públicos y que sientan las bases para ampliar el análisis a partir del enfoque de los derechos humanos. Estas disciplinas han alertado sobre ciertas problemáticas, conflictos y procesos con consecuencias negativas para las y los habitantes en general y para el propio desarrollo de las ciudades, entre ellos el abandono, la contaminación y la mercantilización y privatización de los espacios públicos.¹⁹⁶

Así, dentro del debate público internacional y nacional sobre el derecho a la ciudad se hace visible la necesidad y urgencia de impulsar el reconocimiento del espacio público, su uso y disfrute como un derecho humano emergente y colectivo en construcción. Al respecto, Juan Carlos López Roa señala:

La búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos de forma igualitaria, son fundamentos sobre los cuales [sic] está cimentado todo Estado democrático. Por tal motivo, una manera de garantizar el cumplimiento de estos derechos es con la existencia y protección de espacios públicos ordenados y abiertos [...] pues donde éstos están presentes mejoran la moral, las condiciones de vida de la ciudadanía, opacan notablemente la delincuencia, así como las agresiones visuales, auditivas y de movilidad causadas por la ciudad.

[...] la defensa del espacio público contribuye a garantizar la existencia de un escenario de convivencia, que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad.¹⁹⁷

Al ser el Estado el responsable del espacio público, tiene la obligación de garantizar a todas las personas su acceso, uso y disfrute; además, debe asegurar su existencia, cuidado y mantenimiento. Por tratarse de un derecho colectivo, insta a los gobiernos a promover y garantizar la participación de la sociedad en la toma de decisiones en la materia.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad establece en su artículo IX el derecho al uso democrático del espacio público urbano, planteado en estrecha relación con los derechos de asociación, reunión y manifestación, al ser pieza clave para su ejercicio. Sin embargo, el contenido del derecho al espacio público debe ir más allá de garantizar su función sociopolítica y ampliarse para asegurar el derecho de todas las personas, independientemente de su condición física, económica o social, a disfrutar, moverse a través de él, convivir, relacionarse y expresarse culturalmente de manera armónica, libre y segura, sin discriminación. Al mismo tiempo, debe garantizar el cumplimiento de sus funciones laborales como medio que permita y asegure que las y los trabajadores informales realicen sus actividades de modo seguro y ordenado, sin que ello implique afectaciones negativas a las demás personas que usan y gozan del espacio público.

¹⁹⁶ “Todo ciudadano tiene derecho a hacer uso y a disfrutar del espacio público de una ciudad sin discriminación, de modo que nadie, por más poder que ostente puede apropiarse, creerse o hacerse dueño de este; pues, el espacio público constituye un límite a la propiedad privada y a los intereses particulares; además, de producirse se iría en detrimento del derecho legítimo que tienen los demás usuarios”; *ibidem*, p. 132.

¹⁹⁷ *Ibidem*, pp. 119 y 120.

El grado de avance en el reconocimiento del derecho al espacio público, su uso y disfrute varía entre regiones, países y ciudades. En América Latina hay países como Colombia,¹⁹⁸ que tiene consagrado este derecho a nivel constitucional y donde la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de ponderarlo frente a otros derechos que también son ejercidos en la vía pública.

En el caso mexicano, la CPEUM no lo contempla; sin embargo, hay avances al respecto a nivel local con la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad que establece, entre otros, los derechos a espacios seguros donde desarrollar actividades individuales y colectivas, de las personas a disponer de tiempo libre y de espacios públicos accesibles para la convivencia y el encuentro, a disponer de espacios públicos adecuados para la libre expresión de sus manifestaciones culturales, a disponer de espacios lúdicos y deportivos de calidad, y a la manifestación y el debate en los espacios públicos.

Asimismo, el fundamento estratégico Disfrute democrático y equitativo de la ciudad. Por una ciudad abierta, libre, crítica y lúdica de dicha Carta tiene por objetivo el “fortalecimiento de la convivencia social y el rescate, ampliación y mejoramiento de los espacios públicos” y de su función cultural, lúdica y recreativa; así como el respeto a la diversidad cultural en la ciudad. Para lograrlo propone la generación de instrumentos y programas que apoyen el rescate del espacio público en sus aspectos funcionales (encuentro y conectividad), sociales (de cohesión comunitaria), culturales (simbólicos, patrimoniales, lúdicos y de convivencia) y políticos (de expresión política, reuniones, asociación y manifestación) antes mencionados.¹⁹⁹

De la lectura de estos textos se identifican diferentes obligaciones que los Estados deben cumplir respecto del derecho al espacio público y a su uso y disfrute. Por ejemplo, en materia de respetar el Estado es el responsable de reglamentar y ordenar las formas y sus usos para asegurar el cumplimiento de sus distintas funciones (tránsito, convivencia, laboral, intercambio, esparcimiento y expresión política y cultural, entre otras) de manera armónica; asimismo, debe abstenerse de intervenir de un modo que pueda limitar su uso. Una debida regulación que contemple los derechos de todas y todos los usuarios del espacio público es clave para conseguirlo y solucionar los conflictos que se generan al enfrentarse o contraponerse diversos usos de dichos espacios.

Tampoco se pueden negar las malas condiciones en que las y los trabajadores informales desarrollan sus labores diarias en la vía pública, como el acceso deficiente a servicios, las inclemencias del tiempo, ingresos irregulares y muchas horas de trabajo, la falta de seguridad social, el pago de sobornos para poder seguir vendiendo en las calles y evitar desalojos y la confiscación o destrucción de sus bienes, y el ser tratados como delincuentes o como obstáculos para el desarrollo de las ciudades.

Asimismo, hay grupos en situación de vulnerabilidad frente a los que el Estado tiene que adoptar medidas especiales para garantizarles el uso y disfrute de espacios públicos, como son las personas con discapacidad, la población en situación de calle, y las y los jóvenes, entre otros. El objetivo es promover el trabajo decente en todo el universo continuo de la actividad económica que abarca desde el sector informal hasta el sector formal, aplicando enfoques orientados al desarrollo, la reducción de la pobreza y la igualdad de género.

El espacio público no es un tema fácil de analizar, pues una diversidad de personas y grupos son usuarios de él y ahí se realiza una gran cantidad de actividades; además de tener que cumplir distintas funciones a la vez, las cuales impactan de manera diferenciada a la población día a día. Todo esto hace

¹⁹⁸ La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 82: “Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”. Constitución Política de Colombia, publicada en la *Gaceta Constitucional*, núm. 116, 20 de julio de 1991, disponible en <<http://www.constitucioncolombia.com/indice.php>>, página consultada el 18 de agosto de 2015.

¹⁹⁹ *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, op. cit.*

complejo contar con una definición puntual y cerrada del derecho al espacio público y a su uso y disfrute. Sin embargo, es evidente la inminencia de disponer de reglamentación clara y respetuosa de los derechos de todas las personas que transitan, usan o permanecen en el espacio público; de asegurar su cumplimiento mediante el seguimiento y monitoreo continuo, pero respetando las tradiciones culturales existentes y evitando el abuso de las autoridades frente a quienes están en el espacio público.

Aún queda mucho terreno por allanar, pues hasta el momento no se han logrado concretar tales derechos en ningún instrumento vinculatorio para los Estados; sin embargo, hay avances en su reconocimiento en documentos no vinculatorios y en acuerdos logrados con diferentes autoridades.

6. *El trabajo informal en el espacio público*

Como ya se mencionó, las urbes se componen por estructuras sociales complejas, es decir por una diversidad de usuarios con intereses y necesidades distintos y muchas veces contrapuestos que interactúan y conviven en el espacio público con diferentes niveles de incidencia y poder para influir en las formas y usos aceptados por la sociedad. Además de la regulación del uso del suelo a cargo del gobierno, la población va generando reglas implícitas que no necesariamente están reflejadas en la normatividad existente.

La convivencia o coexistencia [...] se sustenta sobre acuerdos tácitos [...] que no son fijos, sino dinámicos, se están siempre renegociando entre personas y grupos sociales con intereses, valores, e identidades diversas y cambiantes [...] En estas negociaciones cotidianas de la coexistencia en público, aparece con frecuencia el conflicto, inevitable e incluso necesario para la constante adaptación recíproca de las pautas de convivencia.²⁰⁰

A partir de estos acuerdos tácitos se validan diversas actividades desarrolladas en el espacio público. Entre ellas se encuentra el trabajo informal realizado por una importante proporción de la población; al ser considerado como un medio alternativo de empleo y de sobrevivencia, es aceptado de manera general, aunque no está exento de conflictos o problemas. Así, un grupo amplio y heterogéneo de personas se despliegan en las calles y sus esquinas, avenidas, parques, paraderos y sistemas de transporte colectivo, entre otros, para ofrecer comida, productos o algún servicio, conscientes de que deben hacer frente a una “compleja combinación de persecución, reglamentación, tolerancia y promoción” por estar dentro de la informalidad.²⁰¹

Es dentro de este ambiente como el vendedor o comerciante informal, ante la falta de oportunidades económicas, hace de la vía pública su espacio propio de sobrevivencia, sin importarle las inconveniencias o posibles riesgos inherentes a su trabajo, que pueden ir desde las inclemencias del tiempo hasta el riesgo de sufrir decomisos y desalojos por parte de las autoridades correspondientes.²⁰²

²⁰⁰ Mikel Aramburu Otazu, *op. cit.*, p. 147.

²⁰¹ Organización Internacional del Trabajo, “Grupos específicos. 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo”, *op. cit.*, p. 170.

²⁰² Rebeca Pérez Calderón, *op. cit.*, p. 90.

Sin embargo, algunos especialistas precisan que “el ser comerciante significa no sólo tener una forma, aunque precaria, de sobrevivir, sino una manera para tener derecho a estar en el espacio público, lugar desde donde es posible insertarse en diversas redes de relaciones solidarias”.²⁰³

En varias zonas de la ciudad el uso del espacio público para trabajar genera *tensiones y disputas* frente a demandas no resultas asociadas a otros usos y controles de los espacios que quieren ser ejercidos por distintas clases y grupos sociales.²⁰⁴ Para garantizar la convivencia armónica en los espacios públicos respetando los derechos de todas y todos, las autoridades tienen el desafío de diseñar e implementar una política de ordenamiento de dichos espacios que dé solución a tales conflictos urbanos en los que están en juego “demandas, intereses y posiciones diferentes e incluso antagónicas”, “a través de la reconstrucción del tejido social local en el que coexisten nuevos y antiguos residentes, comerciantes formales e informales y usuarios, actores privados e inmobiliarios”.²⁰⁵

D. Experiencias comparadas de regulación del trabajo informal y garantía de derechos

El trabajo informal en el espacio público es un tema presente en distintas partes del mundo. Hay países con mayores avances en su tratamiento y regulación que representan experiencias valiosas para analizar; y existen organizaciones que han impulsado procesos para lograr el reconocimiento y respeto a los derechos de las y los trabajadores informales. La revisión de algunas de estas experiencias permite rescatar aspectos de utilidad en la generación de propuestas para el caso de la Ciudad de México, por que se presentan de manera sintética algunas de ellas.

1. El trabajo informal en India

Desde hace algunos años India ha ido estableciendo un conjunto de normas jurídicas, medidas y acciones destinadas a proteger los derechos de distintos grupos de población trabajadora informal, las cuales han sido impulsadas por la lucha constante de las y los trabajadores que se desempeñan en este sector, así como por organizaciones en defensa de sus derechos. Por el objetivo de este informe especial, únicamente se retomarán las relacionadas con las y los trabajadores informales en el espacio público, específicamente las dirigidas al comercio ambulante en la vía pública; sin embargo, no se deja de reconocer la existencia de otras disposiciones orientadas a proteger y garantizar los derechos de la población trabajadora del hogar o de otros grupos de trabajadores independientes.²⁰⁶

²⁰³ Angela Giglia y Adelina Miranda, “Introducción. Una aproximación comparativa sobre la precariedad urbana”, en Angela Giglia y Adelina Miranda (coords.), *Precariedad urbana y lazos sociales: una mirada comparativa entre México e Italia*, México, UAM Iztapalapa/Juan Pablos, 2014, p. 114.

²⁰⁴ Patricia Ramírez Kuri, “El resurgimiento de los espacios públicos en la Ciudad de México. Diferencias y conflictos por el derecho al lugar”, *op. cit.*, p. 298.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 301.

²⁰⁶ Para más información véase, por ejemplo, Organización Internacional del Trabajo, “Grupos específicos. 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo”, *op. cit.*

a) LA VENTA AMBULANTE

Por un lado, se detectan distintas sentencias donde la Suprema Corte de India reconoce el derecho a vender en las calles, entre ellas la del caso *Sodan Singh y otros vs. el Comité Municipal de Nueva Delhi*, de 1989, en la cual este órgano confirma que las calles no tienen “exclusivamente por objeto el tránsito” y que no se les puede negar a las y los vendedores ambulantes “su derecho de ganar sus medios de sustento mediante el uso de las calles públicas para el propósito de comercio y negocios”; además de admitir su positivo papel en la comodidad y conveniencia del público en general, al proveer de artículos de uso diario a precios y en lugares accesibles.²⁰⁷

En 2004, el gobierno adoptó la Política nacional de vendedores ambulantes, que tenía por objetivo “proporcionar y promover un ambiente favorable para que los vendedores ambulantes pudieran ganarse sus medios de sustento, que reduzca al mismo tiempo la congestión y mantenga las condiciones sanitarias en las calles y en los espacios públicos”.²⁰⁸

Dicha política fue revisada por la Comisión Nacional para Empresas en el Sector No Organizado, la cual generó un informe en 2006 que sirvió de base para la emisión de una nueva Política nacional de vendedores ambulantes urbanos en 2009, la cual contempla dar estatus legal a las y los vendedores ambulantes; proporcionar instalaciones públicas para el uso adecuado de espacios identificados para la venta; contar con una regulación transparente; promover la organización de vendedores ambulantes y establecer procesos participativos entre la autoridad local, la autoridad de planificación, la policía, las asociaciones de vendedores ambulantes, las asociaciones vecinales de bienestar y otras organizaciones de la sociedad civil; promover normas de disciplina cívica mediante la institucionalización de mecanismos de autogestión y autorregulación en asuntos relacionados a la higiene; y promover el acceso de los vendedores ambulantes a diversos servicios como crédito, desarrollo de habilidades, vivienda, seguridad social y desarrollo de capacidades.²⁰⁹

Un aspecto crucial de esta política es que plantea la necesidad de formular una normatividad y sienta las bases de un marco legal modelo sobre vendedores ambulantes que podría ser ajustado a las realidades locales y adoptado por los Estados.²¹⁰

En otra decisión de octubre de 2010,²¹¹ la Suprema Corte de India reafirmó que la venta ambulante es un derecho fundamental y ordena al órgano legislativo que decrete una ley que lo garantice, estableciéndole una fecha límite. Sin embargo, fue hasta el 4 de marzo de 2014 cuando se aprobó la

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 176. Véanse, por ejemplo, Ministerio de Vivienda y Mitigación de la Pobreza, “National Policy on Urban Street Vendors, 2009”, Nueva Delhi, Gobierno de India, 2009, párr. 1.3, disponible en <<http://vikaspedia.in/social-welfare/urban-poverty-alleviation-1/vendor-streetpolicy-2009>>, página consultada el 7 de noviembre de 2016; y National Association of Street Vendors of India-NASVI, “Statistics & the Street Vendors”, disponible en <<http://nasvinet.org/newsite/statistics-the-street-vendors-2/>>, página consultada el 4 de septiembre de 2015.

²⁰⁸ Gobierno de India, “National Policy on Urban Street Vendors. Report and recommendations”, mayo de 2006, p. 4, disponible en <<http://nceuis.nic.in/Street%20Vendors%20policy.pdf>>, página consultada el 4 de septiembre de 2015.

²⁰⁹ *Idem*; y Shalini Sinha y Sally Roeber, *La política nacional de vendedores ambulantes urbanos de la India*, WIEGO (Nota de Política de WIEGO (Políticas urbanas), núm. 2), abril de 2011, disponible en <http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Sinha_WIEGO_PB2_espanol.pdf>, página consultada el 4 de septiembre de 2015.

²¹⁰ Véanse el caso *Sodan Singh y otros vs. Comité Municipal de Nueva Delhi*, de 1989, citado en Ministerio de Vivienda y Mitigación de la Pobreza, *doc. cit.*, párr. 1.3; y Organización Internacional del Trabajo, “Grupos específicos. 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo”, *op. cit.*

²¹¹ Caso *Gainda Ram vs. MCD*: “the Indian Supreme Court decided the case of Gainda Ram v. MCD, affirming that street hawking is a fundamental right under the Indian Constitution and mandating that Parliament enact national legislation to ensure this right no later than June 30, 2011 [...] The Gainda Ram decision marks a significant shift in the way in which India has regulated street vendors”. Véase Yale Law School Transnational Development Clinic y Jerome N. Frank Legal Services Organization, “Working paper. Developing National Street Vendor Legislation in India: A Comparative

llamada Ley de Venta Ambulante (Ley de protección de los medios de subsistencia y reglamentación de la venta ambulante), que reconoce y garantiza derechos y obligaciones a las personas vendedoras ambulantes, regulando su actividad para “facilitar un entorno laboral más estable, reducir las prácticas abusivas” y generar “un entorno más propicio para que puedan crecer y formalizarse gradualmente”.²¹² Esta ley dispone que:

1. Las autoridades locales contemplen a las y los vendedores en la planificación de las ciudades, para lo cual deben elaborar un plan que acomode a las y los vendedores ambulantes.
2. Hasta 2.5% de la población de una localidad (distrito, zona, pueblo o ciudad) puede obtener certificados de venta ambulante.
3. La instalación de los Comités Locales de Venta Ambulante, que se integran por representantes de las y los vendedores ambulantes, el gobierno municipal, y organizaciones no gubernamentales y comunitarias, extenderán certificados de venta ambulante, los enumerarán periódicamente, recomendarán regulaciones y tomarán decisiones sobre cuestiones que incumban a la venta ambulante.
4. Se preverán disposiciones para prevenir el acoso a las y los vendedores ambulantes.
5. Se establecerán mecanismos de resolución de controversias para resolver quejas y querrelas presentadas por las y los vendedores.²¹³

b) LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DEL SECTOR NO ESTRUCTURADO, NÚM. 33

En 2008 el gobierno de India promulgó la Ley núm. 33 con el objetivo de establecer un sistema de seguridad social para las y los trabajadores del sector no estructurado (informal). Esta ley contempla a “trabajadores en su domicilio, trabajadores por cuenta propia o trabajadores asalariados del sector no estructurado e incluye a trabajadores del sector estructurado que no están protegidos por ninguna de las leyes mencionadas en la lista II anexa a esta ley”.²¹⁴ Asimismo, establece la formulación de planes de bienestar y programas de asistencia social adecuados para esta población, tales como “fondos de previsión, prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, vivienda, planes de educación para niños, actualización de la capacitación de los trabajadores, prestaciones para gastos funerarios y residencias de adultos mayores”.²¹⁵

Study of Street Vending Regulation”, enero de 2011, disponible en <https://www.law.yale.edu/system/files/documents/pdf/Clinics/TDC_ComparativeStudyStreetVending.pdf>, página consultada el 4 de septiembre de 2015.

²¹² Véase Addressing Urban Poverty, Reshaping Urban Planning, “Ley nacional sobre venta ambulante de la India diseñada para hacer ciudades más inclusivas”, 8 de junio de 2014, disponible en <<http://www.inclusivecities.org/blog/ley-nacional-sobre-venta-ambulante-de-la-india-disenada-para-hacer-ciudades-inclusivas-mas/>>, página consultada el 4 de septiembre de 2015.

²¹³ *Idem*.

²¹⁴ La ley establece “(m) ‘unorganised worker’ means a home-based worker, self-employed worker or a wage worker in the unorganised sector and includes a worker in the organised sector who is not covered by any of the Acts mentioned in Schedule II to this Act; and [...] 1. The Workmen’s Compensation Act, 1923 (8 of 1923). 2. The Industrial Disputes Act, 1947 (14 of 1947). 3. The Employees’ State Insurance Act, 1948 (34 of 1948). 4. The Employees’ Provident Funds and Miscellaneous Provisions Act, 1952 (19 of 1952). 5. The Maternity Benefit Act, 1961 (53 of 1961). 6. The Payment of Gratuity Act, 1972 (39 of 1972)”. Véase The Unorganised Workers’ Social Security Act, núm. 33 de 2008, publicada en *The Gazette of India* el 31 de diciembre de 2008, disponible en <<http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/686/Unorganised%20Workers%20Social%20Security%20Act%202008.pdf>>, página consultada el 25 de noviembre de 2016.

²¹⁵ *Idem*.

Entre las acciones que el gobierno de India ha desarrollado para la aplicación de esta normatividad está la conformación del Consejo Nacional de Seguridad Social, en 2009, con el objetivo de formular planes de seguridad social para la y los trabajadores del “sector no estructurado”, concretamente en materia de salud y prestaciones por maternidad; muerte y discapacidad, y protección de la tercera edad. Además, se creó el Fondo Nacional de Seguridad Social para beneficiar a este grupo de población.²¹⁶

2. Colombia: una experiencia de garantía de derechos frente a las políticas públicas de recuperación del espacio público

En el caso de América Latina, Colombia es un referente de utilidad, ya que a lo largo de los años la Corte Constitucional de Colombia (CCC) ha conocido distintos casos donde se han presentado violaciones a los derechos de la población comerciante informal en el espacio público en el marco de la implementación de programas de recuperación de dicho espacio por parte del gobierno. Cabe aclarar que la Constitución de dicho país establece en su artículo 82 que “es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”.²¹⁷

De esta manera, para resolver las tensiones generadas entre el deber de preservar el espacio público y el derecho al trabajo de las y los comerciantes informales, la CCC ha utilizado en sus análisis dos criterios de relevancia:

- La protección del *principio de confianza legítima* en situaciones de ocupación del espacio público. Mediante este principio se busca proteger a las personas de cambios bruscos, sorpresivos o intempestivos efectuados por las autoridades, imponiendo al Estado “el deber de respetar las expectativas favorables que su actuación activa u omisiva ha generado en los vendedores informales, respecto de la perdurabilidad del desarrollo del ejercicio de sus actividades laborales en el espacio público”.²¹⁸ Dicho principio no se genera únicamente por actos expresos de la administración –como la expedición de licencias o permisos– sino que se concreta incluso por la tolerancia y permisividad de la administración frente al ejercicio prolongado de las actividades comerciales en el espacio público.²¹⁹

Así, para la ejecución de programas de recuperación del espacio público el Estado debe proporcionar a las personas afectadas tiempo y medios que les permitan adaptarse a la nueva situación; por lo cual está obligado a avisarles previamente, proporcionarles información y “aplicar el trámite regular previsto para esta suerte de desalojos bajo completo respeto de la garantía del debido proceso”, por ejemplo.²²⁰ Al respecto, la CCC ha dictado que los programas de recuperación o restitución del espacio público vulneran este principio cuando:

²¹⁶ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la Resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. India*, A/HRC/WG.6/13/IND/1, 8 de marzo de 2012, párr. 50.

²¹⁷ Constitución Política de Colombia, artículo 82.

²¹⁸ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-904/12, 2 de noviembre de 2012, disponible en <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-904-12.HTM>>, página consultada el 7 de septiembre de 2015.

²¹⁹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-629/13, 11 de septiembre de 2013, disponible en <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-629-13.htm>>, página consultada el 7 de septiembre de 2015.

²²⁰ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-904/12.

(i) ocurren de modo intempestuoso así que terminan por afectar los derechos que tales comerciantes ejercían en espacios en los cuales su presencia fue hogaño consentida por las autoridades públicas y, no obstante, con motivo de la recuperación como bien público del espacio en el que efectuaban el comercio informal, se les inhibe de continuar desplegando sus actividades en estas zonas y/o cuando las transformaciones suceden (ii) sin que haya mediado previo aviso y/o trámite administrativo bajo el cumplimiento de la garantía fundamental del debido proceso y cuando (iii) no se evalúan cuidadosamente las circunstancias que rodean la situación concreta de las personas dedicadas al comercio informal involucradas y la administración se abstiene de adoptar trámites indispensables para ofrecerles alternativas laborales sin reparar que estas personas han tenido que desplazarse de su sitio y actividad laboral y, en consecuencia, ven menguada las posibilidades para obtener su subsistencia (derecho a la garantía del mínimo vital).²²¹

- Considerar la *condición de vulnerabilidad de las poblaciones que ocupan el espacio público para ejercer actividades económicas*. La CCC señala que para cumplir con su deber de proteger el espacio público y su uso común, el Estado puede establecer acciones tendientes a recuperarlo, pero esto no lo exonera de tener que diseñar políticas que protejan el trabajo de quienes resultan afectados y dependen del trabajo informal que realizan.

Por ejemplo, la CCC señala que el Estado debe proteger a quienes por su condición de precariedad económica se encuentran en situación de vulnerabilidad o indefensión, ya que requieren de especial protección debido a que la ejecución de ciertas políticas públicas puede traer consecuencias negativas que no están en la capacidad de soportar.²²² La CCC remarca que

[s]i bien los comerciantes informales pueden limitar el disfrute de otras personas del espacio público, el Estado no puede desconocer que lo hacen con el fin de conseguir medios efectivos que aseguren su mínimo vital y les permitan la realización de otros derechos fundamentales. [...] Es decir, el Estado debe contrarrestar [*sic*] los efectos negativos que se generen ante la ejecución de la política de recuperación del espacio público con acciones concretas para evitar la generación de más exclusión y pobreza. [...] la jurisprudencia constitucional [...] ha reconocido la importancia de proteger los derechos de los trabajadores informales que desempeñan su trabajo en el espacio público, debido a que usualmente hacen parte de un grupo poblacional que se encuentra en una condición de debilidad la cual se centra en su precariedad económica.²²³

Por ello, los programas de recuperación del espacio deben prever planes de reubicación u otras alternativas²²⁴ como la capacitación o el acceso a créditos para garantizar que los comerciantes expulsados “no quedarán librados a su suerte”.²²⁵

²²¹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-729/06, 25 de agosto de 2006, disponible en <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-729-06.htm>>, página consultada el 7 de septiembre de 2015.

²²² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-386/13, 28 de junio de 2013, disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/T-386-13.htm#_ftn34>, página consultada el 7 de septiembre de 2015.

²²³ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia, T-904/12.

²²⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-629/13.

²²⁵ Organización Internacional del Trabajo, “Grupos específicos. 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo”, *op. cit.*, p. 176.

Mediante el análisis de los aspectos mencionados, la CCC ha garantizado en varias sentencias el derecho al trabajo de las y los vendedores informales en los espacios públicos frente al deber del Estado de garantizar el uso y la recuperación de tales espacios para toda la población.

3. *La venta en la calle en Nueva York, Estados Unidos*

En la ciudad de Nueva York la venta en los espacios públicos está regulada por la autoridad local, quien expide las licencias para su ejercicio y la clasifica en cinco grandes categorías (vendedores de comida, vendedores de mercancía en general, vendedores “de la primera enmienda”, veteranos vendedores y vendedores sin licencia).²²⁶ Dentro de dichas categorías, los vendedores que no tienen licencia son quienes enfrentan condiciones más difíciles; además, tienen que ofrecer productos que puedan cargar fácilmente al huir de la policía. Para los demás tipos de venta en el espacio público existe una regulación clara y controlada.

Frente a tal realidad, la organización Urban Justice Center²²⁷ cuenta con el Street Vendors Project a través del cual ha desarrollado una serie de propuestas para lograr que la venta en las calles beneficie a consumidores, contribuyentes, agencias y departamentos de la ciudad, y a las y los vendedores, con base en los objetivos de: 1) garantizar el acceso equitativo a los espacios públicos para la venta ambulante bajo criterios claros y objetivos que guíen la regulación espacial y las ventas; 2) promover la actividad económica y las oportunidades de empleo a través de la venta en las calles y aumentar la conciencia pública al respecto, y 3) mirar la venta como parte del equipamiento público para utilizar mejor los espacios públicos.²²⁸

La organización no cuenta con información disponible sobre el seguimiento que se ha dado a las propuestas y recomendaciones planteadas en el estudio; sin embargo, de manera continua se encuentra apoyando las demandas de las y los vendedores por mejores condiciones y menores restricciones para desempeñar sus actividades en las calles de Nueva York, en donde han logrado coexistir con iniciativas como los bazares y pequeños mercados locales.

²²⁶ “1. Vendedores de alimentos, se encuentran regulados por el departamento de salud e higiene mental de la ciudad, y aunque no existe un límite de vendedores, éstos deben contar con una licencia que expide el departamento para poder realizar sus actividades. Habiendo obtenido la licencia de venta, deben pagar otra cantidad para instalarse en alguna zona de la ciudad; 2. Vendedores de mercancía en general, venden productos no alimenticios y son regulados por el departamento de asuntos del consumidor, requieren una licencia, la lista para obtener una fue cerrada en el año de 1992, actualmente resulta casi imposible obtener una; 3. Vendedores de la primera enmienda, están protegidos por la Primera Enmienda que ampara la libertad de expresión, su mercancía comprende libros, periódicos, discos compactos, pinturas y fotografías; 4. Veteranos de guerra, venden mercancía general, desde 1894, el estado de Nueva York los eximió de la regulación municipal para poder ejercer el comercio en las calles; 5. Vendedores sin licencia, se dedican a la venta de artículos que pueden ser fácilmente transportados, para cuando deban huir de la policía”; véase Doneliza Joaquín *et al.*, “New York City Street Vendors”, en *Street Vendor Studio Final Report*, Columbia University Graduate School of Architecture, Planning and Preservation, 2011, disponible en <http://www.arch.columbia.edu/files/gsap/imceshared/StreetVendorReport_Final.pdf>, página consultada el 9 de septiembre de 2015.

²²⁷ Organización dedicada a apoyar a los residentes más vulnerables de la ciudad de Nueva York, a través de servicios legales y de defensa, educación comunitaria y organización política que brindan mediante diversos proyectos. Para más información véase <<http://urbanjustice.org/>>, página consultada el 13 de abril de 2016.

²²⁸ *Idem.*

4. *Algunas consideraciones en relación con las experiencias comparadas*

Como se pudo observar en las experiencias antes revisadas, en algunos países hay un amplio camino recorrido en relación con el debate y la discusión entre los derechos al trabajo en el espacio público y al uso y disfrute de dicho espacio. En tales ejercicios se ha reconocido el derecho al uso y disfrute del espacio público por todas y todos; y se remarca el papel que juega para la construcción, interacción y apropiación como espacio común y como colectividad, por lo cual sus funciones no se limitan a fungir como zona de tránsito y movilidad sino que también entre ellas se encuentra el ejercicio de otras actividades como el trabajo.

De esta manera, no sólo se reconoce a las y los trabajadores informales en el espacio público como personas con derechos, en particular con el derecho a desarrollar sus labores bajo formas reguladas, sino que también se acepta que tienen un papel positivo al facilitar productos y servicios al resto de la población, como se muestra en el caso de India.

Un aspecto clave es el establecimiento de una normatividad adecuada que les garantice derechos y establezca obligaciones pertinentes y adecuadas para las personas que desarrollen este tipo de trabajos, así como mecanismos de supervisión y solución de conflictos.

En tal sentido, el caso abordado de India demuestra que con una autoridad dispuesta a hacerlo se puede regular de manera adecuada el trabajo informal en el espacio público, respetando los derechos de la población y obteniendo resultados alentadores en la materia.²²⁹ Asimismo, de la experiencia colombiana analizada resalta el ejercicio de ponderación de derechos llevado a cabo por la CCC frente al que se muestran avances en la garantía de los derechos de la población trabajadora informal, en particular su derecho a un debido proceso frente a medidas de reubicación y programas de recuperación de espacios públicos, y su derecho a la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo escogido y aceptado de forma libre.

Finalmente, tales experiencias nos muestran acciones públicas con un enfoque distinto que permite la protección y garantía tanto de los derechos de las y los trabajadores informales en el espacio público como los de la demás población usuaria de dicho espacio.

²²⁹ Entrevista con Rodrigo Meneses Reyes, director de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, 1 de julio de 2015.

III. El trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México: análisis de la normatividad y las políticas públicas



A. Regulación del trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México

El trabajo es una materia que ha sido ampliamente analizada y regulada; sin embargo, algunos especialistas afirman que este avance ha correspondido más a “un desarrollo de legislación laboral que a uno de la protección del derecho al trabajo en sí como derecho humano”,²³⁰ en donde cada uno ha tomado distancia del otro hasta llegar a existir incluso “un cierto rechazo de la doctrina a adoptar el derecho al trabajo como un derecho humano”.²³¹ Por lo tanto, para entender el nivel de reconocimiento y garantía que tienen los derechos de las y los trabajadores en el espacio público es preciso revisar la legislación vigente que regula y ordena sus actividades, e identificar el grado de armonización que han alcanzado con respecto a lo establecido en el derecho internacional de los derechos humanos.

1. Marco normativo del trabajo y la seguridad social en México

En México, el trabajo y la seguridad social son derechos reconocidos tanto a nivel federal como local. En primera instancia, la CPEUM en su artículo 1º destaca que “todas las personas gozarán los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección”. Por su parte, en el artículo 5º se determina la libertad de trabajo al señalar que no se podrá impedir a las personas dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, siendo lícitos. Finalmente, en el artículo 123 se establece el derecho al trabajo digno y socialmente útil para todas las personas.²³² En el apartado A de ese artículo se regulan las relaciones laborales entre particulares, detallando un conjunto de derechos de los que gozarán los “obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de manera general, todo contrato de trabajo”,²³³ entre ellos los descritos en el siguiente cuadro:

²³⁰ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 217.

²³¹ Germán Reyes Gaytán, *op. cit.*, p. 214.

²³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 1º, 5º y 123.

²³³ Este artículo hace la distinción entre el trabajo burocrático o prestado al Estado como empleador, el cual es regulado por el apartado B; y el resto de los trabajos subordinados regidos por el apartado A ya mencionado. *Ibidem*, artículo 123.

Cuadro III.1 Derechos laborales reconocidos en el artículo 123 constitucional

- A una jornada máxima de ocho horas y siete horas para el trabajo nocturno.
- Prohibición del trabajo de personas menores de 15 años de edad.
- A cuando menos un día de descanso por seis días de trabajo.
- Mujeres durante el embarazo: a descansar seis semanas anteriores y seis semanas posteriores al parto. Durante la lactancia tendrán por día dos descansos extraordinarios de media hora cada uno.
- A un salario mínimo suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural; y para promover a la educación obligatoria de las y los hijos.
- A un trabajo igual por salario igual.
- A la participación en las utilidades de las empresas.
- Al pago de tiempo excedente de 100 por ciento.
- A habitaciones cómodas e higiénicas.
- A la capacitación o adiestramiento en el trabajo.
- A la indemnización por accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.
- A higiene y seguridad en las instalaciones.
- A coaligarse en defensa de sus intereses.
- A huelgas y paros.
- A un órgano responsable de solucionar las diferencias y los conflictos entre el capital y el trabajo.
- A no ser despedido sin causa justificada.
- A un servicio gratuito para la colocación de las y los trabajadores.
- A la seguridad social que comprende: seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, *no asalariados* y otros sectores sociales y sus familias.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 2016, artículo 123, apartado A.

Al analizar estos aspectos, se identifican en la norma constitucional principalmente derechos enfocados a lograr que las personas trabajen en condiciones justas, favorables y seguras, por ejemplo el trabajo igual por salario igual, el pago de tiempo excedente de 100%, o la higiene y seguridad en las instalaciones, los cuales corresponden al elemento esencial de calidad del derecho al trabajo, a condiciones satisfactorias de trabajo y a la seguridad social. Asimismo, se detectan algunos componentes que materializan la obligación estatal de proteger, como son los casos de la indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, la prohibición del trabajo de las personas menores de 15 años de edad o los descansos durante el embarazo y la lactancia.

Si bien la norma constitucional consagra derechos, los criterios señalados para regir el trabajo y la previsión social en nuestro país están permeados por un enfoque centrado en el modelo de trabajo asalariado, es decir en actividades desarrolladas en una relación laboral entre empleador y trabajador y con un contrato de trabajo a partir del cual se *generan bienes y servicios para la venta* tradicionalmente realizados en espacios cerrados como fábricas, oficinas y tiendas donde se cuenta con una jornada laboral precisa.²³⁴ Dicho modelo ha sido sobrepasado, y las y los trabajadores que no están insertos en el sector formal de la economía o que no pueden comprobar la existencia de la relación laboral mediante un contrato están desprotegidos y no tienen acceso a estos derechos.

Desde el enfoque de derechos humanos se remarca la necesidad de avanzar hacia una visión amplia del trabajo que garantice, promueva y proteja “el derecho de toda persona a la oportunidad de ganarse

²³⁴ Véanse Rodrigo Meneses Reyes y José Antonio Caballero Juárez, “The right to work on the street: Public space and constitutional rights”, en *Planning Theory*, septiembre de 2013, p. 5; Ximena Maroto Elías (coord.), *op. cit.*, pp. 22 y 23; Enrique de la Garza Toledo, *op. cit.*, p. 11; y Enrique de la Garza Toledo, “Trabajo no clásico, organización y acción colectiva”, en Enrique de la Garza Toledo (coord.), *Trabajo no clásico, organización y acción colectiva*, t. II, México, UAM Iztapalapa/Plaza y Valdés, 2011, pp. 305-334.

la vida mediante un trabajo libremente escogido y aceptado”, como lo plantea el PIDESC.²³⁵ En tal sentido, el Comité DESC reconoce la evolución de los conceptos de trabajo y trabajador para abarcar nuevas categorías como las de trabajadores del sector informal y por cuenta propia, entre otros.²³⁶ Es así que con base en este enfoque se admite que las personas que laboran por su cuenta o de forma independiente en el espacio público desarrollan un trabajo y gozan de derechos que deben estar reconocidos plenamente en la normatividad y ser garantizados.²³⁷

Respecto de la seguridad social, ésta se contempla en la fracción XXIX del artículo 123; sin embargo, los avances en la CPEUM son parciales y fragmentados. Por una parte no se especifica como derecho en particular en ningún artículo, pero sí se puntualiza que se compondrá por los seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y de cualquier otro encaminado a la protección y bienestar; además, le da la categoría de utilidad pública a la Ley del Seguro Social. Por otra parte, se amplía la *protección y bienestar* no sólo a la población campesina sino que también incluye a las personas no asalariadas y a “otros sectores sociales y sus familias”;²³⁸ esto último representa un avance en el cumplimiento de la obligación de facilitar derechos a la población trabajadora informal conforme lo establecen los instrumentos internacionales de derechos humanos.

A partir de las bases plasmadas en el mandato constitucional se expidieron la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, que regulan ambas materias de competencia federal.²³⁹ La primera reafirma la libertad de trabajo,²⁴⁰ reconoce el trabajo como un derecho y un deber social y no como un artículo de comercio,²⁴¹ e incorpora el concepto de trabajo digno o decente y el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social como objetivos que han de conseguirse. En esta ley se define como trabajo digno a

²³⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 6.1; y Comité DESC, Observación General núm. 18. El derecho al trabajo (artículo 6º del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales), párrs. 2, 4, 6, 17 y 32.

²³⁶ Comité DESC, Observación General núm. 23. El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7º), párr. 4.

²³⁷ Enrique de la Garza Toledo, “Problemas conceptuales, relaciones de trabajo y derechos laborales de los trabajadores informales”, *op. cit.*, p. 14.

²³⁸ La fracción XXIX del artículo 123, apartado A, de la CPEUM que a la letra decía: “Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular” tuvo una primer reforma el 6 de septiembre de 1929 para quedar como sigue: “Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras consideradas análogas”. El 31 de diciembre de 1974, durante el periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez, se volvió a modificar dicha fracción para incluir a la población no asalariada dentro de la protección y el bienestar establecidos en ella de la siguiente manera: “Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado A, fracción XXIX.

²³⁹ Ángel Guillermo Ruiz Moreno, “El trabajo informal en México: un asunto de derechos humanos y de seguridad nacional”, en Patricia Kurczyn Villalobos (coord.), *Derechos humanos en el trabajo y la seguridad social. Liber amicorum: en homenaje al doctor Jorge Carpizo McGregor*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014, p. 209, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3684>>, página consultada el 23 de noviembre de 2015.

²⁴⁰ Ley Federal del Trabajo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de abril de 1970; última reforma publicada el 12 de junio de 2015, artículo 4º, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft.htm>>, página consultada el 23 de noviembre de 2015.

²⁴¹ *Ibidem*, artículo 3º.

aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.²⁴²

A pesar de la pertinencia de instaurar objetivos de esta envergadura, de reconocer un conjunto de derechos y de plantear procesos y mecanismos para garantizarlos, la ley termina configurándose con base en dos conceptos clave: *relación laboral*²⁴³ y *salario*.²⁴⁴ Lo anterior, como señala De la Garza, reduce la concepción del trabajo al vinculado con el capital, dejando fuera todo tipo de trabajos diferentes del asalariado, entre ellos el realizado por la población trabajadora informal, quien queda desprotegida y sin poder gozar de los derechos garantizados por dicha ley.²⁴⁵ Esto es contrario a que postula el enfoque de derechos, en donde el Comité DESC ha remarcado que el derecho al trabajo “engloba todo tipo de trabajos, ya sean autónomos o trabajos dependientes sujetos a un salario”.²⁴⁶

La configuración del trabajo y el acceso a derechos y prestaciones sociales a partir de la relación asalariada vulnera no sólo el derecho al trabajo de las personas trabajadoras no asalariadas sino también un conjunto de derechos conexos que se ven afectados con impactos negativos en el nivel de vida.²⁴⁷ Así, mediante los ingresos que obtienen al realizar un trabajo los seres humanos deben poder cubrir diversas necesidades (alimentarse, vestirse, transportarse, entre otros), pero si no son parte del sector formal no podrán acceder a varios servicios (como prestaciones y guarderías) ni a los sistemas de protección social existentes, por ejemplo.

En cuanto a la Ley del Seguro Social, su artículo 2º señala que la finalidad de la seguridad social es “garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”, y el artículo 4º establece el seguro social como su instrumento básico. El acceso a tales derechos se regula a través de dos regímenes: uno obligatorio (artículo 11) y otro voluntario (artículo 13); el primero va dirigido a proteger a las personas que menciona la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 20 y 21; es decir, quienes prestan un trabajo personal subordinado permanente o eventual mediante el pago de un salario y un contrato, los socios de cooperativas y a quienes determine el Poder Ejecutivo federal por decreto.²⁴⁸ Bajo este régimen dicha población tiene acceso a los cinco tipos de

²⁴² *Ibidem*, artículo 2º.

²⁴³ Se define como “la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario”. *Ibidem*, artículo 20.

²⁴⁴ Se entiende como “la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo”. *Ibidem*, artículo 82.

²⁴⁵ Enrique de la Garza Toledo, “Problemas conceptuales, relaciones de trabajo y derechos laborales de los trabajadores informales”, *op. cit.*, pp. 5-15. Véase también Ángel Guillermo Ruiz Moreno, *op. cit.*, p. 207.

²⁴⁶ Comité DESC, Observación General núm. 18. El derecho al trabajo (artículo 6º del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales), párr. 6.

²⁴⁷ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 220.

²⁴⁸ Ley del Seguro Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 1995; última reforma publicada el 12 de noviembre de 2015, artículo 12, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lss.htm>>, página consultada el 23 de noviembre de 2015.

seguros dispuestos por la ley: por riesgos de trabajo; por enfermedades y maternidad; de invalidez y vida; por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y de guarderías y prestaciones sociales.²⁴⁹

En relación con el otro régimen, la ley indica que ciertos grupos de personas aparte de las asalariadas podrán de manera voluntaria ser sujetos de aseguramiento; entre ellas se incluye a quienes trabajan en industrias familiares, de forma independiente, profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y “demás trabajadores no asalariados”.²⁵⁰ Mediante este aseguramiento voluntario solamente se tiene acceso a algunos de los rubros contemplados en el régimen obligatorio: las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, y los seguros de invalidez, vida, retiro y vejez.²⁵¹ En este régimen cada persona es responsable de pagar la cuota obrero-patronal correspondiente de forma íntegra,²⁵² la cual debe ser renovada anualmente;²⁵³ sin embargo, si por estas incorporaciones se llegara a comprometer el equilibrio financiero del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o “la eficacia de los servicios que proporciona a los asegurados en el régimen obligatorio”, no procederán los aseguramientos voluntarios.²⁵⁴

Al igual que en materia laboral, el eje de la protección social en México es el trabajo asalariado.²⁵⁵ Aunque la ley defina como objetivo de la seguridad social el garantizar un conjunto de derechos, termina centrándose en un sistema basado en el seguro social (modelo de planes contributivos que implica cotizaciones obligatorias de las y los beneficiarios, las y los empleadores y el Estado), el cual sólo es uno de los componentes de este derecho.²⁵⁶ Esa estrecha relación entre el trabajo formal y la seguridad social ha llevado a que una importante proporción de la población no tenga acceso a un grupo de servicios públicos dirigidos a garantizar derechos y mejorar sus condiciones de vida.²⁵⁷

Si bien la existencia de una opción de aseguramiento voluntario es una medida implementada para incluir a las y los trabajadores informales en un sistema parcial de seguro social, es difícil que muchas personas que laboran de esta manera en el espacio público puedan cubrir la cuota fijada, ya que los

²⁴⁹ *Ibidem*, artículo 11.

²⁵⁰ Además de las mencionadas nombra a: “II. Los trabajadores domésticos; III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; IV. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y V. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social”. *Ibidem*, artículo 13.

²⁵¹ *Ibidem*, artículo 222, fracción II.

²⁵² *Ibidem*, artículos 227 y 228. Por ejemplo, si la persona trabajadora independiente quisiera inscribirse debería pagar la cantidad de 7 867.55 pesos como cuota vigente hasta el 31 de diciembre de 2015. Ricardo Sevilla, “Modalidad 40. Cómo afiliarse al IMSS como trabajador no asalariado”, en *Excelsior*, México, 11 de abril de 2015, p. 14, disponible en <<http://www.excelsior.com.mx/periodico/flip-nacional/11-04-2015/portada.pdf>>, página consultada el 20 de noviembre de 2016.

²⁵³ Ley del Seguro Social, artículo 227.

²⁵⁴ *Ibidem*, artículo 226. Además de los regímenes mencionados, hay dos modalidades más de menor cobertura a las que puede acceder la población en general: una aplica para las personas que formaban parte del régimen obligatorio con un mínimo de cotizaciones acreditadas (52 cotizaciones semanales en los últimos cinco años), quienes al dejar de ser parte de él por cualquier razón tienen la posibilidad de seguir pagando voluntariamente la cuota obrero-patronal (artículo 218) para continuar únicamente con los seguros de invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; la otra modalidad está dirigida a “los miembros de todas las familias en México” mediante una incorporación voluntaria al IMSS en la que únicamente se tiene acceso a prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, pagando una cuota anual; véase *ibidem*, título tercero Del régimen voluntario, capítulo I Del seguro de salud para la familia, artículo 240.

²⁵⁵ Ángel Guillermo Ruiz Moreno, *op. cit.*

²⁵⁶ Otros componentes de la seguridad social son los planes no contributivos, los planes universales o los planes de asistencia social. Al respecto véanse Comité DESC, Observación General núm. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9º), párrs. 4, 15, 23, 32, 34, 37, 38, 46 y 50; Organización Internacional del Trabajo, *Informe VI. Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, *doc. cit.*; y Porfirio Marquet Guerrero, “Protección, previsión y seguridad social en la Constitución mexicana”, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 3, UNAM, julio-diciembre de 2006.

²⁵⁷ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 255.

bajos niveles de ingreso que obtienen solamente les permiten vivir al día. Como lo señala el Comité DESC, es necesario que el pago de cotizaciones sea asequible para todas las personas sin comprometer el ejercicio de otros derechos,²⁵⁸ es decir que pueda ser costeadado y que la relación entre los ingresos, las cotizaciones y las prestaciones otorgadas sea razonable.²⁵⁹ Asimismo, se prohíbe toda discriminación que menoscabe o anule el disfrute o el ejercicio del derecho a la seguridad social, por ejemplo por motivos de salud; sin embargo, en México la normatividad establece que no serán sujetos de aseguramiento voluntario las personas que tengan enfermedades preexistentes como tumores malignos, enfermedades crónico-degenerativas, “enfermedades sistémicas crónicas del tejido conectivo; adicciones como alcoholismo y otras toxicomanías; trastornos mentales como psicosis y demencias; enfermedades congénitas” y síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida) o virus de inmunodeficiencia humana (VIH).²⁶⁰ En caso de presentarse alguna de estas enfermedades durante el primer año de vigencia del aseguramiento, éste podrá terminarse anticipadamente y se cobrará el costo total de los servicios por la atención médica prestada.²⁶¹

Como se analizó en el capítulo anterior, la recomendación para garantizar la cobertura de la seguridad social a toda la población en países que tienen sistemas de seguridad social basados en una relación laboral formal es que también cuenten con planes no contributivos junto con medidas como *a)* la eliminación de obstáculos que impidan el acceso de esas personas a los planes de seguridad social no tradicionales como el seguro comunitario; *b)* el otorgamiento de un nivel mínimo de cobertura de riesgos e imprevistos con una expansión progresiva con el tiempo, y *c)* el respeto y el apoyo a los planes de seguridad social desarrollados en el marco de la economía no estructurada como los de microseguro y otros de microcrédito afines.²⁶²

2. *La regulación del trabajo informal en la Ciudad de México*

a) ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN DEL TRABAJO INFORMAL EN EL ESPACIO PÚBLICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La regulación del trabajo en el espacio público en la Ciudad de México se remonta a las décadas de 1930 y 1940 cuando la autoridad administrativa se propuso mejorar la imagen de esta urbe, prevenir enfermedades e instaurar como función principal de las calles la circulación. Fue así que empezó a reconocer una serie indeterminada de personas usuarias del espacio público como sujetos jurídicos mediante la creación de diversos reglamentos que clasificaban los usos, con lo cual buscaba controlarlos y supervisarlos,²⁶³ entre ellos el Reglamento de comercio semi-fijo y ambulante en el Distrito Federal (27 de marzo de 1931); el Reglamento de Limpiabotas o Boleros en el Distrito Federal (25 de agosto de 1941); el Reglamento para Músicos y Cancioneros Ambulantes, No Asalariados, del Distrito Federal (25 de enero de 1944); el Reglamento para artesanos pintores, no asalariados, que ejerzan

²⁵⁸ Comité DESC, Observación General núm. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9º), párr. 25.

²⁵⁹ *Ibidem*, párr. 22.

²⁶⁰ Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de afiliación, clasificación de empresas, recaudación y fiscalización, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de noviembre de 2002; última reforma publicada el 15 de julio de 2005, artículo 82, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=717468&fecha=01/11/2002>, página consultada el 23 de noviembre de 2015.

²⁶¹ *Ibidem*, artículo 87.

²⁶² Comité DESC, Observación General núm. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9º), párr. 34.

²⁶³ Rodrigo Meneses Reyes, *op. cit.*, pp. 86-90 y 314-315.

su actividad en los sitios públicos (25 de enero de 1944); el Reglamento para plomeros, fotógrafos, reparadores de carrocerías, compradores de objetos varios usados, ayateros,²⁶⁴ afiladores y demás actividades desarrolladas en forma ambulatoria por trabajadores no asalariados (13 de enero de 1945); y el Reglamento de Cargadores De Número, No Asalariados,²⁶⁵ que ejerzan su actividad en los sitios públicos del Distrito Federal (18 de julio de 1945).

En un análisis realizado por Rodrigo Meneses, especialista del tema, se detectaron aspectos comunes en este conjunto de instrumentos:

- Tienen una estructura muy similar bajo cuatro criterios que conforman los requisitos para ejercer este tipo de actividades (la edad, la educación, la organización y la buena conducta), lo que evidenciaba la intención de disciplinar e imponer a la población que trabajaba en el espacio público un modelo semejante al de las y los trabajadores industriales, es decir “formar una clase trabajadora técnicamente capacitada, organizada, solidaria, combativa en la defensa de su clase y sin vicios ni malos hábitos”.
- Establecían de manera obligatoria la constitución legal de organizaciones para poder obtener permisos, ya que éstas serían los entes que controlarían su expedición y garantizarían el orden público a través de un sistema de vigilancia y sanciones.²⁶⁶
- Regulaban de forma diferenciada las actividades desempeñadas según su tipo y el grado de movilidad en el espacio público que implicaban.
- Planteaban una clara distinción entre las personas que usaban las calles para comerciar y quienes lo hacían para prestar algún servicio.²⁶⁷

En particular, la diferenciación entre el comercio y la prestación de servicios es de suma relevancia, ya que permeó la normatividad que regulará hasta la fecha las actividades que se desarrollan en el espacio público de la Ciudad de México. En los siguientes apartados se desglosan los aspectos que generaron y han caracterizado tal diferenciación.

²⁶⁴ Los ayateros o chachareros son vendedores de objetos varios. Véase Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, *Primera fase del estudio para el diagnóstico integral de la zona denominada polígono de La Merced, con miras a su revitalización económica y reconstrucción del tejido social*, México, PUEC-UNAM, julio de 2014, p. 125, disponible en <http://www.sede.codf.gob.mx/archivos/Carrusel_Horizontal/2015/PUEC/Estudio_PUEC_4.pdf>, página consultada el 23 de noviembre de 2015.

²⁶⁵ Los cargadores de número no asalariados son las personas “que se ocupan habitualmente, por cuenta ajena y en los sitios públicos del Distrito Federal no comprendidos en zonas de jurisdicción federal, en la carga y descarga de vehículos, en la estiba de mercancías en almacenes y depósitos, así como en acarreo de mercancías, equipajes, muebles y toda clase de objetos”. Reglamento de Cargadores de Número, No Asalariados, que ejerzan su actividad en los sitios públicos del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1945, artículo 1º.

²⁶⁶ Meneses precisa que las y los trabajadores en las calles ya estaban organizados, por lo que la estrategia de las autoridades era institucionalizar a las organizaciones existentes y centralizarlas en torno al partido oficial, como sucedió en el caso de las poblaciones obreras y campesinas, para consolidar un capital electoral. Este proceso se desarrolló en el momento de consolidación de un sistema corporativista. Rodrigo Meneses Reyes, *op. cit.*, pp. 88 y 89.

²⁶⁷ *Ibidem*, pp. 77-78 y 86-90.

b) EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL TRABAJO INFORMAL EN EL ESPACIO PÚBLICO: LA DIVISIÓN ENTRE COMERCIO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS

➤ La regulación del comercio informal en el espacio público de la Ciudad de México

1) Los intentos iniciales de regulación

* *La estrategia de los mercados públicos*

A partir de la década de los cincuenta la estrategia de la autoridad para retirar a las personas vendedoras ambulantes de las calles fue concentrarlas en espacios donde podrían vigilar sus actividades, regular los tiempos de venta, restringir su movilidad y supervisar el cumplimiento de sus obligaciones: los mercados públicos. Así, durante la regencia de Ernesto P. Uruchurtu (1952-1966) se integró en “una sola disposición jurídica a todas aquellas prácticas comerciales que se desarrollaban en el espacio público”²⁶⁸ mediante la expedición del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal el 1 de junio de 1951.²⁶⁹

Éste regulaba las actividades comerciales realizadas dentro y fuera de los mercados, fijando zonas en donde se prohibía la instalación de puestos²⁷⁰ y zonas de tolerancia para la venta afuera de las instalaciones, con la condición de que no estorbaran el tránsito de las y los peatones en las banquetas, el de los vehículos en los arroyos ni la prestación y uso de los servicios públicos como bomberos, drenaje, agua potable, transporte, electricidad y teléfono, entre otros.²⁷¹ A partir de esto se reconocieron tres categorías de comerciantes (permanentes, temporales, ambulantes), quienes debían empadronarse para poder ejercer sus actividades.²⁷²

Respecto de la categoría de comerciante ambulante, el Reglamento especificaba que tanto las personas que obtuvieran la cédula de empadronamiento necesaria para ejercer el comercio en lugar indeterminado (denominadas ambulantes A) como quienes no la obtuvieran (nombradas ambulantes B), y que por ende no estarían oficialmente autorizados para comerciar, debían estar registrados ante el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal con el fin de que la autoridad pudiera tener un control de dichos comerciantes.²⁷³

En ese mismo tenor, aunque el Reglamento establecía la creación de asociaciones de comerciantes, señalaba que solamente serían reconocidas las que contasen con un mínimo de 100 asociados.²⁷⁴ Dicha disposición iba en contra de lo planteado en el Convenio núm. 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, firmado en 1948 y que estaba en vigor en México desde el 1 de abril de 1950. Esa disposición del Reglamento se tradujo en que para poder acceder a los locales de

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 133. Sobre el tema véase también Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contiendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, tesis para obtener el grado de doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología, México, Centro de Estudios Sociológicos-Colmex, 2011, pp. 4 y 96-160.

²⁶⁹ Expedido por el entonces presidente Miguel Alemán Valdés. Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 1951.

²⁷⁰ El artículo 65 prohíbe el comercio en la vía pública frente a cuarteles; edificios de bomberos; planteles educativos, ya sean oficiales o particulares; centros de trabajo, ya sean oficiales o particulares; templos religiosos; puertas que den acceso a los mercados públicos; “a una distancia menor de diez metros de las puertas de pulquerías, piqueras y demás centros de vicio, tratándose de puestos en que se expendan fritangas y demás comestibles similares; en los camellones de las vías públicas”; y en los prados de vías y parques públicos. *Ibidem*, artículo 65.

²⁷¹ *Ibidem*, artículo 63.

²⁷² *Ibidem*, artículo 5º.

²⁷³ *Ibidem*, artículo 26.

²⁷⁴ *Ibidem*, artículo 77.

los mercados que estaban siendo construidos, las y los comerciantes se vieron obligados a incorporarse a organizaciones que reunieran tal requisito, pues el gobierno únicamente dialogaba con los líderes de éstas y sólo a éstas les otorgaba locales para repartirlos entre sus integrantes; en especial, “para evitar la violencia y su retiro de las calles, [...] se vieron obligados a afiliarse al sector popular del PRI [*i. e.* Partido Revolucionario Institucional] y apoyar todas las acciones políticas en su favor”.²⁷⁵

Finalmente, aun cuando estos mercados fueron construidos con recursos públicos y rentados por una cuota simbólica a las y los comerciantes, al haberse lanzado sin una planeación adecuada dicha estrategia se enfrentó al escaso e insuficiente número de mercados construidos para solucionar o dar respuesta a la cantidad de comerciantes ambulantes existente.²⁷⁶

* *La distinción del interés jurídico como método para limitar el derecho a las calles*²⁷⁷

A partir de la década de 1950 los jueces federales, en colaboración con la autoridad administrativa, comenzaron a construir un criterio para evitar que cualquier comerciante en la vía pública recurriera a la justicia para cuestionar los actos y la voluntad de la autoridad administrativa de la ciudad de México. En otros términos, el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal no sólo permitió que las autoridades pudieran confinar en un espacio cerrado a una buena parte de la población que comerciaba en las calles sino que también provocó que quienes no pudieran encontrar un lugar en los mercados quedaran totalmente marginados.

Así, se observa que en 1954 la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó que “la simple ocupación de las vías públicas no genera derecho alguno en favor de los usuarios quienes en su calidad de comerciantes instalados en ella no adquieren derecho para ocupar determinado lugar, porque esto sería frustrar el destino de las calles y lugares de tránsito, para la conveniente circulación de peatones y vehículos”.²⁷⁸

Uno de los argumentos que sustentan dicha tesis es que los comerciantes ambulantes no pueden ampararse frente a los actos de la autoridad por el simple hecho de ocupar las calles, pues para ello deben demostrar que cuentan con el permiso de ésta. En otras palabras, para ser comerciante ambulante ante la justicia federal no basta con parecerlo sino que hay que probar que se cuenta con un reconocimiento institucional. Hasta la década de 1960 no había un criterio claro para que la o el vendedor ambulante comprobara su *interés jurídico* ante los tribunales, ya que los reglamentos prescribían dos tipos obligatorios de registro: 1) el empadronamiento, que tenía como fin llevar un conteo localizado de éstos; y 2) la licencia, cuyo objetivo era identificar a las y los comerciantes en las calles y en las oficinas de pago de impuestos por utilizar la vía pública para vender.

Por lo tanto, la pregunta relevante para los tribunales era cuál sería el medio idóneo para que un comerciante ambulante demostrara si tenía interés jurídico y, a partir de ello, pudiese recurrir ante los tribunales para cuestionar los actos de la autoridad administrativa. El empadronamiento quedó descartado en 1962, cuando la SCJN consideró que la falta de éste no impedía al *quejoso* recurrir ante

²⁷⁵ J. Cross, *Informal Politics. Street Vendors and the State in Mexico City*, California, Stanford University Press, 1998, citado en Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contiendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, *op. cit.*, pp. 3 y 4. Sobre el tema véase también Rodrigo Meneses Reyes, *op. cit.*, pp. 148-165.

²⁷⁶ Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contiendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, *op. cit.*, pp. 97 y 98.

²⁷⁷ Sección aportada por Rodrigo Meneses Reyes, director de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

²⁷⁸ Segunda Sala, Resolución del amparo administrativo en revisión 1774/54, 29 de julio de 1954.

el órgano de control para ejercitar la acción constitucional respectiva y reclamar de las autoridades responsables los actos violatorios de garantías individuales.²⁷⁹

Como consecuencia, en la década de 1970 la licencia o el permiso quedó establecido como el medio probatorio idóneo a través de diferentes resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito, quienes determinaron que “para acudir al juicio de garantías es necesario que el amparista acredite tener [...] permiso [de las autoridades para ejercer el comercio en la vía pública] a fin de poder estimar que está tutelada su acción y que, por ende, tiene interés jurídico para promover la acción constitucional”,²⁸⁰ ya que la licencia o autorización es la que le permite al *gobernado* ejercer su derecho constitucional al trabajo lícito.²⁸¹

Con base en esta interpretación los jueces federales desarrollaron una especie de filtro procesal para impedir que cualquier comerciante ambulante utilizara al derecho como un medio de protección ante los actos de autoridad. A partir de ese momento sólo los comerciantes ambulantes que contaban con una licencia podían usar a los tribunales como una vía de protección frente a la autoridad administrativa.

En resumen, durante las décadas de 1950 y 1980 el derecho anuló los derechos de quienes no jugaban bajo sus reglas, y a través de ello unificó los significados y usos indeterminados de la regulación del espacio público hasta el punto de ofrecer una herramienta para que la autoridad administrativa cuestionara las resoluciones de los jueces federales que protegían a los comerciantes ambulantes de la Ciudad de México:

la exhibición de la cédula respectiva es requisito indispensable para que se conceda la suspensión y no se acredita contar con el empadronamiento respectivo, debe estimarse que el acto recurrido es contrario al artículo 124 de la Ley de Amparo, puesto que el juez *a quo* no tomó en consideración, al otorgar la suspensión provisional, que para el desarrollo de la actividad del quejoso [*sic*], se requiere, como se dijo, de la cédula de empadronamiento respectiva, y, que al no demostrarse la existencia de tal documento, es evidente que se contrarían disposiciones de orden público, como lo es el Reglamento de Mercados del Distrito Federal [*sic*], y también de interés social, porque en la especie, la sociedad está interesada en que se cumpla con tal ordenamiento.²⁸²

* *El mantenimiento de la actividad comercial en los espacios públicos*

Hacia “mediados de los años sesenta y hasta los noventa la venta ambulante se fue expandiendo notablemente”,²⁸³ realidad que llevó a la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) a coordinar una serie de audiencias en las delegaciones con mayor concentración de comercio ambulante²⁸⁴ entre febrero y marzo de 1990, con el fin de dialogar sobre el tema y evaluar la posibilidad de reglamentarlo. El PRI contaba con una propuesta de reglamento que no fue aprobada, en parte por su falta de representatividad (al ser sólo la tercera fuerza política) y por el costo político que podría

²⁷⁹ Segunda Sala, Resolución del amparo en revisión 4303/62, 16 de noviembre de 1962.

²⁸⁰ Tribunales Colegiados de Circuito, Resolución del amparo en revisión 1622/79, 6 de junio de 1980.

²⁸¹ Tribunales Colegiados de Circuito, Resolución del amparo en revisión 1104/77, 22 de junio de 1978.

²⁸² Tribunales Colegiados de Circuito, Resolución de la queja 176/87, promovida por el Departamento del Distrito Federal, 8 de octubre de 1987.

²⁸³ Véanse Luis González Placencia y Diana M. Magaña Hernández, *op. cit.*, p. 346; y Cristo Avimael Vázquez *et al.*, *op. cit.*

²⁸⁴ Las delegaciones eran Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Venustiano Carranza, Cuauhtémoc y Benito Juárez. Véase Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contiendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, *op. cit.*, p. 10.

representarle al partido la afectación de las elecciones en 1991, razón por lo cual desistió de impulsarla. Al respecto, la especialista Diana Alejandra Silva Londoño relata:

Durante estas audiencias la discusión se centró en la necesidad de tener un reglamento integral sobre el comercio ambulante en las calles de la ciudad propuesta por Juan José Castillo Mota, representante del PRI y presidente de la Comisión de Abasto y Distribución de la ARDF [...]. Por un lado, los representantes del PAN [*i. e.* Partido Acción Nacional] se mostraron en contra de reglamentar el comercio ambulante formulando opiniones para la erradicación total del ambulante, mediante el mecanismo de la incorporación de este sector al régimen fiscal. De este modo, la Cámara de Comercio y los intereses gremiales-empresariales encontraron un interlocutor a sus demandas en el PAN quienes además se fundamentaron en una resolución de la Suprema Corte de Justicia en la que se prohibía a los comerciantes ambulantes instalarse frente a cualquier local establecido. [...] Por su parte, el FDN [*i. e.* Frente Democrático Nacional] a través de la asambleísta Graciela Rojas miembro de la Comisión de Abasto y Distribución, solicitó el trato democrático en el otorgamiento de permisos a los comerciantes ambulantes y se opusieron en general a cualquier iniciativa que no considerara el contenido del artículo 5º de la Constitución [...] estuvo en desacuerdo frente a cualquier arreglo que no se formalizara abiertamente y manifestó su inconformidad por los vínculos entre autoridades y líderes de comerciantes ambulantes vinculados con el PRI.²⁸⁵

A pesar que no se logró establecer una normatividad que regulara, ordenara y diera certeza jurídica al comercio en el espacio público, el constante aumento en el número de personas dedicadas a vender en la vía pública junto con el interés corporativista-electoral llevó al gobierno de la ciudad a mantenerlo en la agenda pública y diseñar estrategias para controlarlo a través de diversos programas gubernamentales que tuvieron como común denominador el orden, retiro y reubicación del comercio popular en ciertas zonas de la ciudad,²⁸⁶ en particular el Centro Histórico.

Esto último no es menor, ya que después del intento fallido de regulación y ordenamiento de las actividades comerciales informales aplicable en toda la ciudad a través de la estrategia de los mercados públicos se hizo evidente que el gobierno por muchos años había enfocado sus acciones hacia el Centro Histórico, al ser una de las principales zonas en donde se despliega una cantidad sumamente importante de actividades comerciales informales por tradición; además de ser un espacio en el cual se cruzan intereses tanto de conservación histórica y cultural como económicos privados y públicos de captación de recursos por medio del turismo e inversiones, entre otros. Y más aún; como se verá en apartados posteriores, la importancia de la zona llevará al gobierno a desplegar programas de aplicación exclusiva en ella, de forma paralela y hasta en partes contradictoria con las propuestas de regulación y ordenamiento del comercio popular para toda la ciudad.

* *La priorización del Centro Histórico de la Ciudad de México*

Las y los expertos identifican dos puntos clave que permeaban los discursos y las acciones públicas durante los años ochenta: la idea de proteger el patrimonio cultural aunado a una concepción negativa del comercio en las calles.²⁸⁷ En ese contexto el 11 de abril de 1980 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto del Poder Ejecutivo federal por el que se declaraba *zona de monumentos históricos*

²⁸⁵ *Ibidem*, pp. 171-173.

²⁸⁶ Cristo Avimael Vázquez *et al.*, *op. cit.*, pp. 150-155.

²⁸⁷ Véanse, por ejemplo, Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contiendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, *op. cit.*, p. 182; y Rodrigo Meneses Reyes, *op. cit.*, p. 183.

al Centro Histórico de la Ciudad de México.²⁸⁸ Dicho instrumento ha tenido diversos impactos no sólo en la regulación y configuración del espacio público de la ciudad en una zona de gran importancia comercial, social y política, sino también en el ejercicio de actividades de distintos tipos desarrolladas por la población, particularmente la población trabajadora informal en el espacio público.

A partir de este decreto “surge formalmente” el Centro Histórico como un espacio geográfico con una extensión de 9.1 kilómetros cuadrados²⁸⁹ que se divide en dos perímetros: el A, que concentra las calles con “la mayor densidad de monumentos prehispánicos y del periodo virreinal, rodeado por el perímetro B, que incluye las ampliaciones de la ciudad hasta finales del siglo XIX, que en conjunto agrupan 1 277 monumentos históricos”;²⁹⁰ y como zona de conservación del entorno cultural y núcleo de captación turística.²⁹¹

Con este documento se regula el desarrollo arquitectónico que se pretenda realizar dentro del perímetro marcado, ya que cualquier obra de construcción, restauración o conservación que se lleve a cabo deberá sujetarse a ciertas condiciones y a la obtención de un permiso ante la autoridad de la actual Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, anteriormente denominada Departamento del Distrito Federal (DDF), el cual será otorgado únicamente si el Instituto Nacional de Antropología e Historia lo autoriza.²⁹² Debido a que la zona se integra por calles pertenecientes a diversas delegaciones políticas, se creó el Consejo del Centro Histórico de la Ciudad de México para “proponer la coordinación de las actividades que requiera la recuperación, protección y conservación del Centro Histórico de la Ciudad de México”.²⁹³

Estas disposiciones, junto con la declaratoria del Centro Histórico como Patrimonio de la humanidad por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y en consonancia con la idea imperante entre algunos sectores de que la población trabajadora informal hace mal uso del espacio público o de que pueden afectar los monumentos, han sido utilizadas como fundamento para prohibir el ejercicio del trabajo informal en esta parte de la Ciudad de México. Como señala Meneses, “la incorporación del valor histórico del centro de la Ciudad de México” sirvió “como medio para regular y prohibir el comercio callejero en la zona”.²⁹⁴

La nueva zonificación, se convierte en el marco para impulsar una serie de políticas públicas, orientadas hacia objetivos más amplios que la sola protección del patrimonio, pero que se justifican a través de este. [...] En el caso del retiro de los comerciantes ambulantes, vemos como a partir de la constitución jurídica del Centro Histórico en 1980 como zona de monumentos históricos, se entiende como un fenómeno que atenta contra la herencia histórica y contra uno de los símbolos por excelencia de la identidad nacional. De hecho con el surgimiento de la problemática de la preservación del patrimonio cultural, que permea las políticas públicas de los centros históricos de las ciudades latinoamericanas desde la década de los 70, cambian

²⁸⁸ Decreto por el que se declara una Zona de Monumentos Históricos denominada Centro Histórico de la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de abril de 1980.

²⁸⁹ *Ibidem*, artículo 2º.

²⁹⁰ Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, *op. cit.*, pp. 127 y 128.

²⁹¹ Decreto por el que se declara una Zona de Monumentos Históricos denominada Centro Histórico de la Ciudad de México, considerandos.

²⁹² *Ibidem*, artículo 4º.

²⁹³ *Ibidem*, artículo 7º.

²⁹⁴ Rodrigo Meneses Reyes, *op. cit.*, p. 23.

los términos del conflicto por la presencia del comercio ambulante anteriormente ligado con el discurso de la salud e higiene pública, para enmarcarse en disputas por el uso del patrimonio histórico y cultural.²⁹⁵

Durante la década de 1990, el entonces regente Manuel Camacho Solís (1988-1993) retomó la intención de ordenar la venta en las calles y lanzó el Programa de Mejoramiento del Comercio Informal (PMCI) mediante el cual se planteó no sólo retirar a las y los comerciantes informales de los perímetros A y B que conforman el Centro Histórico sino que también se incluyeron seis zonas de trabajo más, extendiendo el área de aplicación del programa hasta un segmento de la zona de La Merced.²⁹⁶

A diferencia de la política seguida por Ururchurtu en la cual las y los comerciantes en el espacio público tenían que integrarse a alguna organización para acceder a locales en los mercados, Camacho Solís tuvo que “negociar con organizaciones ya formadas, empoderadas y habituadas a pactar con el gobierno”.²⁹⁷ Al respecto, Silva Londoño señala:

[L]a Secretaría de Gobierno dirigió el proceso de retiro de los comerciantes ambulantes del centro. Su primera acción consistió en convocar, el 28 de febrero de 1992, a una reunión con delegados, líderes de comerciantes ambulantes, asociaciones civiles, el patronato del Centro Histórico, la Canaco y el Procentrónico [sic], en la que se formalizaban los objetivos del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular. En esta reunión se inició la firma de una serie de acuerdos con organizaciones de comerciantes ambulantes para que se comprometieran a abandonar las calles a cambio de la entrega de las plazas comerciales. [...]

En la primera etapa del programa se realizó un censo y un mapeo, calle por calle, para lo cual se seleccionó un equipo de 120 concertadores (Sáinz, 1995: 111). Posteriormente, se realizó un proceso de concertación y firmas de adhesión con las organizaciones de comerciantes ambulantes. Entre julio y noviembre de 1992 se realizaron “1 186 reuniones de trabajo con las distintas organizaciones, con una duración total de 1 510 horas, lo que significó 210 días laborales, o sea, siete meses de trabajo de concertación ininterrumpida” (Sáinz, 1995: 112).²⁹⁸

Asimismo, contrario a la estrategia de concentración del comercio informal en los mercados públicos ya revisada, este programa planteaba reubicar a las y los comerciantes informales dentro de plazas de

²⁹⁵ Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contiendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, op. cit., pp. 134-141.

²⁹⁶ “Considerando la distribución de las distintas organizaciones de comerciantes ambulantes, el programa definió seis zonas de trabajo: La Merced poniente, el primer cuadro norte, el primer cuadro sur, Allende, La Alameda correspondientes a la delegación Cuauhtémoc y La Merced oriente que corresponde a la delegación Venustiano Carranza. En una zona que abarcaba 307 manzanas, 161 calles y 1 081 cuerdas (Senosiain, 1994)”; véase Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contiendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, op. cit., pp. 176 y 177.

²⁹⁷ Luis González Placencia y Diana M. Magaña Hernández, op. cit., p. 347.

²⁹⁸ Diana Alejandra Silva Londoño, “Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2007)”, op. cit., pp. 210 y 211.

varios pisos.²⁹⁹ Las y los registrados en el Programa tuvieron que pagar 10% del monto total del local que iban a adquirir y recibieron créditos por el monto restante, el cual se pagaría en seis años.³⁰⁰

Las acciones de este programa fueron reforzadas con la promulgación del 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, aprobado en 1993,³⁰¹ el cual tenía por objeto prohibir de manera tajante el ejercicio del comercio de cualquier tipo en las calles del perímetro A del Centro Histórico, tanto en las vías públicas que habían sido desocupadas con el PMCI como en las que aún se desplegaba este tipo de actividades, con excepción de los puestos dedicados a la venta de periódicos, revistas y libros por tratarse de actividades consideradas de interés público. La finalidad era lograr que las vías públicas fueran utilizadas de conformidad con su naturaleza y destino, respetándose el derecho de tránsito.³⁰²

En general, el Bando facultaba al gobierno capitalino para dictar las medidas y realizar las acciones necesarias con el propósito de asegurar la desocupación de las vialidades;³⁰³ y agregaba que incurriría en responsabilidad cualquier servidor público que permitiera o tolerara el establecimiento de puestos fijos, semifijos o de cualquier otro tipo en las vías públicas.³⁰⁴

Este instrumento ha sido criticado por diversos autores no sólo por su enfoque centrado en los problemas que pueden derivarse del comercio en las calles (como la inseguridad, la irregularidad de la actividad, el bloqueo del tránsito peatonal y de automotores, la insalubridad y la inseguridad laboral) sino también por el desconocimiento implícito de la estrategias de vida, de reproducción de la fuerza de trabajo y de la actividad comercial que se despliegan en la ciudad; así como por dejar un amplio margen de discrecionalidad para la acción de las autoridades públicas en la determinación de las áreas donde se ha de quitar este tipo de comercio sin consultar o tomar en cuenta a todos los actores involucrados, en particular a las y los comerciantes informales en el espacio público y menos aún a quienes no pertenecen a alguna organización, entre otros aspectos.³⁰⁵

Varios especialistas han documentado las fallas en el concepto, diseño y ubicación de las plazas, y en el proceso de reubicación planteado en el PMCI; así como las dificultades enfrentadas para su eje-

²⁹⁹ Las plazas serían construidas en “terrenos desocupados por efecto del terremoto del 85, por predios expropiados y en algunos casos por predios comprados directamente por el DDF [Departamento del Distrito Federal] de acuerdo con lo propuesto en el ‘diagnóstico y propuesta de ordenamiento del comercio en vía pública del Centro Histórico de la Ciudad de México’ realizado por el Consejo del Centro Histórico”. Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contiendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, op. cit., p. 178.

³⁰⁰ Los créditos fueron financiados por “el Fondo de Desarrollo Económico y Social del DF (FondedeF) y el Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI) quienes para otorgar el crédito, solicitaron a cada uno de los comerciantes de manera individual una identificación, un certificado de pertenencia a alguna de las organizaciones de comerciantes ambulantes y el depósito del 10% de la cuota inicial. A cambio los comerciantes recibían el financiamiento del 90% restante pagaderos a 6 años con un periodo de gracia de seis meses y con una tasa de interés más baja que la tasa de interés de mercado (Sainz, 1995)”. *Ibidem*, pp. 179 y 180.

³⁰¹ 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.

³⁰² *Ibidem*, artículo 1º.

³⁰³ *Ibidem*, artículo 3º.

³⁰⁴ *Ibidem*, artículo 4º.

³⁰⁵ Ricardo Torres Jiménez, “La re ordenación del comercio en la vía pública en el Distrito Federal. Programas 1997 y 1998”, en *Sociológica*, año 13, núm. 37, México, UAM, mayo-agosto de 1998, pp. 267-277.

cución a pesar de la promulgación del Bando, el cual solamente se logró aplicar por alrededor de un año. Factores como la crisis económica y política por la que atravesó México a mediados de los años noventa no permitieron su continuidad y llevaron a que la población volviera a vender en los espacios públicos, incluido el Centro Histórico.³⁰⁶ Silva Londoño relata:

La crisis política y económica que azotó al país se vio agravada en la ciudad de México con la abrupta renuncia de Camacho Solís a la regencia del DDF. Esta circunstancia provocó la discontinuidad en los programas y proyectos emprendidos en su administración, entre los que se cuenta el Programa de Mejoramiento del Comercio Popular que hacía parte de los programas centrales de su administración (Gamboa, 1994). En parte, por la poca experiencia en la gestión pública de Manuel Aguilera (1993-1994), quien reemplazó a Camacho Solís. Además de su poco liderazgo para continuar con el retiro de los comerciantes ambulantes del Centro Histórico, la única acción que emprendió bajo su corta estancia en el gobierno, fue la de negar los permisos para las romerías de diciembre 1993-1994 y anunciar el reforzamiento del *bando* mediante una constante operación de inspección y control por parte de la policía a pesar de las manifestaciones de los comerciantes ambulantes que buscaban la revocación del bando. Más adelante, anunciaría el recorte presupuestal para la construcción de plazas comerciales en marzo de 1994 que limitaría los alcances del Programa, dejando sin local a 3.000 comerciantes ambulantes de los 10.000 que estaban contemplados.

Frente a estas limitaciones para dar continuidad al programa, Manuel Aguilera permite la lenta toma de calles por algunas de las organizaciones de comerciantes ambulantes. [...]

La imposibilidad de pagar las cuotas de los créditos de quienes accedieron a un local causada por la devaluación y la baja rentabilidad comercial de los mismos, comenzó a cuestionar la estrategia por parte del gobierno mediante la que se buscaba el tránsito de los comerciantes ambulantes “de la informalidad a la formalidad”.³⁰⁷

A su llegada a la regencia, Oscar Espinosa Villarreal retomó el tema del comercio en el espacio público e implementó el Programa de Mejoramiento del Comercio en Vía Pública en 1994 bajo esta misma lógica, sin lograr evitar que las y los trabajadores informales regresaran a vender en el espacio público. Es así que el gobierno continuó con “la política que hasta entonces se había aplicado, que si bien no siguió una ruta única, combinaba distintas estrategias que alternaban entre la negociación y la cooperación con fuertes dosis de represión y de violencia”.³⁰⁸

³⁰⁶ “La llegada a la presidencia de Carlos Salinas de Gortari significó en el ámbito de la Ciudad de México un nuevo intento para ordenar el comercio ambulante. El entonces jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, utilizó una estrategia similar a la que tres décadas antes había dado resultado a Uruchurtu, aunque con diferencias que a la postre fueron significativas, y esta vez el resultado no sería el esperado. Por una parte, los lugares pensados para el venta ambulante [*sic*] en esta ocasión eran locales comerciales cerrados en el interior de plazas que se hallarían en estructuras de más de un piso, a veces dentro de edificios ya existentes y otras en instalaciones hechas ex profeso para ello; por la otra, en esta ocasión el objetivo fue venderlas –y no simplemente otorgarlas como en el pasado– a sus nuevos propietarios, quienes adquirieron créditos para tales fines”; Luis González Placencia y Diana M. Magaña Hernández, *op. cit.*, pp. 346 y 347. Véase también Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contiendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, *op. cit.*, pp. 143 y 180.

³⁰⁷ Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contiendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, *op. cit.*, pp. 189-194.

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 5.

2) La regulación vigente del comercio en el espacio público

* *El Acuerdo núm. 11/98 como el instrumento de regulación vigente del comercio en el espacio público en la Ciudad de México*

Actualmente, el instrumento que se establece como uno de los principales referentes que guían las acciones desarrolladas por las autoridades centrales y delegacionales responsables del reordenamiento y la concesión de los permisos de uso del espacio público es el Acuerdo número 11/98, mediante el cual se emite el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública y los criterios para la aplicación de las cuotas por concepto de aprovechamiento por el uso o explotación de vías y áreas públicas para realizar actividades mercantiles,³⁰⁹ expedido en 1998 por el primer jefe de Gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

En particular, el Acuerdo núm. 11/98 buscó regular el comercio informal en toda la Ciudad de México, al reconocer dicha actividad como de interés público³¹⁰ que produce un beneficio social y debe ser regulada “evitando la represión y la violencia por parte de la policía”; para ello otorga “el derecho al comercio en espacios públicos a cambio del pago del derecho de piso”.³¹¹

Este instrumento reconoce la falta de una política de desarrollo integral que permita la planeación de espacios públicos ordenados para la satisfacción de las necesidades sociales como el abasto y el comercio de las mercancías que demanda la población, por lo que observa como natural la concurrencia de personas que ofertan bienes y servicios de manera informal.³¹² Asimismo, admite que la ausencia de una adecuada reglamentación respecto de las condiciones en que deben de ser expedidos los permisos para el ejercicio del trabajo informal en la vía pública favorece la actuación arbitraria y discrecional de las autoridades administrativas; así como el incremento excesivo de la población dedicada a esta

³⁰⁹ Acuerdo número 11/98, mediante el cual se emite el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública y los criterios para la aplicación de las cuotas por concepto de aprovechamiento por el uso o explotación de vías y áreas públicas para realizar actividades mercantiles, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 16 de febrero de 1998.

³¹⁰ Ricardo Torres Jiménez, *op. cit.*, p. 271.

³¹¹ Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, *op. cit.*, pp. 217 y 218.

³¹² En su Recomendación 10/2016, la CDHDF refiere cómo este instrumento “estableció que las personas que realizan el comercio en la vía pública merecen la atención de las autoridades y la protección de la ley, no para perpetuar sus condiciones de subempleo o marginación sino para la búsqueda de nuevas oportunidades a través de la capacitación, la organización social para el trabajo o la creación de alternativas laborales. En este sentido reconoce el derecho al trabajo de las personas que realizan una actividad comercial informal; el derecho a la seguridad jurídica a través del establecimiento de reglas claras y de aplicación general para la competencia económica; el derecho a un nivel de vida adecuado de las personas vecinas y transeúntes, así como el derecho al libre tránsito de los peatones y automovilistas”. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 10/2016, Omisión en el ordenamiento, supervisión y aplicación de la normatividad en el desarrollo de la actividad de comercio informal en el espacio público de la Ciudad de México, lo cual impacta a la calidad de vida de las personas que habitan y transitan en las zonas donde se ejerce esa actividad, expedientes núm. 1. CDHDF/III/122/IZTP/08/D7485 y sus acumulados CDHDF/III/122/IZTP/11/D5946, y CDHDF/III/122/CUAUH/12/D6020, CDHDF/III/122/IZTP/16/D0996; 2. CDHDF/III/122/NC/09/D2482 y sus acumulados CDHDF/III/122/VC/09/D0965, CDHDF/III/122/VC/09/D6155, y CDHDF/III/122/VC/13/D2563; 3. CDHUP/III/122/AO/09/D5815 y su acumulado CDHDF/III/121/AO/15/D7884; 4. CDHUS/III/122/XOCH/11/D6269; 5. CDHUO/III/122/IZTP/11/D7049; 6. CDHDF/III/122/NC/12/D0606; 7. CDHDF/III/122/XOCH/12/D6403; 8. CDHDF/III/122/TLAL/12/D7504 y su acumulado CDHDF/III/122/TLAL/12/D6806; 9. CDHDF/III/122/IZTP/13/D5895; 10. CDHDF/III/122/IZTP/13/D6328; 11. CDHDF/III/122/IZTP/14/D0376; 12. CDHDF/III/122/XOCH/14/D1531; 13. CDHDF/III/122/CUAUH/14/D5847; 14. CDHDF/III/122/IZTP/15/N2150; 15. CDHDF/III/122/IZTP/15/D2387; 16. CDHDF/III/121/TLAH/15/N3200; 17. CDHDF/III/122/IZTP/15/D4681; 18. CDHDF/III/122/TLAL/15/D5950; 19. CDHDF/III/122/CUAUH/15/D7303; y 20. CDHDF/III/122/GAM/16/D0705, p. 33, disponible en <<http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2016/08/recomendacion-102016/>>, página consultada el 19 de noviembre de 2016.

actividad, la cual tiende a ocupar áreas que se encuentran prohibidas por razones de seguridad pública e interés social como son accesos de hospitales, centros de salud y escuelas, y entradas a las estaciones del Metro, entre otras.

Frente a tal panorama, en el Acuerdo se plantearon tres objetivos. Por una parte, mejorar el entorno urbano y la convivencia social en la Ciudad de México para contar con calles y plazas no saturadas; lograr el respeto a los derechos de las y los vecinos; recuperar el patrimonio artístico y cultural; y proteger las áreas cercanas a hospitales, escuelas, cuarteles, edificios de bomberos, templos religiosos, mercados, bancos, empresas de alto riesgo, estaciones del Metro y las que determine el área de Protección Civil. En segundo lugar, ofrecer alternativas a la economía informal para su tránsito gradual a la economía formal, a través del mejoramiento y la modernización de los mecanismos de comercialización en beneficio de las y los consumidores; así como la incorporación de las y los comerciantes en la vía pública al régimen fiscal y a la seguridad social. Y finalmente, democratizar y transparentar las políticas y acciones de gobierno mediante el combate a la corrupción, la construcción de una relación respetuosa con las organizaciones de comerciantes, el fomento a la participación ciudadana en la supervisión de los actos de las autoridades, y acabar con las acciones discrecionales y arbitrarias del gobierno.

En sí el Acuerdo fijaba como meta básica resolver los problemas derivados del comercio en la vía pública, para lo cual establecía que las acciones debían sustentarse en el respeto a los derechos consagrados en la CPEUM, el respeto al derecho al trabajo de las y los comerciantes informales, la creación de reglas claras y de aplicación general para la competencia económica que tomen en cuenta a las y los comerciantes regulares, el derecho a la seguridad física y material de residentes vecinales y transeúntes, y por último el derecho al libre tránsito de peatones y automovilistas. Esta forma de abordar el tema es favorable, junto con la pertinente consideración de la existencia de una necesaria colaboración entre el gobierno y la sociedad para que el comercio en la vía pública deje de ser concebido como un conflicto y sea visto como un medio digno de ganarse la vida y una ocupación ordenada, legalmente reconocida y respetuosa de los derechos de terceros.³¹³

Para lograr lo anterior, el Acuerdo indicaba como acciones inmediatas que habrían de implementarse la elaboración de diagnósticos delegacionales, la creación de un Padrón Único de Organizaciones y Comerciantes en Vía Pública, la instauración de un cuerpo de Promotores de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública, la depuración de los verificadores o inspectores del espacio público, y la instalación de mesas de diálogo delegacionales; y en relación con el rescate del Centro Histórico, ordenaba la instalación de una comisión para elaborar el diagnóstico y diseñar propuestas de reordenamiento del comercio en la vía pública. Esta última fue instalada cinco años después, en febrero de 2003.

El Acuerdo núm. 11/98 determinó un conjunto de lineamientos que debían seguirse para el otorgamiento de permisos relacionados con el uso de la vía pública destinado a actividades comerciales. Así, para su implementación se descentralizó “la administración hacia las delegaciones políticas, encargadas desde entonces de otorgar los permisos en coordinación con la Subdirección de Programas Delegacionales y Reordenamiento del Comercio en Vía Pública, adscrita a la Secretaría de Gobierno”,³¹⁴ actual Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública.³¹⁵ En primer

³¹³ Acuerdo número 11/98, mediante el cual se emite el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública y los criterios para la aplicación de las cuotas por concepto de aprovechamiento por el uso o explotación de vías y áreas públicas para realizar actividades mercantiles, pp. 4 y 5.

³¹⁴ Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contiendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, op. cit., p. 218.

³¹⁵ A partir de un decreto que reformó el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 11 de enero de 2008, se modificó la estructura orgánica de la Secretaría de

lugar este instrumento señala que la delegación debe elaborar, junto con las entidades administrativas correspondientes, estudios para determinar las áreas donde se reubicará el comercio informal de la vía pública, las cuales habrán de estar debidamente señalizadas.

Por otra parte, en el Acuerdo se especifica que las actividades reguladas por el Reglamento para Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal³¹⁶ no son materia de su competencia, y divide las actividades que regulará en tres grupos a quienes denomina *trabajadores que ejercen el comercio en vía pública o comerciantes en vía pública*:

1. Las y los comerciantes instalados en calles y plazas públicas, que generalmente se dedican a la venta de bienes de consumo y se desempeñan en puestos fijos, semifijos o en vehículos rodantes.
2. Las concentraciones que se realizan en festividades populares que son temporales.
3. Las y los comerciantes ambulantes que llevan a cabo su actividad utilizando puestos sin estructura o vehículos rodantes sin motor.

Para la definición de los pagos por aprovechamiento, el Acuerdo separa a los giros de subsistencia (rendimiento de un salario mínimo o menos) de los giros comerciales (produce rendimiento mayor a un salario mínimo diario); asimismo, señala que las delegaciones establecerán tres zonas de afluencia –A (alta), B (mediana) y C (baja)– y que las tarifas se aplicarán tomando en cuenta si son puestos semifijos y rodantes o fijos, junto con la superficie que ocupen (de hasta dos metros cuadrados, con excepciones de hasta cuatro metros cuadrados). En particular, los giros de subsistencia de hasta dos metros cuadrados son considerados de utilidad social, por lo que pagarían la tarifa mínima de la zona C.

A partir de estas bases las delegaciones darán los permisos correspondientes. Por su parte, las y los comerciantes que ejerzan sus actividades en el espacio público tendrán que incorporarse al Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública, que señala lo siguiente:

1. Las personas interesadas deberán acudir a la delegación de manera voluntaria, identificarse y acreditar que se encuentran ocupando algún lugar, demostrar sus antecedentes y antigüedad, y proporcionar los datos que se les soliciten, entre ellos:
 - Identificación oficial.
 - Comprobante de domicilio.
 - Croquis de ubicación del lugar solicitado, especificando los metros cuadrados que utilizarán.
 - Manifestación de giro y horario solicitado.
2. Sólo se otorgará un permiso por persona y será para uso exclusivo de la persona autorizada.
3. La actividad realizada deberá ser la única o principal para la subsistencia de la persona solicitante.

Gobierno y se elevó a la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública a rango de Subsecretaría. Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, *Guía general del Fondo del Archivo Histórico de la Secretaría de Gobierno*, México, SGDF, s. f., disponible en <http://www.transparencia.df.gob.mx/work/sites/vut/docs/gobierno/art14/fracc13/Guia_de_Fondo_Historico_de_la_SGDF.pdf>, página consultada el 20 de noviembre de 2016.

³¹⁶ Dicho instrumento se analiza en el apartado “La regulación de la prestación de servicios en el espacio público” de este informe especial, pp. 118-123.

4. La o el solicitante no puede ser a la vez comerciante establecido, locatario de un mercado, propietario, arrendatario ni usufructuario de cualquier local en las plazas, corredores, bazares o planchas comerciales.
5. El giro al que se dedique debe ser lícito.
6. Se dará trato preferencial a la población con discapacidad, madres solteras y personas mayores.
7. Se procurará que *las personas menores de edad* sean canalizadas al aprendizaje de artes, oficios o profesiones, a través de la gestión de becas en su beneficio.
8. Los permisos tendrán tres meses de vigencia.
9. Se deberán cumplir las siguientes obligaciones:
 - Impedir la utilización de las zonas que no se encuentren debidamente autorizadas y señalizadas, por los propios permisionarios de dicha zona o por terceros.
 - Reportar de inmediato ante las autoridades delegacionales la invasión de las áreas no autorizadas o las violaciones a las obligaciones.
 - Mantener limpia la zona de trabajo vaciando diariamente los recipientes que se utilicen para la recolección de la basura.
 - Impedir que las personas orinen o defequen en la vía pública.
 - 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.
 - Informar de inmediato a las autoridades delegacionales sobre cualquier situación que pudiera afectar la vida, la seguridad o los bienes de vecinos, transeúntes o permisionarios.
 - 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 colocación permanente de elementos de protección de lluvia y sol en postes, semáforos, rejas, puertas, ventanas u otros elementos arquitectónicos de edificios públicos o privados, sean o no catalogados.
 - En los permisos que otorguen, las delegaciones insertarán las condiciones en que lo hacen, consistentes en cumplir las obligaciones a las que se refiere este apartado, además de las que correspondan a giros específicos como el de la venta de alimentos.
 - Los comerciantes quedan obligados al cumplimiento de la ley y al respeto de las limitaciones que ya se encuentran establecidas por norma y de los lineamientos de este programa, aun cuando su texto no se incluya expresamente en los permisos.³¹⁷

Si bien el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública emitido en el Acuerdo núm. 11/98 destaca por el reconocimiento de las y los comerciantes informales como población con derecho a trabajar y hacer uso del espacio público bajo el cumplimiento de ciertas reglas y obligaciones, no alcanza a abarcar mecanismos ni plantear medidas dirigidas a mejorar sus condiciones de trabajo y a proteger otros derechos que les permitan acceder a un mayor nivel de vida. Sin embargo, un aspecto

³¹⁷ Acuerdo número 11/98, mediante el cual se emite el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública y los criterios para la aplicación de las cuotas por concepto de aprovechamiento por el uso o explotación de vías y áreas públicas para realizar actividades mercantiles.

relevante que aborda este instrumento es la creación de un conjunto de subprogramas en los cuales se disponen lineamientos particulares para atender las necesidades de grupos específicos de población.

En el siguiente cuadro se desglosan dos de los subprogramas mencionados que son de especial interés por incluir acciones que van más allá del simple reconocimiento del derecho al trabajo y que abonan al cumplimiento de las obligaciones reforzadas de los representantes del Estado, en este caso del Gobierno de la Ciudad de México, frente a tres grupos de población en situación de vulnerabilidad: las mujeres con hijas o hijos, las niñas y los niños, y la población indígena.

Cuadro III.2 Subprogramas del Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública, de 1998³¹⁸

Nombre	Instituciones	Objeto
Subprograma de apoyo a las madres que ejercen el comercio en vía pública y sus hijos, así como a los menores que trabajan en vía pública.	La Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social, en coordinación con las secretarías de Salud, Educación y Desarrollo Social; las delegaciones políticas; el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal; y las entidades, órganos e instancias de la administración pública local y, en lo que sea pertinente, de la federal.	<ul style="list-style-type: none"> a) Identificar a las mujeres que ejercen el comercio en vía pública con hijos en edad preescolar o escolar, y el número y edad de éstos. b) Difundir entre los comerciantes en vía pública la necesidad de dar atención prioritaria a las mujeres trabajadoras con hijos en edad preescolar y escolar. c) Fomentar entre los trabajadores no asalariados el espíritu de solidaridad y autogestión para la construcción común de soluciones que incidan en la mejor atención y desarrollo de las y los hijos en edad escolar y preescolar de las mujeres comerciantes en vía pública. d) Elaborar proyectos para el establecimiento de guarderías, con la participación activa de las madres y los padres de las personas menores de edad. e) Gestionar la colaboración de las entidades gubernamentales competentes y de las organizaciones privadas nacionales e internacionales para el logro de los objetivos de este Subprograma. f) Identificar las necesidades de las mujeres que ejercen el comercio en vía pública en el rubro de capacitación en las áreas que faciliten o mejoren sus condiciones de vida en materia de salud y administración doméstica; así como en las artes, oficios o profesiones que permitan su asimilación en actividades productivas o de servicios que las incorporen a un mejor modo de subsistencia. g) Fomentar la canalización de las personas menores de edad no asalariadas a la educación o capacitación en artes, industrias u oficios que les proporcionen mejores alternativas ocupacionales. h) Procurar la incorporación de las y los menores de edad a los programas de salud, recreación y participación en los deportes adecuados a su edad, para su mejor desarrollo. i) En general, toda promoción o gestión en beneficio del sector señalado.

³¹⁸ Además de los incluidos en el cuadro, el Acuerdo núm. 11/98 hace referencia a otros dos subprogramas: uno para la regulación y el funcionamiento de los mercados sobre ruedas, tianguis y concentraciones de comerciantes, que será desarrollado por la Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco) en coordinación con la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social; y otro de promoción comercial y otorgamiento de facilidades para una mayor ocupación de los locales comerciales cerrados que se encuentran en todas las zonas de la ciudad y que podrían destinarse a los comerciantes que actualmente operan en la vía pública, que se desarrollará por la Sedeco. Véase *idem*.

Cuadro III.2 Subprogramas del Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública, de 1998 (*continuación*)

Nombre	Instituciones	Objeto
Subprograma de apoyo a los indígenas que ejercen el comercio en la vía pública.	La Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social, en coordinación con las secretarías de Salud, Educación y Desarrollo Social; las delegaciones políticas; el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal; y las entidades, órganos e instancias de la administración pública local y, en lo que sea pertinente, de la federal.	<ul style="list-style-type: none"> a) Identificar a las personas indígenas que trabajan en vía pública, su número y conformación por sexo, edad, estado civil y posición familiar. b) Identificar sus usos y costumbres que determinen las necesidades y, en consecuencia, los satisfactores necesarios para su mejoramiento social y familiar. c) Identificar los problemas que dificulten la inserción de sus hijas e hijos en edad preescolar y escolar en los sistemas educativos. d) Elaborar proyectos para la formación de escuelas con la participación activa de las madres y los padres de las y los menores de edad indígenas, procurando que la educación se imparta con respeto a sus usos y costumbres y en el sistema bilingüe. e) Identificar las tradiciones y aptitudes artesanales de los grupos indígenas para la formación de cooperativas cuyos productos puedan destinarse a la exportación. f) Gestionar la colaboración de las entidades gubernamentales competentes y de las organizaciones privadas nacionales e internacionales para el logro de los objetivos de este Subprograma. g) Identificar las necesidades de los hombres y las mujeres indígenas en el rubro de capacitación en las áreas que faciliten o mejoren sus condiciones de vida en materia de salud y administración doméstica; así como en las artes, oficios o profesiones que permitan su asimilación en actividades productivas o de servicios que permitan su incorporación a un mejor modo de subsistencia. h) Fomentar la capacitación en artes, industrias u oficios que les proporcionen mejores alternativas ocupacionales. i) Procurar su incorporación a programas de salud. j) Fomentar la alfabetización de las personas indígenas con pleno respeto a sus usos y costumbres. k) En general, toda promoción o gestión en beneficio del sector señalado.

Fuente: Acuerdo número 11/98, mediante el cual se emite el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública y los criterios para la aplicación de las cuotas por concepto de aprovechamiento por el uso o explotación de vías y áreas públicas para realizar actividades mercantiles, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 16 de febrero de 1998.

Como se observa en el cuadro anterior, estos subprogramas establecen medidas específicas para atender temas que responden a la garantía y protección de un conjunto más amplio de derechos de estos grupos de población, como el acceso a guarderías, a programas de salud, a capacitación laboral, al respeto de usos y costumbres, a la protección de las niñas y los niños en temas educativos, y al acceso a programas de salud, recreación y deporte para su mejor desarrollo, entre otros.

A pesar de los avances en el goce de derechos que representaría la ejecución de tales subprogramas, no se encontró información relacionada con que éstos se hubieran diseñado ni implementado. En el mismo sentido, en ninguno de los instrumentos mediante los cuales se recabó información para este informe especial (tanto en las entrevistas aplicadas a población trabajadora informal y a sus organizaciones como en las respuestas recibidas a las solicitudes de información enviadas a diferentes autoridades) se identificó que se haya desarrollado alguno de estos subprogramas.

Por otra parte, aunque el Acuerdo núm. 11/98 establece claramente tanto la necesidad de revisar y actualizar un conjunto de normas existentes relacionadas con la regulación y el ordenamiento

de las actividades que se despliegan en la vía pública (entre ellas el Bando del Centro Histórico; el Reglamento para Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal, para incluir normas de protección social orientadas a estos trabajadores; el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, y el Código Financiero, entre otras) como la pertinencia de crear nuevas normas para reglamentar todas las formas de trabajo en el espacio público, estas acciones no fueron implementadas. Ello generó una serie de confusiones y tensiones, no sólo entre las autoridades a nivel del gobierno central y delegacional sino también entre líderes de comerciantes informales, acerca de la vigencia de algunos de estos instrumentos, pues por una parte reconocían el comercio y la prestación de servicios en el espacio público y por la otra prohibían tales actividades de manera tajante. Ciertos autores distinguen dicha etapa como una estrategia para romper con las estructuras corporativas surgidas durante el priísmo, que organizaban el comercio informal en las calles, mediante el reconocimiento de nuevos liderazgos y nuevas organizaciones, la cual se mantuvo durante las gestiones de Rosario Robles Berlanga y Andrés Manuel López Obrador.³¹⁹

A pesar de lo anterior y de que solamente algunas partes del Acuerdo núm. 11/98 fueron realmente implementadas y retomadas por las autoridades, se trata de uno de los principales instrumentos que refieren y utilizan las delegaciones e instituciones públicas como marco normativo que regula sus actividades en materia de trabajo informal en el espacio público, según lo señalado en las respuestas a las solicitudes de información realizadas para este informe especial.

* *El reforzamiento de la estrategia de regulación del Centro Histórico*

A pesar del avance alcanzado con la expedición del Acuerdo núm. 11/98 en cuanto a la regulación del comercio informal en el espacio público de toda la ciudad, la idea de la recuperación del Centro Histórico ha permanecido a través de los años. Desde 2001 la inversión privada creció y se intensificó durante 2002 a través de recursos de la Fundación Centro Histórico junto con la implementación del Programa de Rescate del Centro Histórico y el Programa de Seguridad Pública desde el enfoque de *tolerancia cero*, que recomendaba invertir en esta zona como estrategia para mejorar las condiciones de seguridad y “desalojar a las distintas poblaciones que usaban las calles para generar ingresos”.³²⁰

Al llegar al Gobierno del Distrito Federal en 2006, Marcelo Ebrard Casaubon mantuvo el Programa de Rescate del Centro Histórico, creó la Autoridad del Centro Histórico (concentrando las atribuciones de diversas dependencias y órganos de la zona) y anunció en marzo de 2007 la reaplicación del Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública, dando como fecha límite para su desalojo de la zona centro el 12 de octubre de 2007.³²¹ Con el fin de lograr el desalojo y la reubicación de las y los trabajadores informales que vendían en la zona, la Subsecretaría de Programas Delegacionales de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal (SGDF) negoció con los líderes de las organizaciones más visibles y numerosas³²² la firma de acuerdos, los cuales consistieron en la entrega a estas organizaciones de *planchas comerciales* en comodato para que ahí se reubicaran

³¹⁹ Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, op. cit., pp. 221-224; y Diana Alejandra Silva Londoño, “Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2007)”, op. cit., p. 212.

³²⁰ Diana Alejandra Silva Londoño, “Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2007)”, op. cit., pp. 214 y 215.

³²¹ *Idem*; y Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, op. cit., p. 242.

³²² Únicamente se negoció con 38 de las 100 organizaciones que operaban en el Centro Histórico, que eran las más visibles y numerosas. Diana Alejandra Silva Londoño, “Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2007)”, op. cit., pp. 218 y 222.

los comerciantes. Para ello la Oficialía Mayor expropió y demolió edificios cercanos a las calles en donde vendían, además de contemplar su inclusión en el Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México.³²³

“A diferencia de las acciones realizadas en el PMCP [*i. e.* Programa de Mejoramiento del Comercio Popular] que contemplaba la construcción de plazas comerciales, en esta oportunidad el gobierno entregó 36 predios mediante un Permiso Administrativo Temporal Renovable (PART), a 10 años, para que los propios comerciantes se autoorganizaran”,³²⁴ estos acuerdos permitieron que hacia octubre de 2007 se retiraran las y los comerciantes informales del perímetro A del Centro Histórico, constituido por 87 calles y 192 manzanas, sin que fuera necesario el uso de la fuerza pública.³²⁵

De esta manera, el 16 de octubre de 2007 se publicó el Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México, dirigido a atender a las y los comerciantes del perímetro A del Centro Histórico reubicados en los inmuebles habilitados. Las acciones contempladas en dicho programa fueron:

1. Impulsar la creación de corredores culturales, artesanales y de desarrollo económico en general.
2. Poner en marcha y aplicar un programa de difusión de los nuevos espacios en donde han sido reubicados los comerciantes.
3. Incorporar a los comerciantes que aceptaron su reubicación en los inmuebles asignados en los programas de apoyo social.
4. Facilitar microcréditos a los comerciantes reubicados.
5. Garantizar seguridad y orden en el perímetro A del Centro Histórico, e implementar las acciones necesarias para abatir los índices delictivos de la zona.
6. Continuar con el Programa de Sustitución y Rehabilitación de la Infraestructura General en el Centro Histórico, principalmente en su zona oriente, para revertir el deterioro generado por los años de abandono de los que ha sido objeto.
7. Disponer de un módulo de seguridad e información en cada uno de los inmuebles en donde se ubicarán los nuevos corredores culturales, artesanales y de desarrollo económico.³²⁶

³²³ Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contiendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, *op. cit.*, pp. 254-260. “Los inmuebles destinados a la reubicación [...] fueron 36, para lo cual se expropiaron 47 predios ubicados principalmente en el área del Centro Histórico de la Ciudad de México”; Cristo Avimael Vázquez *et al.*, *op. cit.*, p. 153.

³²⁴ Diana Alejandra Silva Londoño, “Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2007)”, *op. cit.*, pp. 219 y 220.

³²⁵ A pesar de ello, Silva Londoño en su tesis de doctorado relata que dicha estrategia combinó la negociación y la entrega de incentivos junto con la judicialización de los líderes, recopilando sus antecedentes judiciales para neutralizar cualquier posibilidad de agresión. Además, los comerciantes ambulantes reubicados firmaron un convenio con el gobierno capitalino por medio del cual se comprometieron a no distribuir productos ilícitos ni mercancía pirata. De esta manera se desalojó de forma silencioso a cerca de 26 000 comerciantes, se instaló un cerco policiaco en la zona con alrededor de 1 200 personas, y se alertó a los Juzgados Cívicos a donde se remitiría a quienes intentaran instalarse en las calles para ficharlos como infractores administrativos. Para más información véanse Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contiendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, *op. cit.*; Diana Alejandra Silva Londoño, “Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2007)”, *op. cit.*, pp. 212 y 213; y Cristo Avimael Vázquez *et al.*, *op. cit.*, pp. 152-156.

³²⁶ Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 16 de octubre de 2007.

A partir de la publicación del Programa, entre octubre de 2007 y junio de 2008 se entregaron 15 000 microcréditos a comerciantes reubicados para trasladarlos de las calles hacia el interior de algún predio; éstos consistieron en cuatro cheques de 1 300 pesos (en total 5 200 pesos por comerciante).³²⁷ Una de las críticas a ese tipo de políticas señala que son parciales, ya que están permeadas por una visión que “promueve la reubicación del comercio popular en sitios que no contradigan al proyecto de espacio que tienen los empresarios establecidos y el gobierno, [...] sobre otros sectores que luchan por él para reproducirse como actores económicos”,³²⁸ y no dan una respuesta integral que tome en cuenta las necesidades de todos los actores en juego. Algunos especialistas remarcan que “el paso de las calles a los espacios cerrados, requiere de un proceso de asesoría y capital semilla que les permita competir con otros comerciantes establecidos”; en caso contrario estos nuevos espacios, al no tener “la sostenibilidad comercial requerida”, se encuentran vulnerables ante coyunturas económicas o políticas que pueden “echar por tierra los esfuerzos realizados”.³²⁹

A la par de estas medidas desarrolladas en el Centro Histórico, se desplegó “un conjunto de acciones en la misma dirección en otros centros históricos de la ciudad, como Coyoacán y Tlalpan, así como en otras delegaciones de la ciudad como Iztapalapa en donde reubicaron a los comerciantes ambulantes de la explanada delegacional”.³³⁰

Por otra parte, en 2008 el gobierno a través de la Autoridad del Centro Histórico estableció el compromiso con la UNESCO de formalizar un plan de manejo del Centro Histórico que fijara líneas estratégicas de mediano y largo plazos para la conservación y sostenibilidad de la zona. Más tarde dio a conocer el Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México 2011-2016 como el documento que centralizaría las políticas públicas de ordenamiento del Centro Histórico de la ciudad.

El Plan funciona bajo seis temas, de los cuales el relativo a la *revitalización urbana y económica* plantea mejorar la competitividad y el crecimiento económico de las zonas a través del reordenamiento del comercio y la reconfiguración del espacio para atraer a más personas.³³¹ Por su parte, en la línea estratégica de *habitabilidad* se determina la ejecución de ciertas acciones para contar con un “espacio público por excelencia”, entre ellas:

- Sin excepción alguna impedir la ocupación de la vía pública por personas que pretendan vender u ofrecer cualquier servicio, de lo cual será responsable la SGDF, la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF).
- Monitorear las calles para disuadir la colocación de puestos de comercio en la vía pública y la exhibición de mercancías en las fachadas de los edificios, de lo que se encargará la SGDF, la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, y la SSPDF.
- Incrementar el número de vehículos para el monitoreo de calles con el objeto de evitar y en su caso detectar la reincidencia de la actividad comercial en la vía pública; lo anterior incluye

³²⁷ Cristo Avimael Vázquez *et al.*, *op. cit.*, p. 153.

³²⁸ *Ibidem*, p. 155.

³²⁹ Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, *op. cit.*, p. 261.

³³⁰ *Ibidem*, p. 213.

³³¹ Los seis temas del Plan son: 1) revitalización urbana y económica; 2) habitabilidad; 3) patrimonio; 4) movilidad; 5) prevención de riesgos, y 6) vida ciudadana. Acuerdo por el que se expide el Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de agosto de 2011, disponible en <http://www.autoridadcentrohistorico.df.gob.mx/noticias/articulos/plan_de_manejo.pdf>, página consultada el 15 de octubre de 2015.

mejor equipamiento de comunicación, rotación del personal de seguridad pública destinado a estas actividades y la incorporación de coadyuvantes civiles a cargo de la SGDF, la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, y la SSPDF.

- Establecer acuerdos para la colocación de enseres en la vía pública siguiendo el criterio de accesibilidad total y calidad del espacio público. Ello estará vigilado por la Autoridad del Centro Histórico, el Fideicomiso del Centro Histórico, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), la Autoridad del Espacio Público y la delegación Cuauhtémoc.³³²

3) Algunas consideraciones finales en relación con el comercio en el espacio público

Como se ha observado en este apartado, a través de los años las autoridades de la ciudad han implementado algunos instrumentos normativos para reglamentar el comercio en el espacio público los cuales, a pesar de haber sido promulgados desde hace décadas, siguen rigiendo diversas actividades “aunque con poca eficacia”.³³³ Por ejemplo, el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal continúa vigente aun cuando desde 1970 la construcción de mercados empezó a ser sustituida por autorizaciones de “concentraciones abiertas de vendedores ambulantes o tianguis sobre ruedas”.³³⁴ Fue hasta septiembre de 2010 cuando las autoridades emitieron los Lineamientos para la operación y funcionamiento de los mercados públicos del Distrito Federal, donde se reconoce la “falta de claridad y precisión en los procedimientos administrativos que regula, generando con ello diversas formas de interpretación por parte de los órganos político-administrativos, así como de los titulares de las cédulas de empadronamiento, lo que ha provocado incertidumbre jurídica”.³³⁵ Dichos lineamientos centran su regulación en las actividades desarrolladas en los locales de los mercados y omiten todo lo relacionado con la categoría de comerciantes ambulantes establecida en el Reglamento.

Por otra parte y retomando lo que señalan las y los especialistas en la materia, los programas de retiro y reubicación del comercio informal en el espacio público, especialmente los aplicados en el Centro Histórico en 1993 y 2007, pueden ser considerados, más que como programas integrales de reordenamiento, como parte de una política de imagen permeada de un enfoque de seguridad que prioriza la liberación del espacio público sobre el derecho al trabajo. Por lo anterior se requiere contar con una evaluación de su efectividad y del impacto que han tenido en los derechos de la población que participó en ellos.³³⁶

Asimismo, la dualidad creada por la existencia del Acuerdo núm. 11/98 en conjunto con programas particulares para la zona del Centro Histórico, que son claramente contradictorios, ha suscitado incertidumbre y ha abierto la puerta a la implementación de acciones que varían entre la negociación, la negativa en el otorgamiento de nuevos permisos, la tolerancia a partir de acuerdos no formales y hasta la represión. Como lo señalan las y los especialistas, a esto se suma que los resultados y alcances de los programas y las acciones públicas se han visto fuertemente influidos por el panorama político-electoral y de seguridad pública.³³⁷ Al respecto, se coincide con Silva Londoño, quien considera que

³³² *Ibidem*, p. 59.

³³³ Cristo Avimael Vázquez *et al.*, *op. cit.*, p. 151.

³³⁴ Rodrigo Meneses Reyes, *op. cit.*, p. 163.

³³⁵ Lineamientos para la operación y funcionamiento de los mercados públicos del Distrito Federal, publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 15 de septiembre de 2010, considerandos.

³³⁶ Entrevista con Diana Alejandra Silva Londoño, profesora-investigadora de El Colegio de Veracruz y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, 22 de junio de 2015.

³³⁷ Cristo Avimael Vázquez *et al.*, *op. cit.*, pp. 149 y 150; y Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, *op. cit.*

las acciones dirigidas a gobernar esta problemática en la ciudad se han dado de manera ambigua, fluctuando entre la represión y la tolerancia.

[...]

La falta de claridad en las normas del juego, además de posibilitar la acción por parte de las organizaciones de comerciantes ambulantes para permanecer en las calles, también permite mayor discrecionalidad por parte de las autoridades y los cuerpos policiales que pueden ser violatorios de la dignidad.³³⁸

La CDHDF, tras investigar diversas quejas por la omisión en el ordenamiento, supervisión y aplicación de la normatividad por parte de las delegaciones –que son las facultadas para otorgar permisos para el comercio en el espacio público–, ha señalado en su Recomendación 10/2016 lo siguiente:

Brindar certeza jurídica a los oferentes de bienes y servicios en el espacio público, es un paso esencial para permitir el ordenamiento del comercio, su seguimiento, evolución, identificación de patrones de consumo y certidumbre en las obligaciones individuales y colectivas de los oferentes; también se podrían establecer reglas de operación y con ello se transitaría a brindar certeza a los vecinos que coexisten de manera cotidiana con alguna manifestación comercial cercana a su domicilio o ruta de tránsito; finalmente habría seguridad para los consumidores sobre la calidad de los bienes y servicios que adquiere[n] en esos espacios.

[...] Es necesario que los órganos políticos administrativos [sic] tomen en consideración que para lograr un desempeño favorable tendiente a disminuir los impactos negativos y a potenciar los beneficios de este tipo de actividad, deben contar con acciones bien delimitadas y programáticas que faciliten la evaluación de las gestiones, a través de indicadores que aseguren un avance sustantivo en el acceso efectivo del derecho a la seguridad jurídica.³³⁹

En conclusión, a pesar de que el comercio en el espacio público puede ser considerado como “el rostro más visible del sector informal”³⁴⁰ con el que se convive diariamente y el cual provee a miles de personas de artículos o productos perecederos, la normatividad existente no ha logrado regular de manera adecuada dicha actividad; tampoco reconoce ni garantiza los derechos de la población que se dedica a desarrollar este tipo de trabajo ni los de las demás personas usuarias del espacio público.

➤ La regulación de la prestación de servicios en el espacio público

Como se observó anteriormente, la autoridad buscó regular un conjunto de actividades desarrolladas en el espacio público que no estaban directamente relacionadas con el comercio en las calles de la Ciudad de México sino que se dirigían a la prestación de varios servicios. Sin embargo, los reglamentos ya referidos que fueron adoptados en los años cuarenta para regular, por ejemplo, a las y los *limpiabotas* o boleros, músicos y cancioneros ambulantes, artesanos pintores y afiladores, entre otros, no lograban normar todas las ocupaciones ejercidas ni contemplaban las nuevas actividades que iban apareciendo en una ciudad en constante crecimiento y transformación.

³³⁸ Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contiendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, op. cit., pp. 4 y 54.

³³⁹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 10/2016, doc. cit., p. 35.

³⁴⁰ Diana Alejandra Silva Londoño, *Espacio urbano y comercio en vía pública. Reglas, redes y uso del espacio público en la Ciudad de México*, op. cit., p. 132.

Ante ese panorama, para terminar con la dispersión jurídica existente la autoridad expidió en 1975 el Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal (RTNADEF)³⁴¹ mediante el cual concentró “a todos los oficios y trabajos callejeros en una sola disposición reglamentaria”³⁴² y derogó los reglamentos anteriores. Con ello se determinó la aplicación de esta norma entre las y los aseadores de calzado; estibadores, maniobristas y clasificadores de frutas y legumbres; mariachis, músicos, trovadores y cantantes; organilleros; artistas de la vía pública; plomeros, hojalateros, afiladores y reparadores de carrocerías; fotógrafos, mecanógrafos y peluqueros; albañiles; reparadores de calzado; pintores; trabajadores auxiliares de los panteones; cuidadores y lavadores de vehículos; compradores de objetos varios; ayateros; y vendedores de billetes de lotería y de publicaciones y revistas atrasadas. Finalmente, se precisa que cualquier actividad similar a las anteriores se someterá al ordenamiento, de no existir normas especiales que la rijan.³⁴³ Esto último representa la posibilidad de regulación jurídica para un conjunto más amplio de ocupaciones que pueden obtener una licencia temporal para ser ejercidas.³⁴⁴

A pesar de que el Reglamento está vigente desde 1975 sin ninguna modificación, representó un avance en la materia al tener por objeto proteger las actividades de las y los trabajadores no asalariados que realizan sus labores en el Distrito Federal, entendiéndose por *trabajador no asalariado* a toda persona física que presta a otra física o moral un servicio personal en forma accidental u ocasional, mediante una remuneración y sin que exista la relación obrero-patronal que regula la Ley Federal del Trabajo.³⁴⁵ Además, al distinguir entre trabajadores *fijos* (a quienes se asigna un lugar determinado para llevar a cabo sus actividades), *semifijos* (aquellos con una zona para el ejercicio de sus especialidades) y *ambulantes* (autorizados para prestar sus servicios en toda la Ciudad de México sin que puedan establecerse en un sitio determinado),³⁴⁶ los reconoce, ordena, regula y les otorga derechos que serán tutelados “por una instancia laboral (la Dirección General de Trabajo y Previsión Social) y no de otra índole”.³⁴⁷

El mecanismo para proteger el ejercicio de las labores de las y los trabajadores no asalariados es el otorgamiento de licencias de trabajo a través de las cuales se obtiene el permiso para trabajar en el lugar y en los horarios definidos según el tipo de actividad y el trabajo registrados. Las personas que deseen obtener la *licencia de trabajador no asalariado* deben presentar una solicitud ante la Dirección General de Trabajo y Previsión Social (DGTPS), trámite que no contempla el pago de derechos ni de cuotas. En el caso de los trabajadores fijos y semifijos se expedirán las licencias al consultar con la dependencia que tenga jurisdicción en el área donde desean trabajar;³⁴⁸ una vez obtenida la licencia, ésta debe ser resellada anualmente.³⁴⁹

³⁴¹ Promulgado por el entonces presidente Luis Echeverría Álvarez. Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de mayo de 1975, texto sin reformas.

³⁴² Rodrigo Meneses Reyes, *op. cit.*, p. 141.

³⁴³ Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal, artículo 3º.

³⁴⁴ *Ibidem*, artículo 13.

³⁴⁵ *Ibidem*, artículos 1º y 2º. Algunos autores señalan que esta definición se quedó corta al reconocer sólo la prestación de servicios de forma ocasional, ya que “también se pueden producir bienes y no siempre son relaciones eventuales”, por lo que “no toma en cuenta que 30% de los trabajadores en el sector pueden ser asalariados de los primeros”. Véase Enrique de la Garza Toledo, “Problemas conceptuales, relaciones de trabajo y derechos laborales de los trabajadores informales”, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

³⁴⁶ Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal, artículo 4º.

³⁴⁷ Véase Enrique de la Garza Toledo, “Problemas conceptuales, relaciones de trabajo y derechos laborales de los trabajadores informales”, *op. cit.*, p. 13.

³⁴⁸ Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal, artículo 9º.

³⁴⁹ *Ibidem*, artículo 12.

Cuadro III.3 Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal**Requisitos para la obtención de licencia de trabajador no asalariado**

- Ser mayor de 14 años de edad, acta de nacimiento o prueba fehaciente de edad y nacionalidad.
 - Las personas mayores de 14 y menores de 16 años de edad requieren la autorización de sus padres o de quien ejerza la patria potestad, y dos cartas de buena conducta.
 - Las personas mayores de 18 años de edad deben presentar documentos que acrediten haber cumplido o estar cumpliendo con el Servicio Militar Nacional.
- Saber leer y escribir.
 - Si la o el solicitante es menor de 18 años edad debe haber concluido el ciclo de enseñanza primaria o presentar constancia de que asiste a un centro escolar.
- Poseer buenos antecedentes de conducta.
- Tener domicilio.
 - Notificar los cambios de domicilio que lleguen a ocurrir.
- La dependencia puede dispensar alguno de los requisitos, previo análisis socioeconómico, cuando no se reúna alguno de ellos.

Derechos	Obligaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Ejercer sus actividades. • Asociarse para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses. • Recibir servicio médico gratuito en la Clínica Dr. Gregorio Salas, junto con sus familiares dependientes económicos. • Acceder a un centro de adiestramiento que tenga por objeto capacitarlos en las distintas áreas de actividad técnica, así como elevar su nivel de cultura y propiciar su mejoramiento integral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener limpios los lugares en que realicen sus labores. • Se prohíbe colocar en el suelo los productos que expendan. • A quienes tengan asignado un lugar fijo o semifijo se les prohíbe deambular ofreciendo sus servicios fuera del sitio o perímetro que específicamente se les haya señalado, sin la previa autorización de la Dirección. • Estar siempre aseados y usar el uniforme que la Dirección apruebe. • Para su identificación deben portar en forma visible la licencia correspondiente o fijar en un lugar visible la placa metálica de autorización.

Fuente: Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de mayo de 1975, texto sin reformas, artículos 8º, 10, 15, 30, 34, 37, 50 y 51.

En cuanto a los requisitos para obtener la *licencia de trabajador no asalariado*, se identifica que la edad mínima solicitada no está conciliada con la establecida para trabajar en México ni a nivel internacional. Si bien se debe tomar en cuenta que fue hasta el 17 de junio de 2014 cuando se elevó de 14 a 15 años la edad legal mínima para trabajar a nivel constitucional, que el 10 de junio de 2015 se ratificó el Convenio núm. 138 sobre edad mínima de la OIT³⁵⁰ y que hasta el 12 de junio se publicó la reforma de la Ley Federal del Trabajo al respecto, es urgente armonizar el reglamento en la materia para que cumpla con su obligación de proteger el sano desarrollo de las niñas y los niños al erradicar el trabajo infantil: además de la necesidad de que la autoridad establezca las medidas indispensables para cumplir con su obligación de “garantizar la aplicación del sistema de exámenes médicos de aptitud a los menores [*sic*] dedicados, por cuenta propia o por cuenta de sus padres, al comercio ambulante o a cualquier otro trabajo ejercido en la vía pública o en un lugar público”,³⁵¹ como lo establece el Convenio núm. 78 de la OIT.³⁵²

³⁵⁰ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo. Este instrumento data de 1973 pero apenas fue ratificado por México en 2015, por lo que entró en vigor en el país hasta el 10 de junio de 2016.

³⁵¹ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 78 sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales).

³⁵² A pesar de que este Convenio no ha sido ratificado por México.

El requisito de saber leer y escribir³⁵³ puede ser un obstáculo en la obtención de la licencia para las personas que no cuentan con instrucción o que no tienen certificado de primaria. Se debe tomar en cuenta que la media nacional de índice de analfabetismo es de 6.9%; esto es que seis de cada 100 hombres y ocho de cada 100 mujeres de 15 años de edad y más no saben leer ni escribir, y que el porcentaje de la población analfabeta de 15 y más años de edad en la Ciudad de México es de 2.1.³⁵⁴

Entre las personas afectadas podrían encontrarse grupos en situación de vulnerabilidad para quienes el principal modo de obtener sus ingresos diarios es a través del ejercicio de trabajos informales, como son población indígena, callejera, con alguna discapacidad y personas mayores, entre otros. En particular las poblaciones callejeras que quieren obtener una licencia se ven afectadas al no cumplir con los requisitos de tener domicilio, acreditar mediante acta de nacimiento o alguna otra prueba fidedigna su edad y nacionalidad,³⁵⁵ y haber cumplido con el servicio militar. En el mismo sentido, el requisito establecido en el artículo 11 de presentar documentación o prueba fehaciente que demuestre la nacionalidad es discriminatorio, por lo que se propone su eliminación.

Finalmente, requisitos como el cumplimiento del servicio militar, que es una disposición innecesaria para llevar a cabo cualquiera de las labores que regula este reglamento; o requisitos tan ambiguos como poseer buenos antecedentes de conducta, sin que existan criterios que definan qué se entiende por *buenos antecedentes* ni quién es la persona o instancia que determinará tal situación, se constituyen en obstáculos para las y los trabajadores no asalariados que quieran obtener una licencia.

En la práctica, la DGTPS de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STYFE) señala que

para la expedición de la licencia y credencial de trabajador no asalariado a favor de la persona solicitante se toma en cuenta, entre otras condiciones, preferentemente que se trate de persona adulta mayor, madre soltera o persona femenina cabeza de familia, población de origen indígena o que se trate de persona en situación de discapacidad, o población joven con dependientes económicos. Lo anterior, en cuanto a la condición que observa la población solicitante. Otras circunstancias que se valoran necesariamente: que el ejercicio de la actividad cuya autorización pretende la persona interesada se ejerza de tal manera que no resulte en violaciones a disposiciones del orden público (p. e. tratándose de una solicitud de cuidador/lavador de vehículos, esta actividad no puede autorizarse en vialidades primaria, pues en ellas está prohibido el estacionamiento de vehículos).³⁵⁶

Un aspecto fundamental del Reglamento es el reconocimiento expreso del derecho a contar con servicio médico gratuito, no sólo de las y los trabajadores no asalariados sino también para sus dependientes económicos; sin embargo, no se cuenta con información sobre la prestación de ese servicio y el ejercicio de este derecho.³⁵⁷ Lo mismo pasa en cuanto al acceso a capacitación en un centro de adiestramiento, pues no se tiene información de su existencia ni de la contribución que ha tenido al fortalecimiento de las habilidades laborales de las y los trabajadores no asalariados; únicamente la STYFE informa que ha empezado a realizar actividades de capacitación, sin especificar más datos al respecto. Tampoco

³⁵³ Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal, artículo 11.

³⁵⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo de Población y Vivienda, 2010”, disponible en <<http://www.censo2010.org.mx/>>, página consultada el 23 de noviembre de 2015.

³⁵⁵ Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal, artículo 11, fracción I.

³⁵⁶ Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, Dirección de Registro y Evaluación, Oficio núm. DRANO/STNA/301/15, 7 de agosto de 2015.

³⁵⁷ La Secretaría de Salud de la Ciudad de México no respondió la solicitud de información realizada por la CDHDF para este informe especial.

se contemplan en el reglamento otras necesidades que se requieren para ejercer el trabajo no asalariado, como es el caso de las guarderías para padres y madres trabajadoras o el acceso a créditos para vivienda.

El RTNADF también explicita el derecho de las y los trabajadores no asalariados a asociarse para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses. Con el fin de ejercer este derecho se dispone que las asociaciones de dichos trabajadores se denominarán *uniones*, las cuales establecerán sus estatutos, elegirán libremente a sus representantes, organizarán su administración y actividades, y formularán sus programas de acción.³⁵⁸ Asimismo, otorga representatividad a éstas para poder velar por los intereses de sus miembros, entre los que se determina de manera expresa el fijar la remuneración que debe cubrir la persona a quien se le preste el servicio, con el debido asesoramiento de la DGTPS.³⁵⁹ La unión que reúna el mayor número de personas trabajadoras no asalariadas incorporadas con licencia y de una cierta especialidad se constituirá como representante gremial de cada oficio ante las autoridades competentes.³⁶⁰

En cuanto a las uniones, el establecimiento de un mínimo de 500 miembros con licencia³⁶¹ como requisito para constituirse y ser reconocidas; así como que la Dirección pueda cancelar su registro mediante resolución por motivos graves a juicio de esa instancia,³⁶² aun cuando se tengan los derechos a ser oído, a ofrecer pruebas y a alegar lo que en su beneficio convenga, representan una clara limitación al ejercicio del derecho de asociación. Lo anterior es contrario a lo que estipula el Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de la OIT, el cual señala que no se deben poner requisitos que impidan la constitución o existencia de las asociaciones³⁶³ (como cubrir un número demasiado alto de integrantes); que las organizaciones no están sujetas a disolución o suspensión por la vía administrativa; y que las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.³⁶⁴

En relación con las obligaciones establecidas por el RTNADF, en especial la relativa a mantener limpios los lugares en donde las y los trabajadores desarrollan sus labores, vislumbra derechos de terceros y se considera como una disposición proporcional con el derecho al uso de la vía pública, siempre y cuando se conserve en buenas condiciones. Además de obligaciones para las y los trabajadores, esta norma establece algunas prohibiciones como trabajar en prados y camellones; en el interior de las estaciones del Metro y de los mercados; en autobuses, tranvías y trenes; en accesos a los espectáculos públicos; en entradas a los estacionamientos de automóviles; y enfrente de hospitales, clínicas, escuelas y otros similares que determine la Dirección;³⁶⁵ así como límites para el ejercicio de ciertas actividades en zonas remodeladas del Distrito Federal o algunas específicas para determinados oficios en particular.

³⁵⁸ Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal, artículo 16.

³⁵⁹ *Ibidem*, artículo 26.

³⁶⁰ *Ibidem*, artículo 17. Al respecto, Enrique de la Garza señala: “aunque reconoce el derecho de asociación de estos trabajadores en la forma de uniones, las reglamenta al detalle siguiendo en su registro, estatutos, elecciones y asambleas las reglas que establece la Ley Federal del Trabajo para los sindicatos. Sin embargo, se queda atrás al no incluir las críticas al corporativismo que se presenta con intensidad en estos sectores, al autoritarismo de los líderes y su falta de democracia, y, en particular, la falta de obligatoriedad en el voto directo y secreto para elegir dirigente y la transparencia en negociaciones y finanzas. [...] además favorece, de forma implícita, al corporativismo en las organizaciones de estos trabajadores”. Enrique de la Garza Toledo, “Problemas conceptuales, relaciones de trabajo y derechos laborales de los trabajadores informales”, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

³⁶¹ Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal, artículo 18.

³⁶² *Ibidem*, artículo 27.

³⁶³ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, artículo 7º.

³⁶⁴ *Ibidem*, artículo 3.2.

³⁶⁵ Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal, artículo 5º.

Al ser un instrumento que ordena y regula el trabajo no asalariado, el RTNADF prevé sanciones por incumplimiento o violación que van desde el pago de una multa, la suspensión temporal o cancelación definitiva de la licencia cuando la o el infractor hubiere cometido más de dos veces la misma violación o más de cinco violaciones distintas.³⁶⁶ En cuanto a las multas, no se establecen los parámetros mediante los cuales se pueda determinar el monto dependiendo de la actividad que se realice ni se enuncian salvedades para ciertas actividades de las cuales se obtienen ingresos muy bajos. En sí, este punto debe estar acorde con lo que señala la CPEUM en su artículo 21, párrafo sexto: “tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso”, al igual que en el caso de los jornaleros, obreros o trabajadores quienes tampoco pueden ser sancionados “con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día”.³⁶⁷

Respecto de las violaciones al Reglamento se determina que en ningún caso podrán recogerse los utensilios o instrumentos de trabajo a las y los trabajadores no asalariados. Cuando estas personas trabajadoras cometan alguna violación al ordenamiento jurídico, los inspectores o agentes se limitarán a conducirlos ante la Dirección.³⁶⁸ Si se trata de personas menores de 16 años de edad y la infracción se debe a ignorancia, inexperiencia o a su extrema pobreza, se podrá conmutar la sanción correspondiente por una simple amonestación, exhortándola a que desempeñe su actividad con apego a lo dispuesto en el Reglamento.³⁶⁹

Si bien algunos autores puntualizan que el RTNADF está demasiado centrado en los servicios en espacios públicos y deja fuera otros trabajos no asalariados,³⁷⁰ y que no contempla los derechos de las y los clientes ni transforma el régimen regulatorio establecido en décadas pasadas, sí reconoce derechos y beneficios “para la población que trabajaba en las calles que estaba dispuesta a obtener un permiso”.³⁷¹

Aunque este reglamento es un buen esbozo para garantizar el derecho al trabajo de las personas trabajadoras no asalariadas, su actualización es de vital importancia para la adecuada regulación de diversas actividades laborales desplegadas en la Ciudad de México. Esta adecuación debe contemplar mecanismos para hacer frente a la principal problemática detectada por la STYFE: la reiterada violación al derecho que tiene la o el titular de la licencia de trabajador no asalariado por parte de la SSPDF y los servidores públicos adscritos a las áreas encargadas de la vía pública en las delegaciones, quienes impiden el ejercicio de los oficios autorizados en la ubicación y horario indicados en dicha licencia,³⁷² aspecto que será desarrollado con mayor detalle en el cuarto capítulo de este informe especial.

³⁶⁶ *Ibidem*, artículo 53.

³⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 21, párrafos quinto y sexto.

³⁶⁸ Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal, artículo 54.

³⁶⁹ *Ibidem*, artículo 55.

³⁷⁰ Por ejemplo “los que se prestan en espacios exclusivos para el cliente”. Véase Enrique de la Garza Toledo, “Problemas conceptuales, relaciones de trabajo y derechos laborales de los trabajadores informales”, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

³⁷¹ Rodrigo Meneses Reyes, *op. cit.*, p. 140.

³⁷² Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, Dirección de Registro y Evaluación, *doc. cit.*

3. La regulación del espacio público de la Ciudad de México

a) ESTATUTO DE GOBIERNO Y LEYES DE DESARROLLO URBANO Y DE MOVILIDAD

El Estatuto de Gobierno de Distrito Federal,³⁷³ norma que regula su funcionamiento y organización, indica que todas las personas gozarán de las garantías otorgadas en la CPEUM;³⁷⁴ y en relación con el espacio público señala el derecho de las y los habitantes a “utilizar los bienes de uso común conforme a su naturaleza y destino”.³⁷⁵ En este instrumento se asigna a las delegaciones la responsabilidad de otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables e imponiendo sanciones administrativas por infracciones a éstos.³⁷⁶

Por su parte, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF)³⁷⁷ vigente, publicada el 15 de julio de 2010, sienta las bases de la política urbana de la Ciudad de México a través de la regulación de su ordenamiento territorial,³⁷⁸ el cual comprende el conjunto de disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la zonificación y los usos, destinos y reservas del suelo de la Ciudad de México, los asentamientos humanos, las actividades de las y los habitantes, y las normas de ordenación; así como las disposiciones en materia de construcciones y paisaje y equipamiento urbanos.³⁷⁹

Esta ley no sólo define como autoridades responsables en materia de desarrollo urbano a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), el jefe de Gobierno, la Seduvi, los jefes delegacionales y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial; sino que también plantea los elementos clave que enmarcan las actividades que se llevarán a cabo para su cumplimiento y señala que el gobierno está obligado a tomar medidas de conservación, recuperación y acrecentamiento del patrimonio cultural urbano.³⁸⁰

En relación con el trabajo informal en el espacio público, esta norma sólo retoma lo abordado en los estatutos antes mencionados al reafirmar la atribución delegacional de “expedir las licencias y permisos correspondientes a su demarcación territorial, en el ámbito de su competencia, conforme a las disposiciones de esta ley”;³⁸¹ sin embargo, especifica que las disposiciones en materia de paisaje urbano regularán, entre otras cosas, los espacios públicos y las responsabilidades de quienes infrinjan valores de los elementos del paisaje urbano.³⁸²

Desde el enfoque de derechos cabe destacar que la LDUDF establece como uno de sus principios generales la planeación del desarrollo urbano con el fin de “garantizar la sustentabilidad de la Ciudad de México mediante el ejercicio de los derechos de los habitantes del Distrito Federal al suelo urbano, a la vivienda, a la calidad de vida, a la infraestructura urbana, al transporte, a los servicios públicos, al patrimonio cultural urbano, al espacio público, al esparcimiento y a la imagen urbana”. Es a través de tales derechos desde donde se debe mirar el desarrollo urbano; el sistema de planificación urbana ha

³⁷³ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994; última reforma publicada el 27 de junio de 2014.

³⁷⁴ *Ibidem*, artículo 16.

³⁷⁵ *Ibidem*, artículo 17.

³⁷⁶ *Ibidem*, artículo 117, fracciones v y vi.

³⁷⁷ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 15 de julio de 2010; última reforma publicada el 24 de marzo de 2015. Esta norma abroga la que estaba vigente en 1996.

³⁷⁸ *Ibidem*, artículo 1º.

³⁷⁹ *Ibidem*, artículo 48.

³⁸⁰ *Ibidem*, artículo 65.

³⁸¹ *Ibidem*, artículo 8º.

³⁸² *Ibidem*, artículo 68.

de garantizar el disfrute de la vida en la ciudad para todas las personas que viven y transitan en ella.³⁸³ Esta mención del ejercicio de los derechos cobra particular relevancia al estar en concordancia con la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad; además sería prioritario retomar otros aspectos de este documento relacionados con la función social que tiene la ciudad y la actuación entre instituciones y la ciudadanía en su gestión democrática, entre otros.³⁸⁴

Finalmente, la LDUDF dispone que el espacio público se integra por las áreas para la recreación pública y las vías públicas tales como plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, bosques, parques públicos y demás de naturaleza análoga.³⁸⁵ Aunque dicha ley y sus reglamentos son aplicables a la vía pública y a los bienes de uso común,³⁸⁶ éstos también se rigen por la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público,³⁸⁷ la cual tiene por objeto regular el aprovechamiento del patrimonio, así como su administración, utilización, conservación y mantenimiento.³⁸⁸ En esta última norma se estipula que las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, parques públicos, mercados, hospitales y panteones públicos, entre otros, son bienes de uso común, inalienables, imprescriptibles e inembargables, los cuales pueden ser aprovechados por las y los habitantes con las restricciones y limitaciones señaladas en ley.³⁸⁹

Otra de las leyes con impacto en la regulación y ordenamiento de los espacios públicos es la Ley de Movilidad del Distrito Federal (LMDF),³⁹⁰ donde se establece que la administración pública diseñará e implementará las políticas, programas y acciones públicos en materia de movilidad con base en los principios de seguridad, accesibilidad, eficiencia, igualdad, calidad, resiliencia, multimodalidad, sustentabilidad y bajo carbono, participación y corresponsabilidad social, e innovación tecnológica.³⁹¹ Para ello la Secretaría de Movilidad (Semovi) fomentará, impulsará, estimulará, ordenará y regulará la movilidad, tomando el derecho a la movilidad como referente y fin último en la elaboración de políticas públicas y programas.³⁹²

Esta ley describe a la movilidad como el derecho de toda persona y de la colectividad a realizar el efectivo desplazamiento de individuos y bienes para acceder a un sistema de movilidad que satisfaga sus necesidades y pleno desarrollo.³⁹³ Asimismo, se plantea que tanto las personas que habitan como las que transitan tienen el derecho a utilizar las vialidades, por lo que los particulares y las autoridades no podrán limitar el tránsito de peatones y vehículos.³⁹⁴

Al igual que el Estatuto de Gobierno de Distrito Federal y la LDUDF, esta norma retoma que las delegaciones son las instancias encargadas de autorizar el uso de las vías secundarias para otros fines distintos de su naturaleza o destino cuando sea procedente. Para ello deben llevar un registro y un

³⁸³ *Ibidem*, artículo 2º, fracción I.

³⁸⁴ Alejandro Luévano, “Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, su aporte a la reforma política del Distrito Federal”, en *Dfensor*, año XII, núm. 10, *op. cit.*, p. 5.

³⁸⁵ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, artículo 3º, fracción X.

³⁸⁶ *Ibidem*, artículo 55.

³⁸⁷ Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de diciembre de 1996; última reforma publicada el 17 de septiembre de 2015.

³⁸⁸ *Ibidem*, artículo 2º.

³⁸⁹ *Ibidem*, artículos 19 y 20.

³⁹⁰ Ley de Movilidad del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 14 de julio de 2014; última reforma publicada el 28 de noviembre de 2014.

³⁹¹ *Ibidem*, artículo 7º.

³⁹² *Ibidem*, artículo 12.

³⁹³ *Ibidem*, artículo 5º.

³⁹⁴ *Ibidem*, artículo 211.

inventario, además de procurar que la vialidad se utilice adecuadamente.³⁹⁵ Con el fin de autorizar la incorporación de elementos a la vialidad las delegaciones requieren el visto bueno de las autoridades competentes³⁹⁶ y tienen que ajustarse al Programa Integral de Movilidad, el Programa Integral de Seguridad Vial y los programas de Desarrollo Urbano.³⁹⁷ Asimismo, las delegaciones junto con la SSPDF son las encargadas de mantener las vialidades libres de obstáculos y elementos que impidan, dificulten u obstruyan el tránsito vehicular y peatonal o su uso adecuado; para eso podrán retirar aquellos que hayan sido colocados sin permiso o autorización.³⁹⁸

Debido a que el objeto de la LMDF es la movilidad, se enfoca en garantizar el tránsito y desplazamiento; sin embargo, su concepción general de vía pública omite los derechos de la población a permanecer en el espacio público, a convivir, a socializar y a comerciar. Todas estas actividades son realizadas diariamente mientras la población transita y se mueve por la ciudad. Aunque esta norma no prohíbe el trabajo informal de forma explícita, sí cuenta con disposiciones que pueden ser utilizadas para impedir las actividades de las y los trabajadores informales.

b) CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL

La última norma con impactos claros en materia de espacio público y trabajo informal es el Código Fiscal del Distrito Federal.³⁹⁹ Éste prevé que las personas físicas o morales que dañen o deterioren las vías y áreas públicas y la infraestructura hidráulica y de servicios del dominio público deberán cubrir el pago de aprovechamiento y los servicios por rehabilitación del importe total de los daños o deterioros causados.⁴⁰⁰ Por otra parte, en su artículo 304 señala un conjunto de lineamientos que deberán ser observados por las y los comerciantes en la vía pública con puestos semifijos ubicados a más de 200 metros de distancia de los mercados públicos, quienes podrán ocupar una superficie de 1.80 por 1.20 metros o menos.

Para poder comerciar en el espacio público dicha población debe contar con el ya mencionado permiso expedido por las demarcaciones territoriales y debe pagar trimestralmente los aprovechamientos por el uso o explotación de las vías y áreas públicas,⁴⁰¹ por los cuales la delegación emitirá los

³⁹⁵ *Ibidem*, artículo 15.

³⁹⁶ *Ibidem*, artículo 172.

³⁹⁷ *Ibidem*, artículo 173.

³⁹⁸ *Ibidem*, artículo 16.

³⁹⁹ Código Fiscal del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de diciembre de 2009; última reforma publicada el 29 de enero de 2015.

⁴⁰⁰ *Ibidem*, artículo 299.

⁴⁰¹ La cuota diaria establecida es de ocho pesos y contempla los giros comerciales siguientes: “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. Cuando los contribuyentes que estén obligados al pago de estos aprovechamientos que cumplan con la obligación de pagar la cuota establecida en este artículo, en forma anticipada, tendrán derecho a una reducción en los términos siguientes: I. Del 20% cuando se efectúe el pago del primer semestre del año, durante los meses de enero y febrero, del mismo ejercicio; y II. Del 20% cuando se efectúe el pago del segundo semestre del año, a más tardar en el mes de agosto del mismo ejercicio. Los comerciantes que hasta la fecha, no se hayan incorporado al Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública y se incorporen, causarán el pago de los aprovechamientos que se mencionan, a partir de la fecha de su incorporación”. *Ibidem*, artículo 304.

recibos de pago correspondientes. Los giros de libros nuevos, libros usados, cuadros, cromos y pinturas, como promotores de cultura; así como las personas con discapacidad, adultas mayores, madres solteras, indígenas y jóvenes en situación de calle estarán exentas del pago mencionado. Para que esta población acceda al beneficio debe solicitar de forma escrita la obtención del permiso y presentar un “documento público” que acredite su situación. La autoridad está obligada a darles las facilidades necesarias y expedirles el permiso y gafete de forma gratuita.

A pesar de tales medidas, en el siguiente capítulo se verá que una importante proporción de población indígena y poblaciones callejeras, entre otras, no ha logrado acceder a los permisos, por lo que ha sufrido detenciones y vive en riesgo al trabajar.

c) LA LEY DE CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL Y EL TRABAJO INFORMAL EN EL ESPACIO PÚBLICO

Como se ha observado a través de los años la autoridad de la ciudad ha desarrollado acciones y generado algunos instrumentos para regular, reubicar y hasta prohibir el ejercicio de diversos tipos de trabajos en el espacio público de manera informal. A pesar de ello, la población trabajadora informal continúa utilizando las calles para vender u ofrecer algún servicio en toda la Ciudad de México y los líderes de las organizaciones siguen “jugado un papel fundamental en la constitución del espacio público”.⁴⁰²

Al respecto, la autoridad estableció algunas disposiciones jurídicas con impactos en la materia para aplicarlas de manera general y no sólo en el Centro Histórico. Una de ellas fue la reforma al Código Penal para el Distrito Federal el 17 de septiembre de 1999, para incluir en su artículo 171 *bis*, fracción II, que comete delito de utilización indebida de la vía pública “el que determine a otros a ejercer el comercio en la vía pública sin permiso de la autoridad competente obteniendo algún beneficio o lucro para sí [*sic*] o para un tercero”. A estas personas se les impondría de uno a tres años de prisión y de 100 a 300 días de multa,⁴⁰³ disposición que dio pie a un conjunto de amparos promovidos por diversos líderes⁴⁰⁴ y que provocó que esta medida fuese eliminada del Código Penal aprobado en 2002.

Otra medida fue el establecimiento como infracción cívica en la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, aprobada también en 1999, el “impedir o estorbar de cualquier forma siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello, el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas en la misma”.⁴⁰⁵ A quienes lo hicieran se les sancionaría con “multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas”, acotando que “si el infractor fuese jornalero, obrero, trabajador o no asalariado, la multa máxima siempre será el equivalente a un día de su jornal, salario o ingreso diario”.⁴⁰⁶

Aunado a esto, entre las recomendaciones hechas por el equipo de Rudolph Giuliani, contratado en 2002 por el gobierno de la ciudad para diseñar un plan contra los problemas de delincuencia, se encontraba “explícitamente el retiro de una serie indeterminada de personas que ‘usan el espacio público como espacio laboral y habitacional’ lo que incluye a las prostitutas, *franeleros*, *limpiaparabrisas*, pordioseros,

⁴⁰² Rodrigo Meneses Reyes, *op. cit.*, p. 194.

⁴⁰³ Código Penal para el Distrito Federal, reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de septiembre de 1999, artículo 171 *bis*, fracción II.

⁴⁰⁴ Para más detalle véase Rodrigo Meneses Reyes, *op. cit.*, p. 197.

⁴⁰⁵ Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 1 de junio de 1999; abrogada el 30 de julio de 2004, artículo 8º, fracción VII.

⁴⁰⁶ *Ibidem*, artículo 9º.

niños de la calle, vagabundos y, de manera concreta, vendedores ambulantes”.⁴⁰⁷ Esta consultoría promovía la aplicación de políticas con el enfoque de *tolerancia cero*,⁴⁰⁸ el cual permearía la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, aprobada a mediados de 2004, mediante la que se castigarían actitudes y actividades muy particulares que incluyen a comerciantes y trabajadores callejeros.⁴⁰⁹

Con la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal⁴¹⁰ se regularon las conductas que tienen lugar en el espacio público para garantizar el respeto a las personas y los bienes públicos y privados a través de la determinación de las reglas mínimas de comportamiento cívico, enfocándose en promocionar la cultura de la legalidad y el fortalecimiento de la convivencia armónica.⁴¹¹ La aplicación de esta ley corresponde a la Jefatura de Gobierno, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, la SSPDF, la Secretaría de Salud, las jefaturas delegacionales, la Dirección de Justicia Cívica y los Juzgados Cívicos.⁴¹²

Plantea como valores fundamentales que favorecen la convivencia armónica a la corresponsabilidad entre habitantes y autoridades en la conservación del entorno urbano, las vías, espacios y servicios públicos; la autorregulación entendida como la capacidad de asumir una actitud de respeto a la normatividad y exigir a los demás y a las autoridades su observancia y cumplimiento; la prevalencia de los medios pacíficos de solución de conflictos; el respeto a la diversidad de las personas; la colaboración encaminada al mejoramiento del entorno y de la calidad de vida; y la legalidad orientada al ejercicio, respeto y cumplimiento a la ley.⁴¹³

Dicha ley establece un conjunto de infracciones en relación con cuatro grandes rubros: contra la dignidad de las personas, contra la tranquilidad de las personas, contra la seguridad ciudadana y contra el entorno urbano. Otro aspecto contemplado en esta ley es la posibilidad de que los particulares presenten quejas ante las y los jueces cívicos por hechos constitutivos de probables infracciones.⁴¹⁴

En un análisis realizado por Meneses se muestra que diversas actividades realizadas por las y los trabajadores informales son prescritas como infracciones, por lo que deben ser castigadas.⁴¹⁵

⁴⁰⁷ Meneses describe: “El equipo consultor de Giuliani ofreció un programa de 146 propuestas de aplicación relativamente genérica elaborado a partir de un modelo aparentemente exitoso llamado “ventanas rotas” (*broken windows*) de trabajo policial que se usó en Nueva York. El plan no sólo pedía restringir el libre tránsito y llevar a cabo un intenso escrutinio de las conductas públicas, medidas asociadas a la estrategia de “cero tolerancia” (*zero tolerance*), sino que también sugería criminalizar ciertas conductas públicas”. Rodrigo Meneses Reyes, *op. cit.*, p. 202.

⁴⁰⁸ Silva puntualiza: “El supuesto del que parten las políticas de tolerancia cero es que los delitos tienden a ser mayores en las zonas donde hay mayor descuido, desorden y maltrato puesto que se transmite una idea de deterioro y desinterés que rompe con los códigos de convivencia y que impide la aplicación de las leyes (Kelling y Coles, 2001). Atendiendo este enfoque, la Ley de Cultura Cívica debe adelantarse a las conductas públicas que se consideren preparatorias o susceptibles de convertirse en delitos, en tanto [que] ‘vulneran la armonía de la convivencia ciudadana al afectar no sólo a las personas sino también a los bienes que pertenecen a todos, al respeto a los demás, a la tranquilidad pública, a la seguridad ciudadana y al entorno urbano’”. Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contiendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, *op. cit.*, p. 234.

⁴⁰⁹ Rodrigo Meneses Reyes, *op. cit.*, pp. 202-212; y Diana Alejandra Silva Londoño, *Espacio urbano y comercio en vía pública. Reglas, redes y uso del espacio público en la Ciudad de México*, *op. cit.*, pp. 35 y 36.

⁴¹⁰ Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de mayo de 2004; última reforma publicada el 18 de diciembre de 2014.

⁴¹¹ *Ibidem*, artículo 1º.

⁴¹² Diana Alejandra Silva Londoño, *Espacio urbano y comercio en vía pública. Reglas, redes y uso del espacio público en la Ciudad de México*, *op. cit.*, pp. 35 y 36.

⁴¹³ Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 2º.

⁴¹⁴ *Ibidem*, artículo 65.

⁴¹⁵ Rodrigo Meneses Reyes, *op. cit.*, pp. 204 y 205.

Cuadro III.4 Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal

Tipo de infracción	Artículo	Conducta prescrita	Infracción	Usuario del espacio público
Contra la tranquilidad de las personas.	24, fracción I.	Prestar algún servicio sin que sea solicitado y coaccionar de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por éste. La presentación de la o el infractor sólo procederá por queja previa.	Una a 10 veces la unidad de cuenta de la Ciudad de México o de seis a 12 horas de arresto.	Franeleros, cuidadores de coches.
Contra la tranquilidad de las personas.	24, fracción IV.	Impedir la utilización de los bienes del dominio público de uso común.	10 a 40 veces la unidad de cuenta de la Ciudad de México o de 13 a 24 horas de arresto.	Comerciantes y trabajadores callejeros.
Contra la tranquilidad de las personas.	24, fracción V.	Obstruir con cualquier objeto las entradas o salidas de inmuebles sin autorización del propietario o poseedor de éstos.	10 a 40 veces la unidad de cuenta de la Ciudad de México o de 13 a 24 horas de arresto.	Comerciantes y trabajadores callejeros.
Contra la seguridad ciudadana.	25, fracción II.	Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública y la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso o causa justificada para ello.	11 a 20 veces la unidad de cuenta de la Ciudad de México o de 13 a 24 horas de arresto.	Comerciantes callejeros.
Contra la seguridad ciudadana.	25, fracción III.	Usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiere para ello.	11 a 20 veces la unidad de cuenta de la Ciudad de México o de 13 a 24 horas de arresto.	Comerciantes callejeros.
Contra el entorno urbano.	26, fracción IX.	Colocar en la acera o en el arroyo vehicular enseres de cualquier elemento propio de un establecimiento mercantil sin la autorización correspondiente.	21 a 30 veces la unidad de cuenta de la Ciudad de México o de 25 a 36 horas de arresto.	Comerciantes callejeros.
Contra el entorno urbano.	26, fracción XIV.	Colocar transitoriamente o fijar, sin autorización para ello, elementos destinados a la venta de productos o la prestación de servicios.	21 a 30 veces la unidad de cuenta de la Ciudad de México o de 25 a 36 horas de arresto.	Comerciantes y trabajadores callejeros.
Contra el entorno urbano.	26, fracción VI.	Cambiar de cualquier forma el uso o destino de áreas o vía pública sin la autorización correspondiente.	11 a 20 veces la unidad de cuenta de la Ciudad de México o de 13 a 24 horas de arresto.	Comerciantes y trabajadores callejeros.

Fuente: Rodrigo Meneses Reyes, *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, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010, pp. 204 y 205. Cuadro adaptado con información de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal e información a partir de Diana Alejandra Silva Londoño, *Espacio urbano y comercio en vía pública. Reglas, redes y uso del espacio público en la Ciudad de México*, tesis para obtener el grado de maestra en Ciencias Sociales, México, Flacso, 2006, pp. 35 y 36.

Debido a que la mayoría de este tipo de trabajadores, a pesar de querer conseguir los permisos para realizar sus actividades, no logra acceder a ellos, queda expuesta a ser sancionada por trabajar y a ser arrestada y tener que pagar las multas, mermando con ello los ingresos que obtienen para subsistir.

En general, como señalan algunos académicos, esta ley “se ha posicionado como el principal medio para que las autoridades retiren y sancionen a la población que comercia en las calles”,⁴¹⁶ principalmente. En dicho proceso, tales actividades han sido enlazadas al tema de la seguridad y la prevención del delito, distinguiéndose intentos gubernamentales de limitar el uso y las conductas en el

⁴¹⁶ Rodrigo Meneses Reyes, *op. cit.*, p. 21.

espacio público, y de “exclu[ir] y anular formas particulares y no deseadas de apropiarse de las calles” que no están libres de negociaciones y luchas para permanecer en ellas.⁴¹⁷

B. Medidas programáticas relacionadas con el trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México

1. Institucionalidad pública en materia de trabajo informal en el espacio público

La división normativa que diferenció los trabajos desplegados en el espacio público entre el comercio y la prestación de servicios influyó en la estructuración y organización de la administración pública de la Ciudad de México, dando como resultado la existencia de un conjunto de instituciones y autoridades públicas con atribuciones en la materia, junto con otras sin atribuciones específicas pero con impactos en el ejercicio del derecho al trabajo de la población trabajadora informal.

a) ÓRGANOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS (DELEGACIONES)

La instancia con atribuciones directas para regular las actividades desarrolladas en los espacios públicos son los órganos político-administrativos (delegaciones), los cuales están facultados para otorgar y revocar permisos para el uso de la vía pública dentro de su demarcación territorial⁴¹⁸ a través de su Dirección General Jurídica y de Gobierno. El otorgamiento de tales permisos está condicionado a que las actividades que se realicen no afecten la naturaleza ni destino de las vías públicas.⁴¹⁹ De esta manera, las y los trabajadores informales que quieran obtener un permiso deben tramitarlo ante dicha instancia, la cual cuenta con un procedimiento para ello definido en su Manual administrativo. Además, las delegaciones son las responsables de vigilar y supervisar, mediante inspecciones en las vialidades, que se cuente con el permiso; así como de sancionar o retirar del espacio público a quienes no lo tengan.⁴²⁰

Si bien la atribución delegacional de otorgar permisos para la realización de cualquier tipo de actividad comercial en el espacio público está claramente identificada, al hablar de las personas que prestan diversos servicios —reconocidos como trabajadores no asalariados— existe cierta incertidumbre, pues aun cuando el RTNADF faculta a la STYFE para otorgar las licencias, señala que ésta expedirá las de quienes se encuentren en puestos fijos y semifijos tras consultar a la dependencia correspondiente a la jurisdicción en donde se ubicarán;⁴²¹ asimismo, en el caso de algunas actividades específicas se requiere, además de la licencia, que cuenten “con permiso de la autoridad que corresponda”.⁴²² Si a

⁴¹⁷ *Idem*. Véase también Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contiendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, op. cit., p. 234.

⁴¹⁸ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 117; y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de diciembre de 1998; última reforma publicada el 18 de noviembre de 2015, artículo 39.

⁴¹⁹ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de diciembre de 2000; última reforma publicada el 1 de diciembre de 2015, artículo 124.

⁴²⁰ Para las sanciones y los retiros de puestos fijos o semifijos, la delegación debe seguir lo estipulado en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 21 de diciembre de 1995; última reforma publicada el 28 de noviembre de 2014.

⁴²¹ Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal, artículo 9º.

⁴²² *Ibidem*, artículo 49.

esto se suma la existencia de normas contradictorias como el Acuerdo núm. 11/98 y el Bando del Centro Histórico, se provoca la aplicación diferenciada de las normas y el ejercicio discrecional de las atribuciones entre las autoridades delegacionales.

La falta de certeza jurídica se traduce, tal como se expondrá en el capítulo siguiente, en que los órganos político-administrativos se hallen entre las principales autoridades referenciadas en las quejas y entrevistas por violentar los derechos de la población trabajadora informal en el espacio público de la Ciudad de México.

b) GOBIERNO CENTRAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Por su parte, el gobierno central de la Ciudad de México cuenta con la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública,⁴²³ dependencia perteneciente a la SGDF que se encarga de planear, regular, evaluar y dar seguimiento a las políticas generales que rigen las labores que se desarrollan en la vía pública, esto en coordinación directa con las 16 delegaciones. Dicha dependencia cuenta con las siguientes atribuciones al respecto:

- Proponer, dar seguimiento y evaluar los programas de trabajo y las acciones específicas que realicen la administración pública centralizada y los órganos político-administrativos en materia de reordenamiento de las actividades que se realizan en la vía pública.
- Planear, organizar y realizar acciones tendientes a reordenar las actividades que se realicen en la vía pública.
- Llevar un registro de las personas que ejercen actividades en la vía pública y de sus organizaciones.
- Recopilar, concentrar y mantener actualizada la información sobre las actividades que se realizan en la vía pública.
- Concertar acciones con particulares y representantes de las organizaciones que realizan actividades en la vía pública para conciliar los intereses de diversos sectores.
- Auxiliar en la vigilancia del cumplimiento de las leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, bandos, programas y demás disposiciones jurídicas y administrativas que emitan el jefe de Gobierno y la ALDF en el ámbito territorial de los órganos político-administrativos e informar de su cumplimiento al secretario de Gobierno.
- Proporcionar asesoría técnica, jurídica y administrativa a las personas que realizan sus actividades en la vía pública.
- Proponer e integrar los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, disposiciones administrativas, planes y programas delegacionales para la regulación y el reordenamiento de las actividades que se realizan en la vía pública.⁴²⁴

A través de dicha Subsecretaría el Gobierno de la Ciudad de México ha buscado implementar un “sistema coordinado de gestión del espacio público mediante el que se daría seguimiento a las políticas generales que rigen la actividad comercial en las vías públicas y bienes de dominio público de uso común”.⁴²⁵ En particular, esta dependencia concentra el Sistema de Comercio en Vía Pública (Siscovip),

⁴²³ Véase n. 315.

⁴²⁴ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 32 *ter*.

⁴²⁵ Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, Coordinación de Asuntos Jurídicos y Enlace Interinstitucional, Oficio núm. SSPRyRVP/CAJyEI/136/2015, 23 de julio de 2015.

que integra el padrón de comerciantes que realizan sus actividades en vías y áreas públicas con puestos fijos y semifijos;⁴²⁶ la información es proporcionada de forma periódica por las delegaciones.

c) SECRETARÍA DE TRABAJO Y FOMENTO AL EMPLEO

Una de las principales dependencias con atribuciones es la STYFE, institución que mediante la DGTPS atiende “todos los asuntos relacionados con las actividades de la población trabajadora no asalariada que ejerce sus actividades en el espacio público de la Ciudad de México”.⁴²⁷ A esta Secretaría le corresponde el despacho de todo lo relativo al trabajo, la previsión social y la protección al empleo; y específicamente tiene las siguientes atribuciones:

- Proteger a las y los trabajadores no asalariados y a las personas trabajadoras menores de 18 años de edad; así como auxiliar a las autoridades federales en materia de seguridad e higiene.
- Emitir los lineamientos generales que propicien un mejoramiento en el nivel y calidad de vida de las y los trabajadores no asalariados, primordialmente de aquellos que realizan sus actividades económicas en la vía pública.
- Promover la investigación sobre la problemática laboral en la Ciudad de México y elaborar los diagnósticos, análisis y estudios correspondientes que contribuyan a la formulación de la política laboral en la ciudad.⁴²⁸

Un aspecto que hay que destacar de esta dependencia es el reconocimiento explícito que ha hecho del derecho de las y los trabajadores no asalariados a trabajar, el cual está reconocido en la CPEUM, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y el RTNA DF.⁴²⁹ El mecanismo para garantizar este derecho y dar seguridad a la población para ejercerlo es otorgando licencias con vigencia de dos años, las cuales pueden ser reselladas; asimismo, a través de la Dirección de Registro y Evaluación de Trabajadores No Asalariados (DRENA) la STYFE atiende y asesora de forma individual a las y los trabajadores no asalariados que han sido afectados por diversas autoridades que desconocen la validez de la licencia de trabajo no asalariado, entre ellas miembros de la SSPDF, de Vía Pública y de los Juzgados Cívicos.⁴³⁰ En tal sentido, la Dirección Ejecutiva de Operación Policial de la SSPDF ha explicado por qué no reconoce la licencia:

No existe un documento oficial dirigido a los Cuerpos de Seguridad Pública, en el que se deba considerar como permiso para comerciar en la vía pública, la portación de la credencial del trabajador no asalariado expedido por la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, en virtud de que ésta sólo ampara la falta de la relación obrero patronal. Adicionado que el Bando emitido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, III Legislatura; prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y cual-

⁴²⁶ *Idem.* En este sistema se concentra la información de las personas incorporadas al Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública, siguiendo los lineamientos del Acuerdo número 11/98, mediante el cual se emite el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública y los criterios para la aplicación de las cuotas por concepto de aprovechamiento por el uso o explotación de vías y áreas públicas para realizar actividades mercantiles.

⁴²⁷ Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, Dirección de Registro y Evaluación, *doc. cit.*

⁴²⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 23 *ter*, fracciones IV y VIII.

⁴²⁹ Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, Dirección de Registro y Evaluación, *doc. cit.*

⁴³⁰ *Idem.*

quier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Gobierno del Distrito Federal.⁴³¹

Aunque se reconozcan derechos a la población trabajadora no asalariada en el RTNADF, la negación de validez de la licencia por parte de las demás dependencias y autoridades de la Ciudad de México da pie a la violación constante del derecho a trabajar de este grupo de población trabajadora informal en el espacio público de la ciudad.

d) SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Por su parte la SSPDF, instancia responsable de mantener la tranquilidad y el orden público,⁴³² cumple con funciones en tres ámbitos: 1) prevención; 2) persecución de delitos e infracciones administrativas, y 3) coadyuvar a las autoridades⁴³³ a cumplir sus tareas, para lo cual presta servicios de seguridad a las instancias públicas que lo solicitan.⁴³⁴

La policía que integra a la SSPDF cuenta con atribuciones para vigilar y proteger los espacios públicos del Distrito Federal como avenidas, calles, plazas, parques, jardines y demás lugares.⁴³⁵ En particular tiene la competencia para controlar, supervisar y regular el tránsito de personas y vehículos en la vía pública, para lo cual puede retirar los vehículos y objetos que indebidamente la obstaculicen o pongan en peligro,⁴³⁶ y está facultada para presentar a presuntos infractores ante el Juzgado Cívico.⁴³⁷

La SSPDF vigila que no se coloquen enseres propios del trabajo informal en el espacio público; en caso de detectarlos, debe presentar a las personas que lo hicieron ante la autoridad que corresponda, ya sea el Juzgado Cívico o el Ministerio Público, “de acuerdo a [sic] los hechos derivados de la actividad desarrollada”.⁴³⁸ La presentación ante el Juzgado Cívico se lleva a cabo con base en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que establece como infracciones contra la seguridad ciudadana “impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello” y “usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello”.⁴³⁹

Como se ha mencionado, la SSPDF puede coordinarse con las dependencias de la administración pública de la Ciudad de México y los órganos político-administrativos que le soliciten apoyo para la revisión y el retiro de puestos y personas que trabajan en la vía pública sin el permiso respectivo.

⁴³¹ Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Jefatura del Estado Mayor, Segunda Inspección, Oficio núm. PADF/DEOP/JEM/975/15, 21 de julio de 2015.

⁴³² Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de mayo de 2003; última reforma publicada el 15 de julio de 2011, artículo 26, fracción I.

⁴³³ Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Oficio núm. SSP/DGAJ/2833/2015, 17 de julio de 2015.

⁴³⁴ Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, artículos 3º, fracción XXIII; y 26 sobre funciones policiales.

⁴³⁵ *Ibidem*, artículo 31.

⁴³⁶ *Ibidem*, artículo 34, fracción VII.

⁴³⁷ *Ibidem*, artículo 27, fracción V.

⁴³⁸ Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Dirección General de Asuntos Jurídicos, *doc. cit.*; y Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Subsecretaría de Operación Policial, Oficio núm. SSP/SOP/DELYSO/DH-27716/2015, 22 de julio de 2015.

⁴³⁹ Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 25, fracción II.

Cualquier retiro debe seguir el procedimiento establecido en dicha ley,⁴⁴⁰ así como el Protocolo de Actuación Policial para la Detención de Probables Responsables. De esta manera:

Ante un aviso de retiro por comercio en vía pública no autorizado, el policía, de primer instancia se identificará y posteriormente solicitará el permiso formal para comerciar, de no contar con él será remitido ante la autoridad administrativa por la falta cívica desplegada, informando al infractor el fundamento y motivo por el cual es remitido. Para pronta referencia, el Policía pondrá en marcha el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para la Detención de Infractores y Probables Responsables. Los procedimientos que se realicen ante los Juzgados se iniciarán con la presentación del probable infractor por el policía con la queja de particulares por la probable comisión de infracciones, o por remisión de otras autoridades que pongan en conocimiento al juez cívico hechos presuntamente considerados infracciones a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.⁴⁴¹

e) JUZGADOS CÍVICOS

Por su parte, en los Juzgados Cívicos las y los jueces tienen la atribución de resolver las quejas sobre la presunta comisión de una o más infracciones a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal y aplicar las sanciones de acuerdo con la infracción cometida. Asimismo, están facultados para “solicitar por escrito a las autoridades competentes el retiro de objetos que estorben la vía pública y la limpia de lugares que deterioren el medio ambiente y dañen la salud pública”, y “retener y devolver los objetos y valores de los presuntos infractores, que sean motivo de la controversia, previo recibo que expida”.⁴⁴²

Por su parte la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica, como la institución encargada de supervisar, controlar y evaluar a los Juzgados Cívicos del Distrito Federal, entre otras actividades, verifica “que exista un estricto control de las boletas mediante las cuales los policías remiten a los probables infractores” a los Juzgados Cívicos. La Dirección señala que no posee un registro de personas sancionadas por ejercer el comercio informal debido a que, en sí misma, dicha actividad no contiene elementos que constituyan falta administrativa.⁴⁴³ Sin embargo, cuando las personas presentan la credencial de trabajador no asalariado, ésta no se reconoce como permiso para eximir de responsabilidad a las y los presuntos infractores que sean remitidos por las faltas a la seguridad ciudadana antes señaladas, pues para esta autoridad la credencial únicamente sirve para acreditar su calidad de no asalariado y que la multa impuesta no exceda de un día de su ingreso,⁴⁴⁴ a pesar de lo que señala el RTNADF en su artículo 9º al facultar a las y los trabajadores que obtienen el permiso para ejercer sus actividades.

A pesar de lo ya señalado, esta Dirección informa que imparte cursos y pláticas informativas a las y los habitantes de la Ciudad de México, entre ellos a solicitantes de las credenciales de trabajador no asalariado, para difundir la cultura cívica y prevenir faltas administrativas, todo esto en coordinación con la STYFE.⁴⁴⁵

⁴⁴⁰ *Ibidem*, artículos 54 y 55.

⁴⁴¹ Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Jefatura del Estado Mayor, Segunda Inspección, *doc. cit.*

⁴⁴² Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 85, fracciones IX y XVI.

⁴⁴³ Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica, Subdirección de Normatividad y Supervisión en los Juzgados Cívicos, Oficio núm. CJSJL/DEJC/2347/2015, 23 de julio de 2015.

⁴⁴⁴ Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de diciembre de 2004; última reforma publicada el 30 de junio de 2008, artículo 9º.

⁴⁴⁵ Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica, Subdirección de Normatividad y Supervisión en los Juzgados Cívicos, *doc. cit.*

f) SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO METRO

Desde su creación en 1967,⁴⁴⁶ el stc Metro se ha constituido como un espacio en donde diariamente las y los trabajadores informales laboran a lo largo de sus instalaciones, a pesar de que está prohibido por la legislación vigente de la red de transporte. El Reglamento de Transporte del Distrito Federal⁴⁴⁷ en su artículo 13 prohíbe a las personas usuarias del servicio público de transporte masivo de pasajeros ejercer el comercio ambulante en las estaciones y sus zonas de acceso; así como hacer funcionar dentro de los carros o en las estaciones aparatos de radio u otros objetos sonoros o que produzcan molestias a las personas.

La Gerencia de Seguridad Institucional de este organismo cuenta con la facultad de retirar a “quienes infrinjan las disposiciones legales aplicables en los paraderos vías, túneles, andenes, corredores, escaleras, accesos, salidas y zonas de distribución, así como de los espacios públicos adyacentes que se ubiquen en un radio de veinticinco metros considerados a partir de los límites perimetrales de los lugares referidos”, y puede remitirlos al juez cívico.⁴⁴⁸

La Gerencia retira a las y los comerciantes ambulantes del stc Metro mediante operativos conjuntos con la SSPDF,⁴⁴⁹ a través de la unidad de policía adscrita a la Dirección General de la Policía Bancaria e Industrial (PBI) del Distrito Federal. Los retiros y consignaciones a los Juzgados Cívicos se realizan a petición del personal del medio de transporte.⁴⁵⁰

Más allá de tales prohibiciones, a través de los años la proporción y el tipo de actividades desarrolladas en este espacio ha variado. Actualmente al utilizar el servicio se encuentra tanto a *bocineros* (vendedores de discos y películas clonadas dentro de los convoyes), *vagoneros* (vendedores de productos de todo tipo dentro de los convoyes), y *pasilleros* (vendedores en pasillos y andenes de las instalaciones), como a cantantes, entre otros.⁴⁵¹

g) SECRETARÍA DE SALUD DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La Secretaría de Salud de la Ciudad de México (Sedesa) a través de la Agencia de Protección Sanitaria⁴⁵² regula, controla, fomenta y realiza la vigilancia sanitaria de las actividades en la vía pública, entre ellas la venta de alimentos.⁴⁵³ La Ley de Salud del Distrito Federal faculta a la Agencia para otorgar

⁴⁴⁶ Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado “Sistema de Transporte Colectivo”, para construir, operar y explorar un tren rápido, con recorrido subterráneo y superficial, para el transporte colectivo en el Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1967.

⁴⁴⁷ Reglamento de Transporte del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de diciembre de 2003.

⁴⁴⁸ Manual de Organización Institucional, actualizado y publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de noviembre de 2014, artículo 40, fracciones v y xxii.

⁴⁴⁹ Sistema de Transporte Colectivo Metro, Gerencia Jurídica, Oficio núm. GJ/3611/15, 20 de agosto de 2015.

⁴⁵⁰ Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Dirección Operativa, Oficio núm. PBI/DO/2086/07-15, 30 de julio de 2015.

⁴⁵¹ Sandra Rosalía Ruiz de los Santos. “Deambulando entre los vagoneros del Metro de la Ciudad de México”, en *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, año 30, núm. 66, enero-junio de 2009.

⁴⁵² La Agencia se creó el 17 de septiembre de 2009 como un órgano desconcentrado sectorizado de la Sedesa, a partir de una reforma a la Ley de Salud del Distrito Federal. El Reglamento de la Agencia de Protección Sanitaria del Gobierno del Distrito Federal se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de noviembre de 2010; sin embargo la Agencia inició sus funciones hasta el 1 de julio de 2011.

⁴⁵³ Ley de Salud del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de septiembre de 2009; última reforma publicada el 19 de enero de 2016, artículo 110.

las autorizaciones sanitarias de la venta de alimentos en la vía pública, actividad que debe cumplir condiciones mínimas de higiene y sanidad de forma obligatoria para llevarse a cabo; en particular, se prohíbe estrictamente el comercio o la venta de alimentos en las zonas de acceso, entradas y rampas de las unidades hospitalarias, de atención médica, y en áreas o condiciones insalubres o de alto riesgo.⁴⁵⁴

A pesar de lo anterior, en la Ciudad de México la venta de alimentos en el espacio público en puestos fijos, semifijos y ambulantes es una de las principales actividades realizadas por la población trabajadora informal. Al respecto, la Agencia está facultada para dar orientación y capacitación en materia de prevención de riesgos sanitarios y de buenas prácticas de higiene en el manejo de alimentos.

A partir de un monitoreo a los periódicos de mayor circulación se identificó que en 2013 esta Agencia contaba con un Programa de Capacitación en Materia Sanitaria como parte de una estrategia de prevención de enfermedades adquiridas por vender y consumir alimentos preparados en condiciones insalubres. A través de él se brindaban cursos de capacitación a comerciantes informales, por ejemplo, sobre usos del aceite quemado, desinfección de equipos, utensilios, alimentos y espacios de venta, entre otros. Sin embargo, no se identificó más información que diera mayores elementos para conocer las características del programa y tampoco se obtuvo información de la Sedesa debido a que dicha institución no dio respuesta a la solicitud de información realizada para conocer sus acciones.

b) SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO

La Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco) señala no tener atribuciones específicas en relación con el trabajo informal en el espacio público, salvo para crear fuentes para su formalización.⁴⁵⁵ Así, la Ley para el Desarrollo Económico del Distrito Federal contempla como objetivo “promover, a través de programas y esquemas especiales, la continua y progresiva formalización de la actividad económica en la Ciudad de México”.⁴⁵⁶ Más adelante se revisarán algunas acciones implementadas por dicha institución en conjunto con otras instituciones públicas de la ciudad en el marco de este objetivo.

i) EL CENTRO HISTÓRICO COMO ÁREA DIFERENCIADA DEL RESTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN MATERIA DE TRABAJO INFORMAL

Como ya se ha comentado, el Centro Histórico de la Ciudad de México ha sido a través de los años un lugar de especial interés en materia de ordenamiento del espacio público y de las actividades que en él se despliegan, lo cual se ha traducido tanto en la reestructuración de las dependencias con atribuciones sobre los perímetros A y B como en la creación de organismos con funciones exclusivas en esta área de la ciudad. Por ejemplo, en 1990 se creó el Fideicomiso del Centro Histórico y hacia 2001 se instaló el Consejo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico.⁴⁵⁷

⁴⁵⁴ *Ibidem*, artículos 194 y 195.

⁴⁵⁵ Secretaría de Desarrollo Económico, Dirección Jurídica, Oficio núm. SEDECO/DJ/445/2015, 21 de julio de 2015.

⁴⁵⁶ Ley para el Desarrollo Económico del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 10 de abril de 2014, artículo 2º, fracción XVI.

⁴⁵⁷ Los gobiernos federal y local instalaron este Consejo en agosto de 2001, “integrado por 125 personas (intelectuales, inversionistas, artistas, etc.) y un Comité Ejecutivo de dicho Consejo integrado por tres ministros del gobierno federal (Cultura, Turismo y Hacienda), tres secretarías del gobierno local (Desarrollo Urbano, Turismo y Desarrollo Económico) y cuatro representantes de la sociedad civil: un periodista, un historiador, el arzobispo de la Iglesia católica y el inversionista más rico del país. Este último preside además el Consejo Consultivo que a nadie consulta (sólo se reunió una vez, el día

En 2003, para garantizar la movilidad y accesibilidad en la vía pública, así como la no afectación de la tranquilidad y seguridad de las personas, los edificios y el espacio público, se instaló la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal,⁴⁵⁸ la cual funge como la “unidad de coordinación, planeación, decisión y vigilancia de las disposiciones jurídicas y administrativas en materia de uso y aprovechamiento de la vía pública en el Centro Histórico de la Ciudad de México”.⁴⁵⁹ En particular, a esta Comisión se le confieren atribuciones directas sobre el comercio y otros trabajos que se despliegan en el espacio público, como el realizado por artistas urbanos, boleros, organilleros, voceadores, volanteros, artesanos y danzantes tradicionales.

En sus inicios, la Comisión se integró por el jefe de Gobierno del Distrito Federal como presidente, un representante de la SGDF, uno de la SSPDF, uno de la Oficialía Mayor y uno del órgano político-administrativo en Cuauhtémoc.

Para su funcionamiento, la estructura de la Comisión se compone por un secretario ejecutivo, un coordinador para el resguardo de las zonas rehabilitadas del Centro Histórico y un coordinador para el reordenamiento del comercio temporal en puestos semifijos en esta área.⁴⁶⁰ El cargo de secretario ejecutivo recae en el titular de la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública,⁴⁶¹ a quien se le delega un conjunto de facultades para la organización y coordinación de las actividades de la Comisión, así como para la sistematización y ejecución de los acuerdos alcanzados en las reuniones de la Comisión.⁴⁶²

En 2007 fue creada la Autoridad del Centro Histórico, instancia a la cual se le delegaron atribuciones en 10 materias: gobierno, desarrollo urbano y vivienda, desarrollo económico, medio ambiente, obras y servicios, desarrollo social, transportes y vialidad, turismo, cultura y seguridad pública. Asimismo, las unidades administrativas de las dependencias que específicamente tenían ámbito de competencia territorial y material en el Centro Histórico quedaron subordinadas operativamente a esta Autoridad, aunque permanecen adscritas administrativamente a la dependencia a la cual pertenecen.⁴⁶³ Desde ese año esta institución se integró a la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal.

En marzo de 2013 se reconfiguró nuevamente la estructura orgánica de la SGDF al crearse la Coordinación General de Reordenamiento de la Vía Pública del Centro Histórico para que fuera la responsable de dar seguimiento a las acciones realizadas en el Centro Histórico de la ciudad, entre ellas la planeación, la reorganización y el reordenamiento de las actividades que se realizan en la vía pública de

de su instalación) y donde están ausentes representantes de la población residente y de los comerciantes de ese territorio.” Víctor Manuel Delgadillo Polanco, “Repoblamiento y recuperación del Centro Histórico de la Ciudad de México, una acción pública híbrida, 2001-2006”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VIII, núm. 28, 2008, pp. 835 y 836.

⁴⁵⁸ Acuerdo por el que se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 13 de febrero de 2003.

⁴⁵⁹ Acuerdo por el que se expide el Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México, p. 107.

⁴⁶⁰ Acuerdo por el que se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal, punto cuarto.

⁴⁶¹ En el acuerdo de creación de la Comisión se designa como secretario ejecutivo al titular de la anterior Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, la cual se transformaría en la actual Subsecretaría durante la reestructuración de la SGDF en 2008.

⁴⁶² Acuerdo por el que se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal, puntos quinto y sexto.

⁴⁶³ Acuerdo por el que se crea el órgano de apoyo a las actividades de la Jefatura de Gobierno en el Centro Histórico de la Ciudad de México, denominado Autoridad del Centro Histórico, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 22 de enero de 2007, puntos tercero y cuarto.

esta importante área de la ciudad; y de la coordinación interinstitucional “con las demás dependencias, unidades administrativas, órganos político-administrativos y órganos desconcentrados de la administración pública, local y federal, así como organizaciones sociales”,⁴⁶⁴ por ejemplo entre el secretario de Gobierno, la delegación Cuauhtémoc y la Autoridad del Centro Histórico.

Si bien este órgano no dio respuesta a la solicitud de información enviada por la CDHDF para el presente informe, se identificaron como objetivos institucionales: 1) coordinar reuniones de trabajo interinstitucionales para establecer los lineamientos de concientización y educación civil; al respecto, se señala que organiza mesas de trabajo interinstitucionales con población civil, y de evaluación de los resultados obtenidos de la concientización dirigida a la sociedad; y 2) realizar permanentemente mesas de trabajo interinstitucionales con la finalidad de analizar las problemáticas y características que se presentan en la zona y buscar alternativas que sean viables para fijar acuerdos y evitar conflictos. Para lograrlo organiza mesas de trabajo con los grupos sociales que presentan alguna problemática, evalúa y propone soluciones buscando la autorregulación, y presenta a las y los peticionarios las soluciones que se han estudiado y determinado que son procedentes en estricto apego a la normatividad vigente.⁴⁶⁵ Sin embargo, en los informes de resultados de la SGDF no se presentan avances ni acciones implementadas por la Coordinación.

Tanto la Subsecretaría como la Coordinación participan en la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal. Si bien la Subsecretaría era la encargada de conocer la problemática que se vivía en torno a las y los trabajadores informales en la ciudad, incluido el Centro Histórico, a partir de que se creó la Coordinación ésta ha sido la responsable de conservar todos los archivos de trámite e históricos generados por la problemática del comercio informal en el Centro Histórico.⁴⁶⁶

Cuadro III.5 Dependencias y órganos reguladores de las actividades informales en el Centro Histórico de la Ciudad de México y sus atribuciones

Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal (CRRCPCH)
<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar la ejecución de las atribuciones de las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos y entidades en materia de vía pública, especialmente del comercio. • Autorizar y revocar las autorizaciones de uso y aprovechamiento de la vía pública para ejercer el comercio. • Expedir las normas específicas para la instalación de puestos semifijos y los lineamientos para el uso y aprovechamiento de la vía pública relacionados con el comercio. • Establecer los giros autorizados para el comercio en la vía pública. • Ordenar la recuperación de la vía pública cuando se realice comercio sin autorización o cuando resulte procedente. • Coordinarse operativamente con la SSPDF para ejecutar sus acuerdos. • Establecer zonas para la reubicación de los comerciantes en la vía pública. • Elaborar proyectos de instrumentos jurídicos y administrativos relacionados con el comercio en la vía pública. • Recopilar e integrar información sobre las actividades que se realizan en la vía pública.

⁴⁶⁴ Decreto por el que se reforman diversas disposiciones y se deroga el artículo 48 *sexto* del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 15 de marzo de 2013, artículo 48 *quinto*, fracción III.

⁴⁶⁵ Ventanilla Única de Transparencia del Gobierno del Distrito Federal, “Secretaría de Gobierno del Distrito Federal. Funciones, objetivos y actividades relevantes de la Coordinación General de Reordenamiento de la Vía Pública del Centro Histórico”, disponible en <http://www.transparencia.df.gob.mx/wb/vut/fraccion_iii_funciones_sg>, página consultada el 15 de noviembre de 2015.

⁴⁶⁶ Autoridad del Centro Histórico, Subdirección de Coordinación y Vinculación, Oficio núm. ACH/CEVI/SCV/010/2015, 13 de julio de 2015.

Cuadro III.5 Dependencias y órganos reguladores de las actividades informales en el Centro Histórico de la Ciudad de México y sus atribuciones (*continuación*)

Secretaría de Gobierno	
Secretario ejecutivo de la CRRCVPC	Coordinación General de Reordenamiento de la Vía Pública del Centro Histórico
<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutar los acuerdos aprobados por la Comisión. • Velar y verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables al uso y aprovechamiento de la vía pública y el ejercicio del comercio en ésta, levantando las actas por violaciones a aquéllas; calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, pudiendo auxiliarse del personal que se encuentre designado y habilitado para el ejercicio de tales facultades. • Proponer y coordinar los programas de reubicación y reordenamiento del comercio en la vía pública, así como proyectos de construcción de plazas comerciales para presentarlos ante el Comité del Patrimonio Inmobiliario. • Proponer las actividades que puedan realizarse en la vía pública. • Dirigir la ejecución de las acciones de la Coordinación para el resguardo de las zonas rehabilitadas y el reordenamiento del comercio temporal en puestos semifijos. • Las demás que le sean encomendadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento de las acciones realizadas en el Centro Histórico de la ciudad. • Planear, reorganizar y hacer propuestas para reordenar las actividades que se realizan en la vía pública. • Coordinar las acciones interinstitucionales con las demás dependencias de la administración pública local y federal, y organizaciones sociales. • Determinar junto con las diversas unidades administrativas las medidas y acciones necesarias para el uso adecuado de la vía pública en los perímetros A y B. • Coordinar con las unidades administrativas que regulan el uso de la vía pública la elaboración de proyectos y actividades que permitan el uso del espacio público. • Participar en la CRRCVPC. • Recopilar y mantener actualizada la información de los locatarios y de quienes realizan actividades públicas. • Participar y opinar sobre las propuestas de reglamentos y disposiciones jurídicas y administrativas relativas a la vía pública de los perímetros A y B, en coordinación con la SGR, los órganos político-administrativos y la Autoridad del Centro Histórico.
Autoridad del Centro Histórico	
<ul style="list-style-type: none"> • Promover el cumplimiento de los programas de Protección Civil. • Estimular el desarrollo y la modernización del sector empresarial del Centro Histórico y coordinar las acciones de otras dependencias. • Proponer acciones sobre la simplificación y desregulación administrativa de la actividad económica de la zona. • Fomentar las actividades de minimización, recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos. • Fomentar acciones de desarrollo social con participación ciudadana para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. • Fomentar acciones que promuevan la equidad y la igualdad de oportunidades y que eliminen los mecanismos de exclusión social de grupos de atención prioritaria como mujeres, jóvenes, niños y niñas, población indígena, personas mayores y personas con discapacidad. • Proponer acciones de prevención y atención a grupos sociales de alta vulnerabilidad como son niños y niñas en condición de calle, víctimas de violencia familiar, población con adicciones, personas que viven con VIH o sida, trabajadoras y trabajadores sexuales, y personas que viven y sobreviven en la calle. • Gestionar las acciones encaminadas a mejorar la vialidad. • Apoyar y difundir el arte, las artesanías, las expresiones de cultura popular, las festividades y las tradiciones del Centro Histórico. • Vigilar la ejecución del Programa de Seguridad Pública para el Centro Histórico, en coordinación con la SSPDF. • Proponer en el ámbito territorial los planes y programas para salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, preservando la libertad, el orden y la paz pública. • Presentar ante el secretario competente los informes o quejas sobre la actuación y el comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad respecto de actos que presuntamente contravengan las disposiciones. • Solicitar el auxilio de la fuerza pública en los casos que así lo ameriten, con el objeto de lograr el cumplimiento de las leyes y demás ordenamientos aplicables en la materia de su competencia. 	

Cuadro III.5 Dependencias y órganos reguladores de las actividades informales en el Centro Histórico de la Ciudad de México y sus atribuciones (*continuación*)

Fideicomiso del Centro Histórico
<ul style="list-style-type: none"> • Promover, gestionar y coordinar ante los particulares y las autoridades competentes la ejecución de acciones, obras y servicios que propicien la recuperación, protección y conservación del Centro Histórico, buscando la simplificación de trámites. • Promover y concertar con las autoridades competentes las facilidades para la ejecución de acciones, obras o servicios en el Centro Histórico. • Desarrollar proyectos específicos para el mejoramiento del Centro Histórico. • Asesorar a personas interesadas en la restauración y mejoramiento del Centro Histórico, en la programación y ejecución de acciones y proyectos. • Promover la constitución de nuevos fideicomisos, asociaciones o sociedades.

Fuentes: Acuerdo por el que se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 13 de febrero de 2003, puntos quinto y sexto; Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de diciembre de 2000; última reforma publicada el 1 de diciembre de 2015, artículo 48 *quintus*; Acuerdo por el que se crea el órgano de apoyo a las actividades de la Jefatura de Gobierno en el Centro Histórico de la Ciudad de México, denominado Autoridad del Centro Histórico, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 22 de enero de 2007, punto tercero; y Contrato Constitutivo de Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México, contemplando sus nueve modificaciones, parte tercera.

2. *Programas y medidas gubernamentales implementados en materia de trabajo informal y espacio público en la Ciudad de México*

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 (PGDDF), como documento rector que define las directrices del gobierno en materia de ordenamiento territorial, desarrollo social y económico, y del respeto a los derechos humanos, aborda exclusivamente el tema del comercio informal en el espacio público sin contemplar acciones para el resto de la población trabajadora informal, entre ella la no asalariada. Este Programa identifica como retos pendientes la necesidad de una mayor coordinación de las autoridades competentes, así como el diseño e implementación de alternativas que permitan detener, solucionar o gestionar adecuadamente los problemas generados por la economía informal en los espacios públicos de la ciudad.⁴⁶⁷

Las acciones en la materia las organiza dentro del área de oportunidad 3, relativa al tema de seguridad en espacios públicos, donde señala que la dinámica de la ciudad ha llevado a una constante presión por el uso del espacio público para actividades comerciales, entre otras, lo cual ha originado tensiones con las y los vecinos y la ciudadanía en general, afectando con ello la movilidad e incrementando los riesgos en temas de salud, protección civil y seguridad. Para hacer frente a esto plantea las siguientes acciones:

⁴⁶⁷ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 11 de septiembre de 2013, considerandos.

Cuadro III.6 El trabajo informal en el espacio público en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018

Eje 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana		
Área de oportunidad 3. Seguridad en espacios públicos		
Objetivo 1	Meta 3	Líneas de acción
Garantizar, en coordinación con las delegaciones, que el acceso y uso del espacio público se lleve a cabo con el mínimo de impactos negativos a terceras personas.	Reordenar las actividades comerciales para mejorar el uso del espacio público.	<p>Generar un censo georreferenciado de la actividad comercial en la vía pública.</p> <p>Generar modelos de gestión de la actividad comercial en la vía pública que no afecten la movilidad urbana.</p> <p>Coordinar esfuerzos interinstitucionales en materia de protección civil, seguridad pública, salud y manejo integral de residuos sólidos derivados de la actividad comercial en la vía pública.</p>

Fuente: Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 11 de septiembre de 2013.

Aunque el diagnóstico del eje 1 del PGDDF, Equidad e inclusión social para el desarrollo humano, señala que el mercado laboral coarta las posibilidades de acceso de las personas de comunidades indígenas, la población con discapacidad y las personas adultas mayores, orillándoles a la informalidad y a los sectores de empleo precario, no establece metas ni líneas de acción en relación con la informalidad sino que se enfoca en la atención de las problemáticas presentes en los empleos formales.

Por su parte, como se observa en el cuadro III.7, el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (PDHCDMX) vigente del 1 de septiembre de 2016 a 2021 en dos de sus capítulos establece tres estrategias y tres líneas de acción que impactan a la población trabajadora informal en el espacio público; además, en el diagnóstico se destacan diversas problemáticas que enfrentan algunos grupos de población, en particular:

- *Pueblos y comunidades indígenas* que desarrollan ocupaciones tradicionales (como la producción y venta de artesanías) y estrategias de subsistencia (entre las más visibles se identifica el comercio informal en el espacio público). El PDHCDMX señala que la “falta de estrategias con enfoque de derechos indígenas orientadas a la regulación de esta práctica, provoca que las comunidades enfrenten acoso permanente y discriminatorio por parte de las autoridades”.⁴⁶⁸
- *Personas refugiadas*; “en general esta población se inserta en empleos informales por su condición migratoria”.⁴⁶⁹
- *Personas migrantes en tránsito y solicitantes de asilo*, a quienes “lo primero que les preguntan al buscar trabajo es de dónde son y si cuentan con papeles; en la mayoría de los casos, esta población se emplea por día en cualquier trabajo o decide autoemplearse”.⁴⁷⁰

⁴⁶⁸ *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México*, t. 5. Grupos de población, México, Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2016, pp. 43 y 44, disponible en <<http://www.derechoshumanosdf.org.mx/docs/diagnostico/Tomo5Gruposdepoblacion.pdf>>, página consultada el 24 de noviembre de 2016.

⁴⁶⁹ *Ibidem*, pp. 390-392.

⁴⁷⁰ *Idem*.

- *Personas que radicaron en Estados Unidos y han regresado* ante el contexto adverso o que fueron deportadas, quienes “no encuentran empleo por las políticas de contratación referentes a la edad y tampoco se les reconoce su experiencia laboral” ni estudios.⁴⁷¹

Cuadro III.7 El trabajo informal en el espacio público en el PDHCDMX

Núcleo Seguridad humana		
Capítulo 15. Derecho al trabajo y derechos humanos laborales		
Objetivo general: respetar, proteger, promover y garantizar bajo los principios de igualdad y no discriminación, el derecho al trabajo y los derechos humanos laborales de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México.		
Objetivo específico: avanzar hacia el estándar del empleo y salario dignos.		
Estrategia	Líneas de acción	Responsables
250. Diseñar una propuesta de pensiones para el <i>sector informal</i> .	250.1. Sistema de pensiones para el sector informal diseñado y en operación.	STYFE, Sedeco y Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad de México.

Grupos de población		
Capítulo 22. Derechos de las mujeres		
Objetivo general: respetar, proteger, promover y garantizar bajo los principios de igualdad y no discriminación, los derechos humanos de las mujeres que habitan y transitan en la Ciudad de México.		
Objetivo específico: garantizar el acceso a los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y laborales de las mujeres que viven y transitan en la Ciudad de México.		
Estrategia	Líneas de acción	Responsables
398. Proponer, en conjunto con la participación ciudadana, un marco legal y normativo para la Ciudad de México que proteja los derechos laborales de las personas trabajadoras del hogar, <i>trabajadoras informales del comercio en la vía pública</i> , trabajadoras sexuales y el trabajo no remunerado.	398.1. Normas y reglamentos que promueven y protegen los derechos de las personas trabajadoras del hogar, trabajadoras informales del comercio en la vía pública, trabajadoras sexuales y el trabajo no remunerado, presentados en la ALDF.	Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, STYFE, Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad de México, y ALDF.
399. Promover el ejercicio y pleno goce de los derechos humanos laborales de las personas trabajadoras del hogar, <i>trabajadoras informales del comercio en la vía pública</i> , trabajadoras sexuales y el trabajo no remunerado.	399.2. Estrategias de difusión instrumentadas para las personas trabajadoras informales del comercio en la vía pública, trabajadoras sexuales y el trabajo no remunerado.	

Fuente: *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México*, t. 3. Núcleo Seguridad humana; y t. 5. Grupos de población, México, Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2016, disponible en <<http://www.derechoshumanosdf.org.mx.pdf>>, página consultada el 24 de noviembre de 2016.

De acuerdo con lo reportado en el tercer Informe de gobierno, en septiembre de 2015, el jefe de Gobierno mencionó la credencialización de personas trabajadoras no asalariadas llevada a cabo por la STYFE como una política local permanente en la ciudad, la cual ha pasado de 9 640 personas que en 2013 tenían credencial vigente para ejercer las actividades contempladas en el RTNADF, a 2 643 perso-

⁴⁷¹ *Idem*.

nas que en 2014 mantuvieron vigente su credencial, pero que aumentó a 3 680 personas que contaban con credencial vigente a mediados de 2015.⁴⁷²

En relación con la revitalización del Centro Histórico, el gobierno informó la continuidad e impulso al Plan Integral de Manejo del Centro Histórico, así como las inversiones públicas y privadas concentradas en la zona. En particular, con respecto al *comercio en la vía pública*, en esta zona persiste la idea del reordenamiento siguiendo las acciones definidas por la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal y el Consejo Consultivo de Rescate del Centro Histórico. Por ejemplo, el 27 de junio de 2013 estas instancias convinieron “la recuperación de la vía pública de la zona oriente del Centro Histórico con lo que se liberaron 11 manzanas, en las que 4 mil personas ejercían el comercio informal”.⁴⁷³

Además, el gobierno señala que el ejercicio del comercio en la vía pública es una actividad realizada a lo largo de la ciudad que ha crecido y ocasiona obstáculos y obstrucciones en los espacios para el libre tránsito de personas y vehículos. Por ello, el gobierno continua desplegando acciones en materia de reordenamiento para mantener libre el espacio público y evitar su deterioro por el uso indebido de los bienes del dominio público, entre ellas la reubicación de las y los comerciantes en la vía pública hacia “espacios específicos para que puedan continuar con su actividad en mejores condiciones”, reportando haber realizado 1 861 trámites de este tipo.⁴⁷⁴

En 2015 se informó tener como meta “el rescate de los diferentes sitios emblemáticos, la liberación de los edificios de gobierno, de las entradas y salidas de los Centros de Transferencia Modal (Cetram) invadidos por el comercio informal, así como de los centros hospitalarios”. Esto se realiza a partir de las acciones que se contemplan en el Programa de “Reordenamiento en la Vía Pública”, en coadyuvancia con las 16 delegaciones; dicho programa busca mejorar de manera integral el entorno urbano mediante la liberación de zonas consideradas prioritarias para llevar a cabo con éxito la recuperación y el reordenamiento de la vía pública a partir de los siguientes objetivos:

- Lograr la recuperación del espacio público en beneficio de la comunidad que vive en el entorno.
- Liberar el espacio público de puestos fijos y semifijos mediante el reordenamiento del comercio en la vía pública.
- Al recuperar el espacio público se procura la accesibilidad peatonal mediante el mejoramiento del entorno urbano.
- Reordenar el comercio informal a efecto de eliminar las zonas de inseguridad por el hacinamiento del comercio.⁴⁷⁵

Otra de las acciones informadas por el gobierno de la ciudad fue la realización del censo de comercio en la vía pública, que tuvo como finalidad “conocer el número de vendedores ambulantes, el giro comercial y ubicación exacta de cada comercio fijo y semifijo instalado sobre la vía pública”. Se dijo haber comparado los resultados con el Siscovip para “tener la certeza del número real de comerciantes en la vía pública que se localizan en los diferentes puntos de la ciudad y con ello proyectar su reubicación para evitar la obstrucción de entradas y salidas de centros de trabajo, hospitales” y Cetram.⁴⁷⁶ A

⁴⁷² Gobierno del Distrito Federal, *Tercer Informe de Gobierno del Distrito Federal*, México, septiembre de 2015, p. 294, disponible en <<http://www.informe.df.gob.mx/>>, página consultada el 1 de diciembre de 2015.

⁴⁷³ *Ibidem*, pp. 500 y 501.

⁴⁷⁴ *Idem*.

⁴⁷⁵ *Idem*.

⁴⁷⁶ *Idem*.

pesar de ello, no se presentó mayor información al respecto, no se conocen los resultados del censo ni del comparativo, ni se especificó la instancia que lo llevó a cabo. Además, en ninguna de las respuestas recibidas de las autoridades de la Ciudad de México a las solicitudes de información realizadas por la CDHDF se habla del censo.

Por último, otro punto relevante de este informe de gobierno es el relativo a que la segunda infracción más recurrente en los Juzgados Cívicos es la señalada en el artículo 25, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que se refiere a usar las áreas y vías públicas sin autorización, con una incidencia de 21 324 personas; además, fueron presentadas 17 292 personas por la infracción contemplada en el artículo 25, fracción II, de dicha ley, que corresponde a impedir o estorbar el uso de la vía pública.⁴⁷⁷

Otra zona de gran afluencia de trabajadores informales es el STC Metro, en donde las autoridades han implementado diversas acciones y programas para dar respuesta a lo que consideran como *una problemática* creciente. De esta manera, en noviembre de 2008 la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública junto con el STC Metro realizaron un censo para contabilizar a las y los comerciantes informales, registrando 2 856 personas.⁴⁷⁸ En diciembre el Consejo de Administración del Sistema aprobó el Programa de Regularización del Comercio Ambulante en las Instalaciones y Material Rodante del Sistema de Transporte Colectivo, el cual buscó “convertir la actividad informal e ilegal de los *vagoneros* y *pasilleros* dentro de la red del Metro en una actividad formal”⁴⁷⁹ a través de la construcción de locales que serían asignados a grupos de comerciantes. Según información proporcionada por el STC Metro, en el marco de dicho Programa se construyeron 310 locales en corredores comerciales dentro de las instalaciones.⁴⁸⁰

Para acceder al Programa de Regularización, las y los comerciantes informales del Metro debían estar registrados en el censo, haber sido capacitados en materia de cooperativismo ante la STYFE y formar parte de una sociedad cooperativa.⁴⁸¹ A través del Acuerdo 1 CACEP2010-01, el Comité de Administración y Contratación de Áreas Comerciales y Espacios Publicitarios del STC Metro aprobó el otorgamiento de permisos administrativos temporales revocables a las y los beneficiarios del Programa.

Las y los comerciantes agrupados en la Asociación Mexicana por el Trato Humano, Social, Material y Cultural de los Invidentes y Débiles Visuales, A. C., propusieron como opción del Programa de Regularización contar con puntos fijos de venta en tarimas de 60 por 60 centímetros. A través de un convenio se instalaron 120 tarimas multifuncionales y hasta 10 locales para ofrecer el servicio

⁴⁷⁷ Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, p. 523.

⁴⁷⁸ Aviso por el cual se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Seguro de Desempleo para Vagoneros en el Sistema de Transporte Colectivo 2010, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 9 de julio de 2010.

⁴⁷⁹ Sistema de Transporte Colectivo Metro, Gerencia Jurídica, *doc. cit.*

⁴⁸⁰ *Idem.* Además, en la página oficial de transparencia del STC Metro, en el apartado del capítulo 14, fracción XIV, se informa como avance del cumplimiento de la línea de acción 1198 del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2009 que “en fecha 4 de diciembre de 2012 se entregaron un total de 54 locales comerciales a diferentes Sociedades Cooperativas inscritas en el Programa de Regularización del Comercio Ambulante en las Instalaciones y Material Rodante del Sistema de Transporte Colectivo, ello en cumplimiento al acuerdo [sic] 1 CACEP2010-01, con lo cual se beneficiará a un total de 270 comerciantes informales, en razón de 5 por local. Las Sociedades Corporativas beneficiadas son ‘Organización ciudadana a favor de los derechos sociales, S. C. de R. L. de C. V.’ (48 locales), ‘Por un México con justicia y oportunidades para todos Villa Madero, S. C. de R. L. de C. V.’ (1 local), ‘Compromiso y cooperación social, S. C. de R. L. de C. V.’ (2 locales), y ‘Unión social de armonía con la ecología, S. C. de R. L. de C. V. S. C. de R. L. de C. V.’ (3 locales). En cuanto a las acciones pendientes de realizar está la formación de los Permisos Administrativos Temporales Revocables correspondientes, lo cual se llevará a cabo en el primer trimestre del 2013”.

⁴⁸¹ Aviso por el cual se da a conocer la Evaluación Interna 2012 del Seguro de Desempleo del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de julio de 2013.

de masoterapia, con el fin de que fueran utilizadas por dos personas (una por turno) en diferentes estaciones de la red del stc Metro.⁴⁸²

En 2010, este Programa de Regularización se complementó y coordinó con el Programa de Seguro de Desempleo para Vagoneros en el Sistema de Transporte Colectivo de la styFE⁴⁸³ a partir de las reglas de operación publicadas el 9 de julio. De esta manera, con el objetivo de formalizar sus actividades se entregaría un beneficio económico mensual de 30 días de salario mínimo durante seis meses a las y los comerciantes que se registraran en el Programa, además de convocarles a jornadas de capacitación y formación.

En 2012, en el Programa de Seguro de Desempleo de la Sedeco se reconoció a las personas que ejercen el comercio informal en el stc Metro como titulares de los derechos al trabajo, al seguro de desempleo, a la libertad de trabajo y a la huelga; sin embargo, se les cataloga como personas desempleadas para buscar que dejen de ejercer el comercio informal, y no como personas que realizan un trabajo digno.⁴⁸⁴

Este modelo de apoyo se replicó en 2014 cuando se autorizó la implementación del Programa para la Integración a la Economía Formal de los Comerciantes al Interior del Sistema de Transporte Colectivo Metro⁴⁸⁵ como uno de los esquemas especiales para el desarrollo empresarial que integran el Programa Estratégico de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de la Sedeco.⁴⁸⁶ Dicho esquema especial está dirigido a ofrecer apoyo económico por hasta seis meses a las personas que realizan una actividad por la cual reciben un ingreso dentro de las instalaciones del stc Metro; así como a

⁴⁸² Sistema de Transporte Colectivo Metro, Gerencia Jurídica, *doc. cit.*

⁴⁸³ En marzo el Consejo de Administración aprobó transferir recursos a la styFE para brindar capacitación, otorgar becas para la integración de sociedades cooperativas y otorgar el seguro de desempleo a las personas participantes en el Programa de Regularización. De esta manera, además de las Reglas de operación generales del Programa de Seguro de Desempleo publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de enero de 2010, el 9 de julio de este año se publicaron las Reglas de Operación del Programa de Seguro de Desempleo para Vagoneros en el Sistema de Transporte Colectivo 2010, con una meta anual para otorgar apoyo a 347 beneficiarios y con un presupuesto de 3 595 261 pesos.

⁴⁸⁴ En 2012, la Reglas de Operación del Programa de Seguro de Desempleo, publicadas el 9 de febrero, incorporaron a las y los comerciantes ambulantes del stc Metro explícitamente en el objetivo general para otorgar “una protección básica a las y los trabajadores asalariados que hayan perdido su empleo, incluyendo a grupos vulnerables y discriminados, así como a las personas desempleadas que se dedicaban al comercio informal (vagoneros) dentro de las instalaciones del S. T. C. M. [sic] residentes en el Distrito Federal y a migrantes que hayan quedado desempleados en el extranjero, y al mismo tiempo, crear las condiciones que contribuyan a su subsistencia básica e impulsen su incorporación al mercado laboral y al goce del derecho constitucional al trabajo”; así como en los objetivos específicos: “C. Otorgar una protección básica a las personas desempleadas que se dedicaban al comercio informal dentro del Sistema de Transporte Colectivo, (S. T. C. Metro) [sic] residentes en el Distrito Federal; [...] [y] F. En coordinación con el S. T. C. (S. T. C. Metro) [sic] y en base al (sic) Programa de Regularización del Comercio Ambulante en las Instalaciones y Material Rodante, en lo que le corresponde a la Dirección de Seguro de Desempleo, buscar convertir la actividad informal e ilegal de los vagoneros y pasilleros dentro de las estaciones del Metro en una actividad formal”. En la evaluación al Programa 2012 se señala haber atendido “en 2 módulos en las delegaciones de Cuauhtémoc (CUH-2) y Benito Juárez (BJU-1) a trabajadores ambulantes dentro del stc Metro [sic] (pasilleros o vagoneros), beneficiando un total de 151 personas con un apoyo económico directo para la búsqueda de empleo formal”. Aviso por el cual se da a conocer la Evaluación Interna 2012 del Seguro de Desempleo del Distrito Federal, *doc. cit.*

⁴⁸⁵ Programa para la Integración a la Economía Formal de los Comerciantes al Interior del Sistema de Transporte Colectivo Metro, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 6 de marzo de 2014.

⁴⁸⁶ Esquemas Especiales para el Desarrollo Empresarial que integran el Programa Estratégico de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal, publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 22 de noviembre de 2013, disponible en <http://www.sedecodf.gob.mx/archivos/Menu_Horizontal/2015/Integracion_a_la_Economia_Formal.pdf> y <http://www.sedecodf.gob.mx/archivos/Etiquetas_Verticales/Integracion_a_la_Economia_Formal_Criterios_Tecnicos_de_Operacion.pdf>, ambas páginas consultadas el 4 de septiembre de 2015.

otorgar capacitaciones en cuatro programas (empleo, autoempleo, desarrollo de habilidades gerenciales y constitución de cooperativas).⁴⁸⁷

Para la preparación de este esquema especial, la SGDF negoció la suscripción de un acuerdo mediante el cual 21 organizaciones de comerciantes ambulantes dentro del STC Metro dejarían de vender a cambio de una alternativa de sustento.⁴⁸⁸ Asimismo, dicha instancia levantaría, autorizaría y validaría un padrón único de todas las personas que comercian de manera informal en el STC Metro, por lo que cualquier trabajador informal que intentara acceder a ese esquema especial tendría que estar registrado en este padrón.

La Sedeco informó que el Programa para la Integración a la Economía Formal de los Comerciantes al Interior del Sistema de Transporte Colectivo Metro concluyó el 31 de diciembre de 2014 con 2 689 beneficiarios empadronados; 1 824 de ellos se registraron al Programa, 1 562 tomaron el taller de Autonomía económica, 996 acudieron a la capacitación específica y sólo 734 la finalizaron.⁴⁸⁹

C. Consideraciones generales

Una característica de las normas laborales y de seguridad social mexicanas es que están estructuradas desde un enfoque centrado en el trabajo asalariado con una relación laboral claramente identificable, lo cual impacta de forma negativa en la vida de las y los trabajadores informales, quienes cuentan con derechos (al estar reconocidos en la CPEUM) pero se enfrentan a constantes dificultades para ejercerlos.

El derecho al trabajo de toda la población debe ser considerado como un asunto de interés público, sin importar la actividad que se decida realizar mientras sea lícita ni el lugar en donde sea desempeñada; y por supuesto bajo una normatividad adecuada que regule, ordene y dé la certeza para ejercer este derecho sin temor a represión, y que garantice los derechos de la población que transita y convive en el espacio público.

Otro punto que debe ser analizado desde el enfoque de derechos es el relacionado con la definición de la naturaleza y destino de las *vías públicas*. Algunos de los fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad⁴⁹⁰ —que se rigen bajo principios de no discriminación, dignidad y bienestar colectivo, y que van encaminados al fortalecimiento de la convivencia y al acceso equitativo a los espacios públicos— ayudan a desnaturalizar la idea de la vía pública como espacio único para el tránsito con el propósito de avanzar hacia conceptos más amplios que contemplen sus distintas aristas como la convivencia y el

⁴⁸⁷ Véanse las características del Programa en <http://www.sedecodf.gob.mx/archivos/Menu_Horizontal/2015/Integracion_a_la_Economia_Formal.pdf>.

⁴⁸⁸ Véanse los criterios técnicos de operación en <http://www.sedecodf.gob.mx/archivos/Etiquetas_Verticales/Integracion_a_la_Economia_Formal_Criterios_Tecnicos_de_Operacion.pdf>.

⁴⁸⁹ Secretaría de Desarrollo Económico, Dirección Jurídica, *doc. cit.* Por su parte, la evaluación al Programa Capacites señala que se contó con un “convenio con el Programa para la Integración a la Economía Formal de los Comerciantes al Interior del Sistema Colectivo Metro, de cuyas acciones en conjunto se beneficiaron a 765 personas. [...] El acuerdo consiste en brindar apoyo en la búsqueda de instructores y centros de capacitación así como en la ejecución de las acciones. Por ello, la presente evaluación también considera como beneficiarios a las personas que tomaron algún curso en el marco de esas acciones. Con este fin, usa el término ‘vagoneros’, mismo que fue utilizado de manera interna por el Capacites únicamente para identificar los cursos impartidos en este contexto”. Armando Sánchez Vargas, *Evaluación externa de la operación del Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (Capacites) 2014*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 30 de diciembre de 2014, disponible en <http://www.evalua.cdmx.gob.mx/docs/evaluaciones/externas/2014/inf_capacites_2014.pdf>, página consultada el 29 de septiembre de 2016.

⁴⁹⁰ Juan José García Ochoa, “El derecho a la ciudad en el Gobierno del Distrito Federal, avances y desafíos”, en *Dfensor*, año XII, núm. 10, *op. cit.*, p. 12.

intercambio, tal como se analizó en el apartado “C. Trabajo informal y uso y disfrute del espacio público en la Ciudad de México: la necesidad de garantizar el ejercicio de derechos”, del segundo capítulo de este informe especial. Por ello, el eje de la producción democrática de la ciudad donde se tiene como finalidad asegurar la inserción al mercado laboral y productivo de sus habitantes en la economía urbana es un avance al respecto. Asimismo, como se presentó en el apartado “D. Experiencias comparadas de regulación del trabajo informal y garantía de derechos” del segundo capítulo, en diversas partes del mundo esta discusión ha sido realizada y superada, predominando la idea de que el reconocimiento de la vía pública no tiene como objeto exclusivo el tránsito y admitiendo el papel positivo del comercio informal en el espacio público en la comodidad y conveniencia al proveer de artículos de uso diario a precios y en lugares accesibles.⁴⁹¹

En la Ciudad de México a lo largo de los años se ha creado e implementado un conjunto de instrumentos tanto jurídicos como programáticos encaminados a regular, ordenar, reubicar y prohibir el ejercicio del trabajo informal en el espacio público. La acción pública ha fluctuado entre la aplicación de políticas de tolerancia hacia las y los trabajadores informales en ciertos periodos y las políticas represivas contra este amplio y variado sector de la población.⁴⁹²

La diferenciación formal de las personas trabajadoras informales entre aquellas que prestan servicios, identificadas como no asalariadas, y las comerciantes caracteriza a las políticas implementadas por las autoridades. Se hacen evidentes los programas enfocados a atender de manera primordial la venta en la vía pública a través de medidas que variarán según la delegación o la zona de la ciudad en la que se aplicarán, dejando el tema de las personas prestadoras de servicios bajo lo señalado en el RTNADE, que sigue vigente desde su publicación en la década de los setenta sin haber tenido reforma alguna que le permita responder a la realidad actual que vive esta población.

Por su parte, la existencia de un conjunto de normas y programas muchas veces contradictorios entre sí abona a la falta de certeza jurídica en la que vive la población comerciante en el espacio público de la ciudad, lo que ha permitido la generación de acuerdos informales de tolerancia que discriminan según el tamaño de la organización a la que se pertenezca y excluye a quienes no pertenecen a ninguna de ellas.

La regulación del espacio público se lleva a cabo sin tomar en cuenta las actividades que la población diariamente desarrolla en él y muchas veces es utilizada como justificación para reprimirlas. La carencia de una normatividad que armonice ambos ámbitos de manera adecuada, que reconozca y garantice los derechos tanto de la población dedicada a ejercer este tipo de trabajos como los de todas las personas que usan los espacios públicos, se coloca como una causa determinante de la vulneración de un entramado de derechos en la ciudad, tal como se verá en el siguiente capítulo, por lo que es necesario el establecimiento de una regulación adecuada para resolver este aspecto.

Ante tal panorama, se hace pertinente que algunas de las leyes y normas analizadas –como la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal o el 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– pasen por un examen de razonabilidad o

⁴⁹¹ Véanse Ministerio de Vivienda y Mitigación de la Pobreza, “National Policy on Urban Street Vendors, 2009”, *doc. cit.*, párr. 1.3; Organización Internacional del Trabajo, “Grupos específicos. 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo”, *op. cit.*, p. 176; y National Association of Street Vendors of India-NASVI, “Statistics & the Street Vendors”, *loc. cit.*

⁴⁹² Diana Alejandra Silva Londoño, *Espacio urbano y comercio en vía pública. Reglas, redes y uso del espacio público en la Ciudad de México*, *op. cit.*

proporcionalidad⁴⁹³ para determinar la validez de las limitaciones⁴⁹⁴ o restricciones que se plantean en ellas con relación al derecho al trabajo de la población trabajadora informal en el espacio público.

No se debe olvidar que cuando se presentan restricciones a los derechos, en este caso a trabajar, éstas no pueden ser discrecionales sino que se debe contar con argumentos sólidos y motivos para limitarlos;⁴⁹⁵ como lo ha señalado la SCJN, las restricciones al ejercicio de los derechos deben ser justificadas y no ser desproporcionadas ni arbitrarias.⁴⁹⁶

Con el mencionado test de proporcionalidad se pueden evaluar las restricciones a los derechos humanos⁴⁹⁷ impuestas por tales normas, particularmente a través de un juicio de ponderación que tiene su fundamento en el *principio de proporcionalidad* y sus tres subprincipios (de adecuación o idoneidad, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto),⁴⁹⁸ los cuales deben ser analizados y aprobados de manera ordenada y congruente.⁴⁹⁹ Este ejercicio de argumentación es uno de los retos a los que tienen que hacer frente los tribunales mexicanos para avanzar en la garantía y protección de los derechos humanos en el país y en la Ciudad de México.

⁴⁹³ “El principio de proporcionalidad adquiere diversas acepciones dependiendo de la tradición jurídica en la que se utiliza. En el sistema europeo –cuyo principal referente suele ser la jurisprudencia que emite el Tribunal Constitucional Federal Alemán– se utiliza el término test de proporcionalidad o principio de proporcionalidad (Alexy 2008, 91-2, 523-46). En cambio, en la tradición jurídica del *common law*, el adjetivo que suele ocuparse es *balancing*, el cual suele traducirse como razonabilidad. A pesar de ello, en términos de Juan Cianciardo (2009, 25), muchos autores usan de forma indistinta ambos términos, pues la diferencia de esos adjetivos para identificar el principio se salva en virtud de que los elementos que lo conforman coinciden en lo sustancial”; véase José Antonio Abel Aguilar Sánchez, “Aplicación del test de proporcionalidad en la justicia constitucional en materia electoral en México”, en *Justicia Electoral*, cuarta época, vol. 1, núm. 16, julio-diciembre de 2015, pp. 129 y 130.

⁴⁹⁴ Ximena Medellín Urquiaga, *Principio pro persona*, México, SCJN/OACNUDH/CDHDF (col. reformaDH, módulo 1), 2013, p. 84.

⁴⁹⁵ Alejandro Rosillo Martínez y Guillermo Luévano Bustamante, “El desarrollo jurisprudencial de la reforma constitucional en derechos humanos”, en *Entretextos*, año 8, núm. 22, abril-julio de 2016, p. 9.

⁴⁹⁶ Amparo en revisión 75/2009, citado en Ximena Medellín Urquiaga, *op. cit.*, p. 77.

⁴⁹⁷ José Antonio Abel Aguilar Sánchez, *op. cit.*, p. 130.

⁴⁹⁸ El subprincipio de idoneidad o adecuación consiste en determinar si las medidas que limitan, restringen, intervienen o afectan los derechos son idóneas; es decir, “se debe demostrar que esa medida que imponga el legislador, el juez o el Ejecutivo verdaderamente sirve para proteger un derecho o principio”; cualquier limitación para ser idónea debe perseguir una finalidad constitucional y convencionalmente válida, y lograr que se alcance el “objetivo perseguido con ella, al limitar el derecho fundamental”. El subprincipio de necesidad implica que “de entre la posibles maneras de” limitar o restringir un derecho que ya hayan pasado la prueba de idoneidad, se debe elegir la menos restrictiva del derecho afectado para alcanzar la finalidad que se busca con su restricción; la afectación a los derechos fundamentales debe ser estrictamente indispensable. Finalmente, el subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto evalúa que “las ventajas que se obtienen mediante la intervención del derecho fundamental deben compensar los sacrificios que ésta implica para sus titulares y para la sociedad en general”; lo anterior se realiza principalmente a través de la ley de la ponderación y la fórmula del peso que implican determinar el grado de restricción del derecho humano, la importancia de la satisfacción de derecho contrario y si la importancia de la satisfacción del derecho contrario justifica la no satisfacción o restricción del otro derecho. Véanse Alejandro Rosillo Martínez y Guillermo Luévano Bustamante, *op. cit.*, pp. 12 y 13; José Antonio Abel Aguilar Sánchez, *op. cit.*, pp. 131-135; y Víctor Eduardo Orozco Solano, “La ponderación como técnica de aplicación de las normas sobre derechos fundamentales: una sentencia emitida por el Tribunal Constitucional español en materia de libertad religiosa”, en *Revista Judicial*, núm. 109, San José, septiembre de 2013, pp. 30 y 31.

⁴⁹⁹ José Antonio Abel Aguilar Sánchez, *op. cit.*, pp. 134 y 135.

D. Anexo

Cuadro III.8 Cronología de los programas y acciones públicas relacionados con el trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México

Regente/jefe de Gobierno	Año	Programa/acción
Ernesto P. Uruchurtu (PRI) (1952-1966).	1950	Censo de población que contabilizó por primera vez a las y los trabajadores informales como población ocupada.
	1951	Expedición del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal.
	1952	Construcción masiva de mercados en la Ciudad de México como alternativa al uso de las calles para el comercio.
Octavio Senties Gómez (PRI) (1971-1976).	1975	Promulgación del Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal.
Carlos Hank González (PRI) (1976-1982).	1980	Declaración de la zona del Centro Histórico como zona de monumentos.
Ramón Aguirre Velázquez (PRI) (1982-1988).	1984	Creación del Consejo del Centro Histórico y creación de una comisión especial dentro del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal.
	1987	La UNESCO declara la zona del Centro Histórico como Patrimonio de la humanidad.
Manuel Camacho Solís (PRI) (1988-1993).		Creación del Patronato del Centro Histórico y del Fideicomiso del Centro Histórico.
	1990	Se declara la primera zona especial de desarrollo controlado en la delegación Tlalpan. Creación del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular.
	1991	Se declara la segunda zona especial de desarrollo controlado en la delegación Tlalpan.
	1992	Se declaran dos zonas especiales de desarrollo controlado en la delegación Cuajimalpa de Morelos y dos en la delegación Miguel Hidalgo.
Manuel Aguilera Gómez (PRI) (1993-1994).	1993	Promulgación del 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.
		Se declaran tres zonas especiales de desarrollo controlado en la delegación Álvaro Obregón, una en la delegación Coyoacán, una en la delegación Iztapalapa, dos en la delegación Miguel Hidalgo y dos en la delegación Tlalpan.
Oscar Espinosa Villarreal (PRI) (1994-1997).	1994	Se declaran tres zonas especiales de desarrollo controlado en la delegación Coyoacán y cinco en la delegación Cuajimalpa de Morelos. Creación del Programa de Mejoramiento del Comercio en Vía Pública.
		1995
	1997	Se declara una zona especial de desarrollo controlado en la delegación Cuauhtémoc.
		1998
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (PRD) (1997-1999). Rosario Robles Berlanga (interina) (1999-2000).	1997-2000	Programa para el Desarrollo Integral del Centro Histórico.

Cuadro III.8 Cronología de los programas y acciones públicas relacionados con el trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México (*continuación*)

Regente/jefe de Gobierno	Año	Programa/acción	
Andrés Manuel López Obrador (PRD) (2000-2005). Alejandro Encinas Rodríguez (interino) (2005-2006).	2000-2006	Con la inversión privada dentro de la <i>zona financiera</i> se propuso la intervención de 34 manzanas comprendidas entre el Zócalo de la ciudad y Bellas Artes. Se intensifica la multiplicación de organizaciones de comerciantes ambulantes.	
	2000	Se declaran dos zonas especiales de desarrollo controlado en la delegación Benito Juárez; cuatro en la delegación Cuauhtémoc, entre ellas las que corresponden a la zona del Centro Histórico, la Alameda Central y la colonia Santa María la Ribera; una en la delegación Gustavo A. Madero; una en la delegación Venustiano Carranza; y una en la delegación Xochimilco.	
	2002	Se crea la Fundación Centro Histórico, del empresario Carlos Slim Helú. Programa de Recuperación del Centro Histórico. Se pone en marcha el Programa de Seguridad Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México y se crea la fuerza policial denominada Unidad de Protección, que opera en el perímetro del Centro Histórico y la Alameda Central. Se declara una zona especial de desarrollo controlado en la delegación Benito Juárez y una en la delegación Tlalpan.	
	2003	Acuerdo por el que se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal.	
	2003	Programa de plazas comerciales para la reubicación del comercio en la vía pública.	
	2004	Promulgación de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.	
	2002-2006	Programa de Rescate del Centro Histórico.	
	Marcelo Ebrard Casaubon (PRD) (2006-2012).		Creación de la Autoridad del Centro Histórico.
		2007	Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México.
		2008	Censo de comerciantes informales en el STC Metro.
2009		Creación de la Agencia de Protección Sanitaria.	
2010		Programa de Seguro de Desempleo para Vagoneros en el Sistema de Transporte Colectivo.	
Miguel Ángel Mancera Espinosa (PRD) (2012-2018).	2011	Creación del Plan Integral de Manejo del Centro Histórico 2011-2016.	
	2012	Se declara como zona especial de desarrollo controlado la zona de Santa Fe, perteneciente a las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos; y una en la delegación Miguel Hidalgo. Programa de Seguro de Desempleo para Vagoneros en el Sistema de Transporte Colectivo.	
	2013	Se crea la Coordinación General de Reordenamiento de la Vía Pública del Centro Histórico.	
	2014	Creación del Programa para la Integración a la Economía Formal de los Comerciantes al Interior del Sistema de Transporte Colectivo Metro. Se expide la Ley de Movilidad del Distrito Federal. Se establece como zona especial de desarrollo controlado Polanco, en la delegación Miguel Hidalgo, y se establecen dos zonas especiales de desarrollo controlado en la delegación Iztapalapa.	

Fuente: Elaboración del CIADH.

IV. Principales problemáticas sobre el trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México



Fotografía: Claudio Cardozo / Pinz

En este capítulo se presenta un panorama general respecto de las problemáticas identificadas que enfrentan tanto las y los trabajadores informales al realizar sus actividades en el espacio público como las que afectan el ejercicio de derechos por parte de otras personas usuarias de dicho espacio. Ambos aspectos se integraron con base en los resultados obtenidos del análisis de las quejas relacionadas con el tema que han sido recibidas en la CDHDF y de las recomendaciones emitidas por este organismo; así como con las respuestas obtenidas en un conjunto de entrevistas que se aplicaron tanto a personas trabajadoras informales en el espacio público de la ciudad como a representantes de diversas organizaciones y a personas que viven en zonas donde se da el comercio informal.

El capítulo finaliza con una breve reflexión sobre los retos para la garantía de los derechos humanos tanto de la población trabajadora informal como de las demás personas usuarias del espacio público.

A. Características generales de las quejas analizadas y las entrevistas aplicadas

1. Quejas presentadas ante la CDHDF

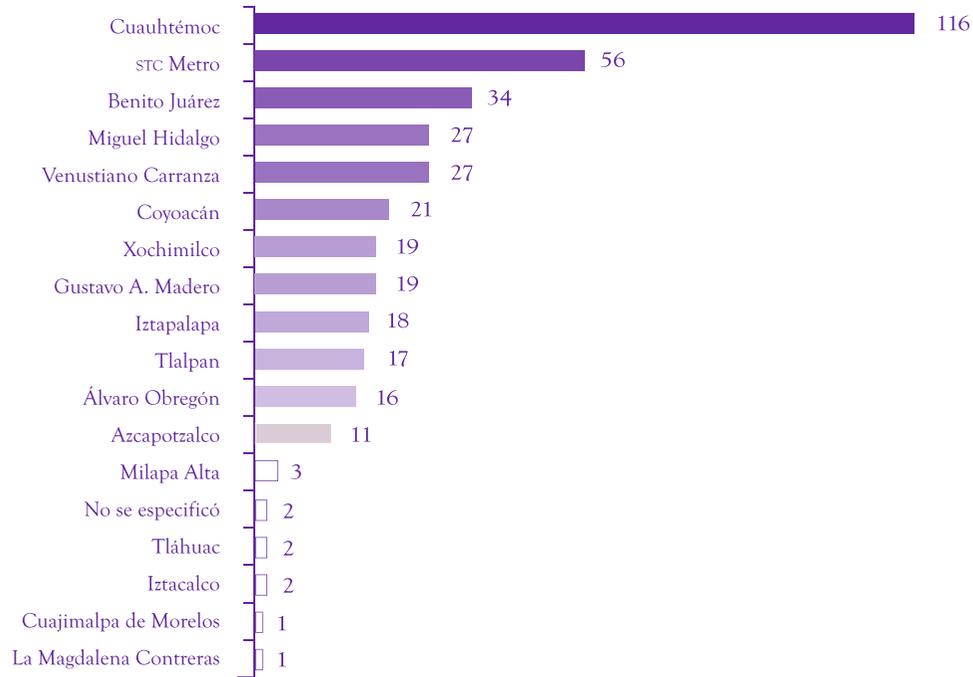
La CDHDF recibe cotidianamente quejas relacionadas con el trabajo informal que se ejerce en el espacio público. Durante 2013 este organismo recibió 189 quejas y en 2014 se sumaron 199 casos más, dando en total 388⁵⁰⁰ en dos años. De éstas, 333 evidencian presuntas violaciones contra trabajadores informales y en 55 se distinguen afectaciones a personas usuarias del espacio público como consecuencia del trabajo informal. En la narración de las quejas antes señaladas se identificó que en 81% de los casos se ven involucradas personas que se dedican al comercio en la vía pública y en el STC Metro, quienes venden productos como alimentos, bebidas, dulces, artesanías, flores, ropa, juguetes y accesorios para celulares, entre otros. En el resto de las quejas se ven implicadas personas que prestan algún servicio como *franeleros* (personas que cuidan coches en la vía pública), *limpiaparabrisas* en los semáforos, expendedores, voceadores y vendedores de billetes de lotería.

La información disponible sólo permitió identificar que de dichas personas 80 desarrollaban su actividad de manera ambulante, 36 en puestos semifijos y 26 en fijos; del resto de los casos no fue

⁵⁰⁰ Las quejas analizadas corresponden a las primeras declaraciones recibidas al momento de presentarse ante la CDHDF.

posible detectar sus características. Asimismo, los datos reflejan la concentración de las quejas en la zona centro de la Ciudad de México y en el STC Metro, tal como se observa en el siguiente gráfico:

Grafico iv.1 Ubicación de las presuntas violaciones 2013-2014



Fuente: Elaboración del CIADH con información del Sistema Integral de Gestión de Información (Sigi).

2. Entrevistas estructuradas

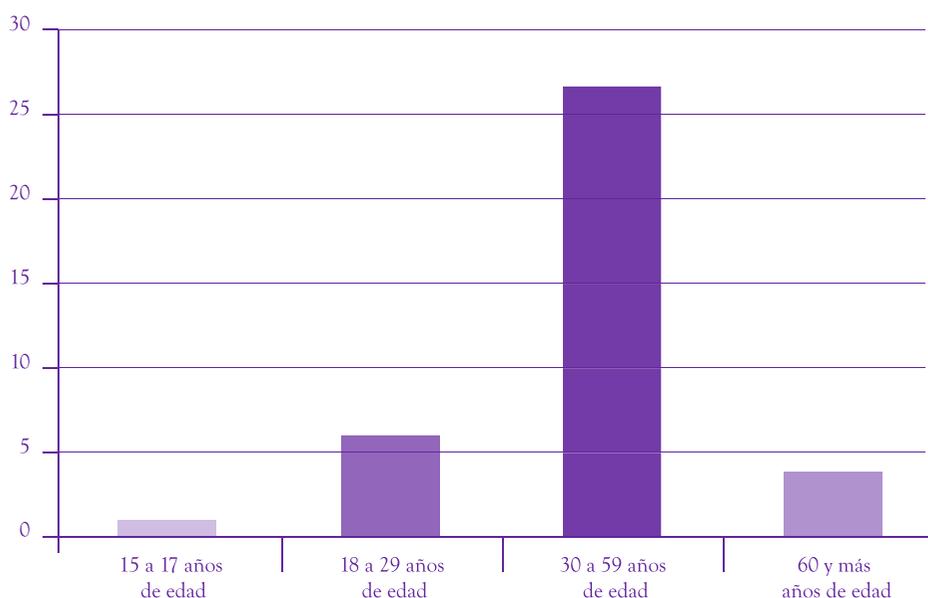
Con la finalidad de recolectar información de primera mano para describir la situación que guardan los derechos vinculados con el ejercicio del trabajo en el espacio público de la Ciudad de México, se aplicó un total de 43 entrevistas estructuradas a personas trabajadoras en el espacio público, 11 representantes de asociaciones de comerciantes y dos vecinos de zonas con comercio informal en sus alrededores.

a) PERSONAS TRABAJADORAS INFORMALES EN EL ESPACIO PÚBLICO⁵⁰¹

Del total de personas trabajadoras informales entrevistadas, 53% son mujeres y 47% hombres; la mayoría son personas adultas (67%), seguida por jóvenes (19%), población mayor (10%) y adolescentes (dos por ciento).⁵⁰²

⁵⁰¹ Al aplicar las entrevistas no se planteó contar con una muestra representativa; más bien se buscó recabar información y testimonios que permitieran un acercamiento a esta compleja realidad. Para dichas entrevistas se diseñó un instrumento con 42 reactivos agrupados en nueve bloques temáticos. La aplicación de éste corrió a cargo del CIADH, la Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas (CVSCPP) y la Quinta Visitaduría General.

⁵⁰² Una persona no respondió esta pregunta.

Gráfico iv.2 Rango de edades de las personas trabajadoras informales entrevistadas

Fuente: Elaboración del CIADH con información de las entrevistas aplicadas.

Una importante proporción de la población entrevistada lleva trabajando de manera informal en el espacio público entre cuatro meses y 10 años (23 casos), otra parte tiene de 11 a 20 años (10 casos), y finalmente se contabilizaron siete casos que lo han hecho entre 20 y 38 años. Cabe destacar que si esta muestra de población se desempeñara en el sector formal o si existiesen mecanismos que permitieran que cotizará para acceder a los ramos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez que se mencionan en la Ley del Seguro Social vigente, 14% de ella tendría entre 780 y hasta 1 196 semanas cotizadas aproximadamente, lo que le permitiría acceder a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad⁵⁰³ establecidas en dicha ley; mientras que 16% de ésta ya habría sobrepasado las 1 250 cotizaciones semanales establecidas como mínimo para acceder a los ramos de retiro, cesantía y vejez.⁵⁰⁴

Si bien casi la totalidad de las personas entrevistadas reside en la Ciudad de México, menos de 40% de ellas es originaria de la ciudad, y principalmente la necesidad económica como la falta de oportunidades laborales en sus lugares de origen⁵⁰⁵ es lo que les llevó a migrar. También se identificaron casos de personas que aun viviendo en el Estado de México (como Cuautitlán Izcalli y Naucalpan) se trasladan diariamente a la capital del país para trabajar de manera informal.

Se detectó que 66% de las personas entrevistadas pertenecen a algún grupo en situación de vulnerabilidad: 23% (10) es población indígena de origen otomí, mazahua, náhuatl, maya, mixteco o purépecha, y habla la lengua del grupo del que procede; otro 23% vive con alguna discapacidad y 20% son personas en situación de calle.

En relación con las actividades desarrolladas por las y los entrevistados se observó nuevamente una concentración en las comerciales (venta de alimentos, dulces y varios productos más) con 72%,

⁵⁰³ Véase Ley del Seguro Social, capítulo iv Del seguro de enfermedades y maternidad, sección segunda.

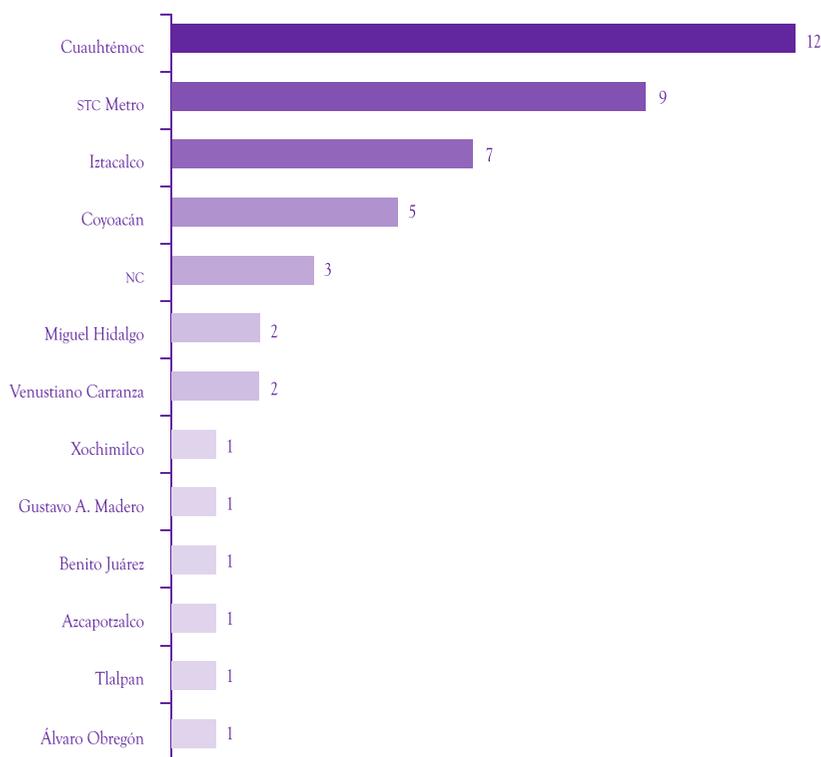
⁵⁰⁴ Tres personas no respondieron esta pregunta.

⁵⁰⁵ Los lugares de origen son principalmente el Estado de México (30%), seguido de Querétaro, Oaxaca, Puebla, y en menor medida Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz.

seguida de las que brindan algún tipo de servicio (lavado de autos y limpieza de parabrisas, entre otras) con 16%; sin embargo, también se percibió que 9% de las personas realiza ambos tipos de trabajo y 3% se dedica al *faquirismo*.⁵⁰⁶

Las y los trabajadores informales entrevistados laboran principalmente utilizando puestos semi-fijos en 49%⁵⁰⁷ de los casos, en 37% de los casos lo hacen de forma ambulante y únicamente 14% cuenta con un puesto fijo para trabajar. Asimismo, se identificó que esta población trabaja en distintas zonas de la Ciudad de México, donde destacan las delegaciones Cuauhtémoc (28%), Iztacalco (16%) y Coyoacán (12%) como las principales; aunque las diversas líneas del STC Metro se constituyen como el segundo espacio público en donde se despliegan las y los trabajadores informales entrevistados (21%). El resto de las personas entrevistadas labora en seis delegaciones más, tal como se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico iv.3 Zonas donde laboran las y los trabajadores informales



Fuente: Elaboración del CIADH con información de las entrevistas aplicadas.

Notas: La suma da más del total de personas entrevistadas debido a que algunas de ellas reportaron que realizan sus actividades en más de una delegación.

NC: No contestó.

⁵⁰⁶ El faquirismo consiste en tenderse sobre vidrios. Para más información relacionada con dicha actividad realizada en la Ciudad de México y el significado simbólico que tiene entre la población que vive y sobrevive en situación de calle véase Araceli Pérez Mendoza, “Adolescentes faquires”, en *Rayuela. Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en Lucha por sus Derechos*, núm. 5, mayo de 2011-noviembre de 2012, pp. 204-212.

⁵⁰⁷ En este porcentaje se incluye a los llamados *toreros*, quienes “no tienen puesto alguno y exponen sus mercancías en un trozo de tela o en una maleta y tolean a las autoridades que pretenden retirarlos”. Diana Alejandra Silva Londoño, *Negociando la (in)-formalidad. Las contienda por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, op. cit., p. 125.

En cuanto al nivel de estudios, 70% de las y los entrevistados no cuenta con el mínimo requerido para poder emplearse en otros sectores, es decir secundaria completa, lo cual demuestra que el sector informal concentra en mayor medida a personas con niveles de escolaridad bajos. Sin embargo, no se debe perder de vista que 30% restante tiene estudios de nivel medio superior y superior (16% y 14% respectivamente), lo cual es un porcentaje considerable que alerta sobre la incapacidad del sector formal de la economía para ofrecer opciones laborales suficientes y de calidad destinadas a la población con hasta 13 años de estudios cursados.

Al analizar las razones que motivan a la población entrevistada para ejercer el trabajo informal en el espacio público se detectaron la falta de empleos formales y la necesidad de obtener ingresos como las principales causas de su incorporación. En cuanto a los motivos para permanecer en la informalidad, contar con tiempo para realizar otras actividades (principalmente cuidar a hijas e hijos o familiares) se ubicó como el más mencionado, seguido de cerca por los señalados anteriormente.

Cuadro IV.1 Razones para incorporarse y permanecer en el trabajo informal en el espacio público

Razones por las que las personas se incorporaron al trabajo informal en el espacio público	Razones por las que las personas permanecen en el trabajo informal en el espacio público
1. Es una opción laboral frente a la falta de empleo formal.	1. Les permite tener independencia/les permite tener tiempo para cuidar a sus hijas e hijos, familiares y/o hacer otras actividades.
2. Les permite obtener ingresos económicos.	2. Les permite obtener ingresos para el sustento familiar.
3. Es una tradición familiar/su familia trabaja de manera informal.	3. Es la opción laboral frente a la falta de oportunidades en empleo formal.
4. Les permite tener independencia/les permite tener tiempo para cuidar a sus hijas e hijos, familiares y/o hacer otras actividades.	4. Es una tradición familiar/su familia trabaja de manera informal.
5. No cuentan con documentos de identidad.	5. Les gusta lo que hacen.
6. No cuentan con estudios para obtener otro tipo de trabajo.	6. No cuentan con estudios para obtener otro tipo de trabajo.
7. Les gusta vender o prestar algún servicio en el espacio público.	7. No cuentan con documentos de identidad.
8. Los salarios en los empleos formales son muy bajos.	8. Los salarios en los empleos formales son muy bajos.

Fuente: Elaboración del CIADH con información de las entrevistas aplicadas.

Nota: Las razones están enlistadas de mayor a menor según el número de veces que fueron mencionadas.

A pesar de lo anterior, 65% de las personas indicó haber buscado trabajo en otro sector, pero se topó con diversos obstáculos (recibían salarios muy bajos por las horas que debían trabajar, fueron rechazadas por la edad que tienen, tuvieron problemas de salud o por tener alguna discapacidad, o no cuentan con estudios o documentos oficiales que comprueben su experiencia laboral, entre otros); 35% restante no ha buscado otro trabajo, pues señaló que considera tener mejores condiciones que en el sector formal o porque no puede solventar algunos de los obstáculos ya mencionados.

Aunque a 23% de las personas entrevistadas no le gusta su trabajo debido a la inseguridad en que viven, no sólo por el acoso de policías o los malos tratos que reciben (discriminación o ser mal vistos) sino también porque los ingresos son muy variables y a veces insuficientes para cubrir sus necesidades; 77% dijo que sí le gusta su trabajo, el cual se ha constituido como la forma de ganar dinero y trabajar de manera honrada o lícita. De la población entrevistada, 93% considera su trabajo como digno, en contraste con 7% que no lo percibe así, argumentando que no representa una buena forma de vida por ser inseguro y mal visto por la sociedad.

Los datos antes referidos dan cuenta del reto que enfrentan el gobierno de la ciudad y las autoridades federales para cumplir con su obligación de garantizar el derecho de todas las personas no sólo a ganarse la vida ejerciendo una actividad lícita mediante un trabajo libremente escogido y aceptado sino que también les permita realizarse personalmente y que su contribución a la comunidad sea reco-

nocida. Asimismo, sustentan el argumento de la OIT donde señala que la carencia de oportunidades y medios que caracteriza a la informalidad no permite hablar de una elección libre, tal como se planteó en el segundo capítulo de este informe especial.

Finalmente, 49% de las personas entrevistadas que laboran en el sector informal reportaron pertenecer a alguna organización con la que mantienen una buena relación y a través de la cual gozan de ciertos beneficios a la hora de realizar su trabajo, como recibir apoyo y orientación en la resolución de conflictos o que dicha organización actúe como intermediaria entre las autoridades y ellos. Respecto de 51% restante se puede suponer que al no pertenecer a alguna organización están en desventaja frente a los que sí, pues no tienen acceso a los beneficios antes señalados.

b) REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES DE PERSONAS TRABAJADORAS INFORMALES EN EL ESPACIO PÚBLICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO⁵⁰⁸

Se hicieron entrevistas a representantes de 11 organizaciones de personas trabajadoras informales,⁵⁰⁹ 73% de las cuales está constituido bajo la figura jurídica de asociación civil y el resto no se encuentra legalizado o está en proceso de obtener su registro.

En cuanto a las razones que motivaron la conformación de dichas organizaciones se identificaron primordialmente la necesidad de organizarse contra los abusos de las autoridades e impedir la discriminación de la que han sido víctimas en 46% de los casos, seguida por el objetivo de defender los intereses de sus miembros, tener mayor representación ante las autoridades para que sean tomadas en cuenta sus demandas y aprovechar el espacio público en 45% de los casos restantes. Una organización hizo referencia a que se originó a partir de un partido político que existió en décadas anteriores.

Con respecto al tamaño de las organizaciones, 46% cuenta con menos de 150 miembros, incluyendo agremiados, trabajadores y simpatizantes; otro 27% posee entre 300 y 600 miembros, y 27% restante tiene más de 2 000. Las actividades que realizan las y los agremiados abarcan desde el comercio en general (venta de alimentos, dulces y bisutería, entre otros) y la venta de artesanías o algún producto tradicional hasta ofrecer ciertos servicios (lavar automóviles o dar masajes, por ejemplo). Si bien se detectaron organizaciones que se integran sólo por grupos con características u objetivos comunes (población con discapacidad visual, población indígena que vende artesanías u otros productos), otras no tienen este requisito y solamente piden presentar cierta documentación, aunque sí exigen cumplir con ciertas reglas (la solidaridad y tener buen comportamiento).

Vinculado a lo anterior, 73% de las organizaciones establece el pago de cuotas entre sus miembros que van desde cooperaciones voluntarias, cuotas fijas que varían en cantidad y periodicidad (de 50 a 600 pesos, en algunos casos diarios, semanales, semestrales o anuales), y hasta montos definidos según *giro* y antigüedad en la organización.

⁵⁰⁸ Para las entrevistas se diseñó un instrumento con 25 reactivos. La aplicación de éste corrió a cargo del CIADH, la CVSCPP y la Quinta Visitaduría General.

⁵⁰⁹ Las organizaciones entrevistadas fueron Unión de Pochtecas de México, A. C.; Huichochitlan A. C.; Asociación Mexicana por el Trato Humano, Social, Material y Cultural de los Invidentes y Débiles Visuales, A. C.; Unión de Comerciantes Independientes No Asalariados Tacubaya; Artesanos Indígenas Otomí Seminario Templo Mayor No Asalariados, A. C.; Unión Popular de Vendedores Ambulantes 28 de Octubre del Distrito Federal; Unión de No Asalariados Cuidadores y Lavadores de Vehículos de la República Mexicana, A. C.; Asociación de Comerciantes Omexochitl, A. C.; Consejo Nacional de Unidad Étnica, A. C., en el Distrito Federal; Sindicato Astral CTM, Transporte y Derechos Humano, A. C.; y Candidatos Ciudadanos de los Estados Unidos Mexicanos, A. C.

La totalidad de las organizaciones apoya a sus miembros en la obtención de permisos ante las autoridades, ya sea tramitándolos, acompañándolos o brindando la orientación necesaria para solicitarlos. En el caso de gestionar otro tipo de beneficios como jornadas de salud, vivienda, acceso a programas sociales y celebraciones, entre otros, la incidencia baja a 73 por ciento.

c) PERSONAS VECINAS

Se aplicaron dos entrevistas a personas vecinas de zonas con presencia de trabajo informal en el espacio público,⁵¹⁰ quienes a pesar de sufrir afectaciones por el despliegue de estas actividades en sus colonias remarcaron no estar en contra de que las y los trabajadores informales ejerzan su derecho a trabajar, pues parten de que se puede coexistir a través de la determinación y el respeto de límites claros y el cumplimiento de obligaciones desde un sentido de corresponsabilidad en el cuidado del espacio público.

Asimismo, ambos entrevistados distinguieron tanto la omisión de las autoridades públicas en su responsabilidad de ordenar, regular y supervisar el trabajo informal en el espacio público como la corrupción a través del pago de cuotas y los arreglos con líderes de ciertas organizaciones de trabajadores informales como dos de las causas del *caos* imperante en la actualidad.

Las personas entrevistadas plantearon la necesidad no sólo de que las y los trabajadores informales en el espacio público sean reconocidos como trabajadores con derechos y obligaciones, sino también de que la autoridad les brinde distintos tipos de servicios y capacitaciones para eliminar algunas de las problemáticas generadas por la falta de acceso a éstos (baños, recolección de basura y microcréditos, entre otros) y que cuenten con espacios dignos y decorosos para ejercer sus actividades y cuidar su entorno.

B. Panorama de la situación que enfrentan las y los trabajadores informales en el espacio público

1. Problemáticas que enfrentan las personas trabajadoras informales en el espacio público de la Ciudad de México

A continuación se presenta un conjunto de problemáticas a las que se enfrentan las y los trabajadores informales en el espacio público de la Ciudad de México, las cuales afectan el goce y ejercicio de sus derechos, en particular su derecho al trabajo. Éstas fueron ubicadas a partir del análisis de las fuentes de información y se presentan agrupadas en tres grandes bloques: las dificultades para acceder o renovar permisos o licencias; las condiciones de trabajo en que llevan a cabo sus actividades, y las problemáticas presentadas por grupos en situación de vulnerabilidad.

a) DIFICULTADES PARA ACCEDER O RENOVAR PERMISOS O LICENCIAS

Aunque las personas trabajadoras en el sector informal tienen el derecho a acceder, sin discriminación alguna y a un precio razonable, a permisos o licencias que les permitan ejercer su derecho al trabajo y

⁵¹⁰ Para las entrevistas se diseñó un instrumento con 11 reactivos. La aplicación de éste corrió a cargo del CIADH, con el apoyo de la Tercera Visitaduría General.

contar con mejores condiciones, se detectó la existencia de una serie de trabas que dificultan o imposibilitan su obtención y las hace vulnerables a abusos, retiros y extorsiones.

Por ejemplo, en 50 de las quejas analizadas la población trabajadora informal que ha intentado acceder o renovar permisos o licencias que la acrediten para desarrollar sus actividades en el espacio público denunció a la autoridad primordialmente por negarse a dar los permisos (20 casos). Si bien algunas veces las autoridades lo hacen argumentando que las y los vecinos de la zona se oponen, en la mayoría de los casos solamente dan evasivas o no justifican su decisión. No obstante, se identificó la práctica recurrente de negar el permiso de manera escrita pero establecer acuerdos verbales de tolerancia que en la mayoría de las ocasiones no son respetados.

Otras quejas informaron de situaciones de dilación en la entrega de los permisos, negativa a corregir datos del permiso, no permitir el pago de la renovación, cancelar los permisos sin justificación alguna e incluso exigir el pago de 12 000 pesos para regularizar un permiso. En el mismo sentido, si bien 65% de la población trabajadora informal entrevistada señaló haber intentado obtener o renovar permisos o licencias, más de la mitad coincidió en que el trato con las autoridades a la hora de la orientación y los trámites ha sido malo y se les ha negado el permiso.

Un aspecto delicado en relación con el tema de la obtención de permisos o licencias es el desconocimiento y la imprecisión existentes entre la población respecto de las autoridades que están facultadas para emitir permisos o autorizaciones para trabajar en el espacio público y los procedimientos que se deben seguir. Lo anterior da pie a que una multiplicidad de autoridades cobre cuotas o multas que las y los trabajadores informales cubren con tal de que se les permita llevar a cabo sus labores.

También se descubrieron casos en los que algunas autoridades cobran altos montos de dinero a cambio de los permisos. Así, en una de las entrevistas se relató cómo las autoridades le indicaron a la persona trabajadora informal que si quería continuar trabajando debía pagarles 40 000 pesos de contado para obtener un permiso y que no le siguieran decomisando sus productos; esta cantidad es extremadamente desproporcionada respecto de los ingresos que percibe, por lo que no le es posible reunirlos.

Otra vía utilizada por 9% de la población entrevistada para acceder a algún tipo de autorización que le permita seguir realizando sus actividades en el espacio público fue pedir permiso a alguna organización de trabajadores informales existente.

La dificultad para acceder a los permisos también se hace evidente cuando las y los trabajadores informales no logran obtenerlos aun estando afiliados a alguna organización; el que solamente 55% de las organizaciones entrevistadas haya señalado que sus agremiados cuentan con permisos de la autoridad para ejercer sus labores da cuenta de ello.

b) CONDICIONES DE TRABAJO DE LAS PERSONAS QUE EJERCEN ACTIVIDADES EN EL ESPACIO PÚBLICO

➤ Conflictos con autoridades en el marco del ejercicio de la actividad

1) Abuso de autoridad

Entre las problemáticas señaladas se identificó la práctica recurrente de algún tipo de abuso por parte de las autoridades en contra de esta población para obstaculizar o impedir que desarrollen sus labores (prepotencia, groserías, menosprecio, violencia, etc.). Por ejemplo, 85% de las y los trabajadores informales entrevistados han tenido conflictos con alguna autoridad; asimismo, todas las organizaciones entrevistadas señalaron esta relación conflictiva como uno de los principales obstáculos para el

desempeño de las actividades de sus agremiados. En el mismo sentido, en 31 quejas recibidas en la CDHDF se narró cómo las autoridades impiden a las y los trabajadores vender o prestar sus servicios en la ubicación en que acostumbraban hacerlo.

Entre las autoridades con las cuales se tienen conflictos principalmente están las delegacionales, entre ellas sus áreas de mercados y vía pública;⁵¹¹ y las fuerzas policiacas de la SSPDF. Así, más de 50% de los conflictos de las personas entrevistadas que ejercen el trabajo informal y 60% de las organizaciones entrevistadas reportaron problemas con miembros de estas instituciones; además, se registró a las autoridades delegacionales en 179 quejas, seguidas por la SSPDF en 150 casos; y se detectaron más de 20 casos donde se vieron implicadas ambas autoridades a la vez.

Cuadro iv.2 Autoridades e instituciones con las que se registran conflictos

- Delegaciones/áreas de mercados y vía pública.
- SSPDF (policías –PBI y auxiliares–).
- STC Metro.
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- Juzgados Cívicos.
- Secretaría de Transportes y Vialidad (actualmente Semovi).
- SGDF.
- Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México.
- Instituto de Vivienda del Distrito Federal.
- Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

Fuente: Elaboración del CIADH con información de las entrevistas aplicadas.

2) Detenciones arbitrarias

En particular, de las quejas revisadas se conocieron por lo menos 101 casos por presuntas detenciones arbitrarias, 32 con agresión física y tres con agresión verbal. En 14 de los casos las personas agraviadas refirieron la fabricación de delito, en 11 ocasiones fueron acusadas por policías de la SSPDF y en tres ocasiones por particulares. Por ejemplo, un hombre comerciante señaló haber sido acusado de vender drogas y subido a una camioneta por policías; éstos le pidieron 100 mil pesos haciéndole saber que si no contaba con ellos debía robarlos. Ante la negativa, el comerciante relató que fue golpeado, desnudado, le quitaron sus pertenencias y fue dejado en la calle a la 1:00 de la madrugada.

Es importante señalar que 34 detenciones ocurrieron dentro de las instalaciones del SCT Metro; en tres casos se procedió contra mujeres embarazadas, una de las cuales estaba acompañada de su hija de 12 años de edad; y respecto de otra de las detenciones se mencionó que la policía se llevó al padre, dejando solas a sus dos hijas de 10 y cuatro años de edad.

3) Retiro de puestos y desalojos

En 45 quejas se denunció el retiro de puestos y desalojos por parte de las autoridades (delegacionales y policiales), algunos acompañados con agresiones físicas (cinco), otros sin que se les reubicara de espacio (cinco) y otros resultaron en beneficio de otro grupo o asociación de vendedores (siete). En este mismo sentido, 82% de las organizaciones de trabajadores informales entrevistadas señaló que las

⁵¹¹ En algunos órganos político-administrativos las áreas responsables en materia de mercados y vialidad tienen la categoría de dirección, dirección general o subdirección.

autoridades les han quitado los espacios que tenían asignados algunos de sus integrantes, ya sea por quejas vecinales, reordenamiento de los espacios, instalación de parquímetros, abusos o por negociación con otros dirigentes.

En dichos casos, solamente a tres de ellas se les notificó la decisión y a seis organizaciones no se les avisó del retiro, a pesar de que dos de éstas contaban con espacios designados por las propias autoridades y tres señalaron que sus miembros contaban con algún permiso otorgado por las autoridades (credencial de trabajador no asalariado, formatos para el uso de la vía pública, recibos de tesorería, etc.) o existía algún acuerdo para que les dejaran trabajar sin tales permisos.

4) Despojo, robo y cobro de cuotas o multas

Una trabajadora entrevistada que vende desayunos (tortas, jugos y fruta) relató que durante mucho tiempo estuvo saliendo a vender en una esquina durante unas horas por las mañanas, colocando una mesa que retiraba cuando acababa su mercancía. Al prohibirle las autoridades que continuara poniendo su mesa, ella se vio obligada a utilizar unos botes y una mochila donde coloca sus productos en cada orilla de una jardinera con el objetivo de que cuando pasen “los de la camioneta” pueda correr con la mochila puesta para rescatar algo de sus productos, ya que si las autoridades la agarran le despojan de todo y cuando va a recoger la mercancía le regresan los botes vacíos aunque haya pagado la multa. En el mismo sentido, 33 quejas refirieron que la autoridad retiró la mercancía a las y los trabajadores sin proporcionar el recibo correspondiente.

Aunado a lo anterior, 14 de las quejas analizadas denunciaron el cobro de cuotas por parte de las autoridades o líderes de organizaciones para dejarlos trabajar, el cual en ocasiones consiste en pagos únicos y en otras mixtos (cuota inicial con pagos mensuales de menor cuantía), cuyos montos van de 5 000 pesos en adelante, llegando a detectarse casos excepcionales de hasta 25 000 pesos. En algunas quejas más, las y los trabajadores afirmaron que la periodicidad y monto que se les cobra varía entre 70 pesos diarios o pagos mensuales de 960 hasta 1 680 pesos. En este mismo sentido, 47% de las y los trabajadores entrevistados dijo pagar cuotas a alguna autoridad, representante o ambos, las cuales van de 50 a 1 200 pesos semanales.

Por otra parte, en 21 quejas se presentó el cobro de multas alegadas por las autoridades como “ordenadas por un juez” para la devolución de la mercancía o el puesto, o que simplemente se exigían sin motivo alguno. Siete multas fueron pagadas sin recibir un comprobante de pago y en dos ocasiones las narraciones de hechos señalaron que se obligó a las y los trabajadores a firmar un documento que no se les permitió leer. Tales multas oscilan entre los 100 y los 700 pesos. Finalmente, se registraron 12 quejas por presuntos robos cometidos por autoridades en contra de algunos vendedores en el espacio público, cuyos montos fueron de 200 pesos en adelante y con un caso extremo de 100 mil pesos.

5) Violencia

El riesgo latente que viven las personas que trabajan en el espacio público de sufrir algún tipo de agresión y violencia se hace evidente en las entrevistas y quejas. Las y los entrevistados señalaron que el uso de la fuerza por parte de las autoridades es un recurso común para impedirles desarrollar sus actividades por no tener permiso, pero incluso teniendo la credencial de trabajador no asalariado son susceptibles de ser tratados con violencia aunque no opongan resistencia.

Además, en 159 quejas se refirió la violencia a la que son sometidas estas personas, la cual es tanto física y psicológica como patrimonial. De ellas, 60 quejas denunciaron actos de hostigamiento, en otros ocho casos se registraron presuntas agresiones verbales por parte de la autoridad y en 31 hubo

amenazas. La narración de hechos de 60 quejas más da cuenta de las agresiones físicas en contra de las y los trabajadores informales.

Para ejemplificar, en una se narra cómo dos policías auxiliares vaciaron sobre una vendedora de elotes y sus dos hijos de 17 y 16 años de edad una de sus ollas con agua caliente, y a pesar de las quemaduras fueron detenidos sin recibir atención médica. Otra queja refirió cómo un grupo de policías golpeó y pateó a un joven de 16 años de edad, supuesto vendedor en el SCT Metro; además de que se denunció que le dieron descargas eléctricas en la espalda. En otro caso se narró que una joven de 18 años de edad con ocho meses de embarazo presuntamente fue descubierta por policías de la SSPDF al estar vendiendo en la vía pública, y se afirmó que fue golpeada en la *panza*; se advierte que el Ministerio Público no quiso tomarle denuncia contra los policías. En otro caso un comerciante fue herido con un arma punzocortante por dos servidores públicos de una delegación.

Por otra parte, no sólo las y los trabajadores informales se pueden ver afectados por las agresiones; también se presentaron cinco quejas de personas que fueron golpeadas y detenidas por grabar agresiones contra personas trabajadoras informales en el espacio público o por intentar defenderlas. En una de ellas se describe el caso de una mujer que fue subida a una patrulla por defender a una comerciante de 80 años de edad cuando estaba siendo agredida por policías; en la patrulla un policía se subió al asiento trasero con ella, empezó a tocarla, le hizo comentarios de índole sexual y además le robó su teléfono celular y una identificación. Estos casos dan cuenta de posibles violaciones al derecho a la libertad de expresión y de protesta vinculadas con el ejercicio del trabajo informal.

A esta problemática se suma lo señalado por 50% de las organizaciones entrevistadas: los problemas con otras organizaciones y representantes que pueden desencadenar tensiones, agresiones y violencia. Los motivos van desde disputar mejores lugares para trabajar en el espacio público, ya sea porque algunas organizaciones no respetan los lugares establecidos de otras personas trabajadoras informales, porque las autoridades gubernamentales las usan como grupos de choque contra éstas o por discrepancias políticas o ideológicas con las demás organizaciones.

➤ Inseguridad laboral y condiciones de trabajo

1) Inestabilidad de ingresos

A partir de las entrevistas se identifica que seis de cada 10 personas dedicadas al trabajo informal reportaron ganar entre uno y tres salarios mínimos a la semana,⁵¹² mientras que dos de cada 10 relataron ganar menos de uno. Se debe tomar en cuenta que los ingresos reportados son variables e inestables, además parte de tales ingresos se utiliza para reinvertir así como para pagar cuotas a autoridades u organizaciones con el fin de poder continuar con sus labores diarias.

El panorama se agrava si se suma que de 56% de las personas trabajadoras informales entrevistadas dependen principalmente de una a tres personas como cónyuge e hijos, y 19% más mantiene a entre cuatro y siete personas con esos ingresos.

⁵¹² Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Boletín de prensa, Un solo Salario Mínimo General de \$70.10 pesos diarios para todo el país a partir del 1° de octubre de 2015, México, 24 de septiembre de 2015, disponible en <http://www.conasami.gob.mx/bol_un_salario_minimo_para_el_pais_28092015.html>, página consultada el 15 de julio de 2016.

2) Carencia de seguridad social y otro tipo de prestaciones

La falta de acceso a prestaciones sociales en materia de accidentes o vejez que le permite a la población estar protegida frente a contingencias o riesgos, así como la carencia en el acceso a servicios como guarderías o vivienda es la realidad que vive 98% de la población trabajadora informal en el espacio público entrevistada. Sólo una persona reportó contar con este tipo de prestaciones debido a que no sólo se desempeña en la informalidad sino que también cuenta con un trabajo los fines de semana en el que sí se las brindan.

En relación con el acceso a servicios de salud, la proporción de trabajadores que no cuentan con servicios suma 58%, pues la población restante recibe atención ya sea por haber sido registrada por algún familiar en el IMSS o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o por estar registrada en programas públicos y privados tales como el Seguro Popular, los servicios médicos y medicamentos gratuitos para las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social y laboral,⁵¹³ y la Clínica Brimex ABC.⁵¹⁴

Por otra parte, solamente 30% de las personas entrevistadas accede a programas sociales del gobierno local para recibir algún tipo de apoyo (becas, apoyo económico a población indígenas, acceso a comedores o apoyo a personas con discapacidad, entre otros).

Si se parte de que la seguridad social es un derecho que busca mejorar los niveles de vida de la población y protegerla y respaldarla de contingencias, incertidumbre o amenazas, los datos antes mencionados hacen evidente la situación de inseguridad en que viven las y los trabajadores informales en el espacio público de la ciudad al tener niveles de ingresos bajos e inestables y no contar con un sistema de seguridad social que les proteja, lo que impacta de manera negativa en su nivel de vida.

3) Amplias jornadas de trabajo

Si bien todas las personas tienen el derecho a disfrutar de condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo, entre ellas el descanso y la limitación razonable de las horas de trabajo, se identificó que 44% de las y los trabajadores informales entrevistados trabaja todos los días sin tener un solo día de descanso y 28% más solamente descansa un día, el cual puede variar. De la proporción restante de personas, 14% dijo trabajar sólo de lunes a viernes y otro 14% realiza sus actividades en días y cantidades variables que oscilan de dos a cuatro por semana o que dependen de sus necesidades.

En cuanto a los horarios en que se desempeñan, se detectó que 23% de las y los trabajadores informales entrevistados sale a vender u ofrecer sus servicios en el espacio público durante jornadas extensas, desde la mañana y durante toda la tarde. Otro porcentaje de esta población ajusta el ejercicio de las actividades a sus necesidades personales: así, 26% las desarrolla durante la tarde, 21% en horarios matutinos y 23% en horarios variables durante el día.⁵¹⁵ En algunos casos se debe tomar en cuenta

⁵¹³ En la Ciudad de México toda la población residente que no cuenta con seguridad social laboral puede tener acceso a los servicios médicos de las unidades médicas del gobierno de la ciudad y a los medicamentos asociados, previo cumplimiento de una serie de requisitos, tal como lo establecen la Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 22 de mayo de 2006, y su reglamento.

⁵¹⁴ Esta institución es una clínica de asistencia privada establecida por el Centro Médico ABC que ofrece “servicios médicos de la más alta calidad a personas que habitan en las zonas aledañas al ABC y no tienen seguridad social”. Para más información véase Centro Médico ABC, “Clínicas de asistencia privada ABC”, disponible en <<http://www.abchospital.com/beneficiencia/clinicas-asistenciales/clinicas-de-asistencia-privada-abc/>>, página consultada el 15 de julio de 2016.

⁵¹⁵ De 7% de las y los entrevistados no se obtuvo información sobre los horarios en que trabajan.

que el tiempo invertido para comprar o producir algunas de las mercancías no es contabilizado en las horas declaradas y debe sumarse al tiempo que se utiliza para comercializarlos; por ejemplo, algunos trabajadores señalaron que durante las noches en sus casas producen o preparan los productos que saldrán a ofrecer al día siguiente.

Al cruzar los datos de días, horarios de trabajo y razones de permanencia, se identificaron dos extremos en la realidad que vive esta población, en la cual una parte importante trabaja jornadas extensas sin espacios de descanso y otro porcentaje busca adecuar sus horarios de trabajo para poder realizar otras actividades como cuidar a sus hijas e hijos, a pesar del impacto negativo directo que esto tiene en el nivel de ingresos que percibe.

c) PROBLEMÁTICAS PRESENTADAS POR GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Durante el análisis de las quejas se identificaron algunos grupos de población que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad que otros y respecto de los cuales el Estado debe adoptar medidas específicas y cumplir con obligaciones reforzadas para garantizar sus derechos. Contrario a lo que establece el Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación de la OIT, que está dirigido a promover la igualdad de oportunidades en cualquier tipo y forma de trabajo y del cual México forma parte desde 1961, se detectaron quejas interpuestas por presuntos actos de discriminación en contra de personas trabajadoras informales a quienes por su condición se les negó atención y acceso a apoyos económicos y programas.

Por ejemplo, en 62% de las quejas se relataron casos de personas a quienes las autoridades públicas les obstaculizaron el acceso a permisos para trabajar en el espacio público y que pertenecían a alguno de estos grupos: mujeres, personas mayores, personas con discapacidad y personas indígenas. En el siguiente cuadro se resumen las problemáticas identificadas por cada grupo:

Cuadro iv.3 Problemáticas identificadas en las quejas por grupo de población

Grupo	Núm. de quejas	Recurrencia de problemáticas identificadas en las narraciones
Mujeres.	74	Detención arbitraria (18), hostigamiento (12), agresión física (11), retiro de puesto (ocho), retiro de mercancía (ocho), amenazas (siete), obstáculos para la obtención de permiso (cinco), prohibición de vender (cinco), robo (una), desalojo (cuatro) y conflictos con otros trabajadores informales (una).
Personas mayores.	40	Retiro de mercancía (siete), no se les permitió vender (cinco), amenazas (cuatro), retiro de puesto (cuatro), cobro de cuotas (tres), agresiones físicas (tres), hostigamiento (tres), cobro de multas (dos), desalojo (una), detención arbitraria (una), discriminación (una), conflictos con otros trabajadores informales (una) y robo (una). Además se cuenta el caso de una persona adulta mayor que no es recibida ni escuchada por la autoridad debido a su dificultad para expresarse.
Personas con discapacidad.	33	Hostigamiento (ocho), problemas con la obtención de permisos (siete), detención arbitraria (siete), prohibición de vender (cinco), discriminación (cuatro), agresión física (cuatro), cambio injustificado de ubicación (tres), retiro de mercancía (tres), retiro de puesto (dos), amenazas (dos), cobro de multas (una), conflictos con otros trabajadores informales (una) y robo (una).
Personas indígenas.	18	Detención arbitraria (siete), cobro de multas (cuatro), hostigamiento (tres), agresión física (tres), problemas en la obtención de permisos (tres), desalojo (dos), retiro de puesto (tres), amenazas (una), conflictos con otros trabajadores informales (una), agresión verbal (una), retiro de mercancía (una), discriminación (una) y cambio de ubicación (una) y robo (una).

Cuadro iv.3 Problemáticas identificadas en las quejas por grupo de población (*continuación*)

Grupo	Núm. de quejas	Recurrencia de problemáticas identificadas en las narraciones
Niñas, niños y adolescentes.	14	Detención arbitraria (11), agresión física (siete) y hostigamiento policiaco (dos).
Poblaciones callejeras.	Ocho	Detención arbitraria (cinco), hostigamiento policiaco (una), agresión física (una), multas (una), desalojo (una) y fabricación de delito (una).
Jóvenes.	Dos	Agresión física (dos) y detención arbitraria (una).
Población migrante.	Una	Despojo de su puesto y se le dijo que regresara a su país.

Fuente: Elaboración del CIADH con información del Siigesi.

2. Recomendaciones de la CDHDF

Desde hace algunos años, la CDHDF ha reconocido la importante función social que cumple el trabajo informal en la Ciudad de México, especialmente en tiempos de crisis económicas severas, y al tratarse de una actividad que cuenta con una larga tradición histórica. Además, ha enfatizado que “aunque informal, el comercio es un trabajo digno y no pueden tolerarse abusos en contra de quienes lo ejercen”; la falta de reglas claras abre espacio para que las personas trabajadoras informales sean más vulnerables frente los agravios de la autoridad y quienes lucran con su necesidad de ganarse el pan de cada día, entre ellas “organizaciones con intereses no muy sanos que explotan a la gente a través de sus necesidades”.⁵¹⁶

En el mismo sentido, la CDHDF ha investigado casos en relación con personas trabajadoras informales dedicadas a lavar y cuidar coches en la vía pública, quienes fueron víctimas de detenciones injustificadas, maltrato físico y hostigamiento, entre otros aspectos. Fue así que este organismo emitió la Recomendación 1/1997 por abuso de autoridad cometido por policías preventivos de la SSPDF y jueces cívicos del entonces DDF contra estos trabajadores. Dicha Recomendación fue aceptada y concluida al cumplirse los puntos recomendatorios que la integraron.

C. Panorama de las afectaciones generadas por el trabajo informal en el espacio público

Al ser el espacio público el *centro de operaciones* que “garantiza cercanía directa a las y los trabajadores informales con su potencial consumidor”,⁵¹⁷ esta población se despliega en distintas zonas de la ciudad, muchas veces de forma desordenada, a través de la instalación de puestos fijos y semifijos o de manera ambulante para aprovechar cualquier tipo de espacio común disponible.

Algunas veces las formas de uso y apropiación del espacio público por parte de las y los trabajadores informales afectan a terceros como transeúntes, vecinos y vecinas, automovilistas y comerciantes formales, y generan descontento y conflictos permanentes en distintas zonas de la ciudad. A continuación se puntualizan algunas de las principales problemáticas presentadas en el ejercicio del trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México:

⁵¹⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Boletín núm. 185/2012, Aunque informal, el comercio en la vía pública es un trabajo digno y no puede tolerarse abusos en contra de quienes lo ejercen: Luis González Placencia, 18 de mayo de 2012.

⁵¹⁷ Rebeca Pérez Calderón, *op. cit.*, p. 90.

1. Principales problemáticas generadas por el ejercicio del trabajo informal en el espacio público

a) LA OBSTACULIZACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

En las 55 quejas recibidas por la CDHDF entre 2013 y 2014 que narran probables afectaciones generadas por el trabajo informal, la obstaculización del espacio público se posicionó como la más mencionada al ser identificada en 36 de ellas. En dichas quejas 18 habitantes, 11 locatarios de negocios, cuatro transeúntes y usuarios de servicios de transporte público, y tres trabajadores en instalaciones públicas relataron cómo les afecta dicha problemática. Por ejemplo, al ubicarse amplios puestos en banquetas o camellones se limita o dificulta el paso y la movilidad de las personas, el uso de las rampas, la visibilidad y los accesos a los locales comerciales. Algunas veces la invasión del arroyo vehicular impide el libre tránsito de vehículos tanto particulares como del transporte público, lo que genera congestión vial y el consecuente aumento de los tiempos de traslado. En ocasiones, para poder avanzar entre los puestos y esperar un taxi o autobús, las personas se ven obligadas a bajar de las banquetas, poniéndose en riesgo de algún accidente.

Por su parte, las y los vecinos ven bloqueada la entrada y salida a sus casas, unidades habitacionales, colonias y otros centros de encuentro, ya sea por estructuras metálicas provisionales o por automóviles estacionados en banquetas y hasta en doble o triple fila. Una problemática parecida se detecta tanto en los Cetram o paraderos como al interior del STC Metro. Algunas narraciones dan cuenta de la obstrucción de puertas de emergencia y otras zonas donde están prohibidos los bloqueos o las instalaciones de este tipo por razones de seguridad.

En el mismo sentido, las y los vecinos entrevistados describieron cómo la permisividad en la instalación de puestos fijos y semifijos en el espacio público sin ninguna regulación u orden está generando graves problemas para la vida de vecinos y transeúntes, no sólo al bloquear el paso, los accesos y salidas o la circulación de automóviles, sino también porque en situaciones de emergencia se puede impedir el paso de ambulancias o camiones de bomberos, por ejemplo.

Al respecto de estas problemáticas, la CDHDF en su Recomendación 4/2008 dio cuenta de la obstrucción de pasos peatonales y la saturación de calles por puestos de trabajadores informales generadas en gran medida por la falta de regulación y ordenamiento del espacio público. Este organismo indicó a la delegación Cuauhtémoc que debía liberar de estructuras metálicas la vía pública en la avenida Ribera de San Cosme para permitir el disfrute de los derechos humanos de los vecinos y las vecinas de la zona, y la protección de áreas cercanas a hospitales, escuelas, mercados, bancos y estaciones del Metro, entre otros.

Asimismo, en las recomendaciones 24/2009 y 11/2010 la CDHDF instó a las autoridades públicas a diseñar e implementar un programa que ordene el trabajo informal en el espacio público para que permita el tránsito de personas y vehículos y no se obstaculicen accesos y salidas de edificios, distintos servicios de transporte público, y pasos peatonales y rampas diseñadas para personas con discapacidad, por ejemplo.⁵¹⁸ En igual sentido, en su *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito*

⁵¹⁸ Véanse Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 11/2010, Falta de accesibilidad y seguridad en el Centro de Transferencia Modal Pantitlán, expediente núm. CDHDF/122/06/IZTAC/D0936.000, disponible en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1011.pdf>; y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 24/2009, Discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entornos públicos de la Ciudad de México, expedientes núms. CDHDF/III/122/CUAUH/09/D1526, CDHDF/122/07/AO/D3041-IV, CDHDF/122/07/CUAUH/D3588-IV (y su acumulado CDHDF/122/07/CUAUH/D4341-IV), CDHDF/122/07/BJ/D3611-IV, CDHDF/122/07/BJ/

*Federal 2011-2012*⁵¹⁹ la CDHDF hizo un esbozo de la tensión existente entre la libre movilidad de las personas y la colocación de puestos para el comercio informal, así como la falta de regulación y ordenamiento sobre la instalación de ferias y romerías, entre otros eventos.⁵²⁰

Para finalizar, es pertinente puntualizar que en algunas de las quejas analizadas la población no sólo señaló a las y los trabajadores informales en el espacio público como los únicos generadores de las obstrucciones al tránsito y a la movilidad, pues también se mencionó la utilización de banquetas y calles por restaurantes formales y sus *valet parking*.⁵²¹

b) LA CONTAMINACIÓN VISUAL, AUDITIVA, AMBIENTAL Y LA INSALUBRIDAD ALIMENTARIA

Como señalan Placencia y Magaña, al salir a las calles para muchas personas es absolutamente normal y puede ser considerado como parte del paisaje urbano el “apreciar las largas filas de puestos que se ubican en ambas aceras de las calles” o que se aglutinan en las terminales o paradas de autobuses, afuera de las estaciones del Metro o al interior con puestos improvisados “en las escaleras de entrada”, en los transbordos o sobre los pasamanos.⁵²² Asimismo, es habitual que al pasar entre alguna concentración de puestos informales se escuche música a todo volumen o dentro de los propios vagones del Metro cuando sube algún vendedor de discos.

En el mismo sentido, una problemática más que es visible en zonas con trabajo informal en la vía pública es la generación de residuos sólidos, los cuales no son debidamente tratados, que se acumulan y que junto con el uso de las calles como baños provocan otros problemas como malos olores, fauna

D3711-IV, CDHDF/122/07/XOCH/D6845-IV, CDHDF/IV/122/COY/08/D1151, CDHDF/IV/122/CUAUH/08/D1943, CDHDF/IV/122/XOCH/08/D3436, CDHDF/IV/122/XOCH/08/D3575, CDHDF/IV/122/CUAUH/08/D3581 (y sus acumulados CDHDF/121/07/CUAUH/D2840-IV y CDHDF/IV/122/COY/09/D1535), CDHDF/IV/122/CUAUH/08/D4146, CDHDF/IV/122/IZTP/08/P4518 (y su acumulado CDHDF/IV/122/IZTP/08/P5389), CDHDF/IV/122/GAM/08/D4926, CDHDF/IV/122/CUAUH/08/D5490 (y su acumulado CDHDF/IV/122/CUAUH/09/D5693), CDHDF/IV/122/CUAUH/08/D5585, CDHDF/IV/122/AO/08/D6203, CDHDF/IV/122/CUAUH/09/D0463, CDHDF/IV/122/BJ/09/D0571, CDHDF/IV/122/CUAUH/09/D0593, CDHDF/IV/122/IZTP/09/D2797 y CDHDF/IV/121/GAM/09/D3048, disponible en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_0924.pdf>, ambas páginas consultadas el 27 de octubre de 2016.

⁵¹⁹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012*, *op. cit.*

⁵²⁰ En otras dos recomendaciones, 8/2009 y 17/2012, la CDHDF se ha posicionado respecto de la obstaculización de espacios públicos por parte de romerías y ferias en dos zonas de la Ciudad de México (Tláhuac y la colonia Merced Balbuena); dichas actividades, a pesar de estar autorizadas, reguladas y supervisadas por las autoridades delegacionales, generan problemas de invasión en las áreas verdes, ocupación con vehículos estacionados en las acera, sobresaturación de las calles con vehículos estacionados en fila o en batería, y obstrucción del acceso a centros educativos, en este caso una escuela primaria. Véanse Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 8/2009, Colocación de diversas ferias que obstruyen los accesos de la escuela primaria Narciso Ramos Galicia y del Jardín de Niños Tláhuac, expediente núm. CDHDF/122/05/TLAH/D1112.000, disponible en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_0908.pdf>; y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 17/2012, Sobre la vulneración al principio de legalidad y al derecho a un nivel de vida adecuado de las personas que viven en la colonia Merced Balbuena, quienes se ven afectadas por la romería que se establece en ese lugar entre los meses de noviembre y diciembre, sin la adecuada organización por parte de la Jefatura Delegacional en Venustiano Carranza, expediente núm. CDHUS/III/122/VC/09/D7207, disponible en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1217.pdf>, ambas páginas consultadas el 27 de octubre de 2016.

⁵²¹ Es el servicio de recepción, acomodo en los lugares de estacionamiento y entrega de los vehículos automotores pertenecientes a las y los clientes de un establecimiento determinado. En algunos casos éste se realiza dentro de un estacionamiento privado, pero en otros se usan las calles o ciertas zonas colindantes al establecimiento.

⁵²² Luis González Placencia y Diana M. Magaña Hernández, *op. cit.*, p. 343.

nociva y riesgos para la salud. Al respecto de este punto en particular, las y los vecinos entrevistados lo señalaron como un problema crucial que impacta negativamente en su calidad de vida. Por su parte, 15 de las quejas en donde se relataron afectaciones a terceras personas (11 por organizaciones vecinales, tres por comerciantes formales y una referencia de oficio) describieron esta problemática, además de hacer referencia a la molestia que enfrentan por la contaminación auditiva que afecta su tranquilidad.

Por otra parte, al ser la producción y venta de alimentos en el espacio público de la Ciudad de México y el país una de las principales actividades que se desarrollan dentro del sector informal, la insalubridad alimentaria se coloca en el centro del debate. Al respecto, organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) han alertado sobre los riesgos a la salud por prácticas de higiene deficientes en la preparación y manipulación de alimentos, así como en el equipamiento necesario para su producción y venta. Por ejemplo, los alimentos vendidos en la calle pueden servir como vehículo para la transmisión de enfermedades al utilizarse alimentos de alto riesgo como carne o embutidos que se descomponen con facilidad; los puestos donde se venden no cubren las mínimas normas sanitarias, además de no contar con suficientes medidas de seguridad en el caso de los puestos que utilizan tanques de gas y que representan un riesgo latente.⁵²³

En tal sentido, tres quejas que fueron presentadas por comerciantes formales advierten de estas problemáticas al señalar la falta de higiene y seguridad en la que trabajadores informales venden carne u otros alimentos a la intemperie, lo cual resulta en focos de infección y peligro.

Respecto de esta problemática, en la Recomendación 17/2012 sobre las afectaciones generadas por una romería en la colonia Merced Balbuena, la CDHDF ha posicionado recomendaciones útiles a las autoridades responsables que pueden servir de referencia para la atención de las problemáticas generadas por el trabajo informal en el espacio público. En esta Recomendación, para evitar daños a terceras personas este organismo llamó a instalar sanitarios portátiles que fueran limpiados diariamente y debidamente vigilados y a brindar servicio de limpieza adicional al cotidiano para mantener higiénicas las zonas; sin embargo, estos dos puntos recomendatorios no fueron aceptados ni cumplidos por la delegación Venustiano Carranza.

c) CONFLICTOS E INSEGURIDAD

De la lectura de las quejas, se advierten casos de personas que al interactuar con ciertos grupos de trabajadores informales en el espacio público se han visto inmersas en conflictos y discusiones, por lo que sienten temor de sufrir represalias en caso de denunciar. Así, en la narración de hechos de 16 de los casos analizados se denunciaron presuntas agresiones cometidas por comerciantes informales en el espacio público en nueve de ellos, en cinco casos éstas se dieron por líderes u organizaciones de trabajadores informales, y en dos más fue por franeleros.

Entre las personas afectadas se encuentran ocho vecinas y vecinos, y cinco locatarios y comerciantes formales de las zonas con presencia de trabajo informal, quienes informaron ser víctimas de burlas, amenazas y daños a su persona y propiedades. Dos personas más, una usuaria del STC Metro y otra trabajadora de este transporte, dijeron haber sido agredidas verbal y físicamente por vendedores

⁵²³ Primo Arámbulo III *et al.*, “La venta de alimentos en la vía pública en América Latina”, en *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, vol. 118, núm. 2, febrero de 1995, pp. 97-107, disponible en <<http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=PAHO&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=19557&indexSearch=ID>>, página consultada el 18 de agosto de 2015.

informales dentro de estas instalaciones. Finalmente, se identificó una queja por presunta violencia sexual cometida por un comerciante informal en contra de una adolescente en situación de calle. Además, uno de los vecinos entrevistados relata que tanto él como su familia son víctimas de amenazas por parte de los trabajadores informales que se han instalado en su colonia.

En relación con este tipo de conductas, un aspecto que se evidencia a partir de algunas de las narraciones es la corrupción que se presenta entre autoridades y algunos líderes de trabajadores informales, lo cual se traduce en diversos tipos de arreglos informales a cambio del pago de cuotas, lo que puede devenir en riesgos e impunidad para quienes sean afectados, se opongan y denuncien las actividades que dichas organizaciones realizan.

En este sentido, la CDHDF en la Recomendación 4/2008 ya mencionada instó a la autoridad delegacional en Cuauhtémoc para que determine la responsabilidad administrativa de los servidores públicos que incumplieron las obligaciones impuestas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos respecto de “la omisión de intervenir oportuna y eficazmente ante las conductas de comerciantes en vía pública que afectan los derechos de terceros o los ponen en situación de riesgo”; así como para que implemente “un programa de capacitación dirigido a la totalidad de las y los servidores públicos de la delegación Cuauhtémoc sobre las normas nacionales e internacionales relacionadas con el óptimo desempeño del servicio público”.

Aunque estos dos puntos recomendatorios fueron aceptados por la autoridad, se cumplieron sólo parcialmente, pues las autoridades delegacionales no dieron vista de manera inmediata a la Contraloría en esa demarcación por las presuntas irregularidades que fueron detectadas, ni se capacitó a la totalidad de las y los servidores públicos adscritos a ese órgano político-administrativo ni en los términos descritos por el punto.⁵²⁴

d) LA COMPETENCIA DESLEAL

Algunas de las razones que han favorecido el aumento del trabajo informal en el espacio público han sido, en especial, el no pagar impuestos y el no cubrir diversos trámites burocráticos; sin embargo, dichas razones han sido argumentadas por comerciantes formales para señalar la competencia desleal que ejerce el comercio informal respecto de ellos:⁵²⁵

[E]l comercio establecido [...] encuentra en el ambulante una forma de competencia desleal que no sólo les disputa clientelas debido a los bajos precios que ofrece sino que también precisamente la evasión tributaria y otros comportamientos legales e ilegales —como la baja calidad de los productos e incluso el robo o la piratería— es lo que le permite mantener precios tan accesibles.⁵²⁶

Otros más “suman a la problemática el aprovechamiento de servicios que son cubiertos por la sociedad con el pago de contribuciones, de la luz eléctrica y del agua potable”;⁵²⁷ y puntualizan que el dejar de captar millones de pesos anuales por concepto de impuestos afecta no sólo a las y los comerciantes sino a la sociedad en general; además, señalan que los puestos de comercio informal han contribuido

⁵²⁴ Información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF.

⁵²⁵ Para explicar más a detalle este argumento, Elizarrarás menciona que para la apertura de un negocio mercantil en la Ciudad de México se requiere una gran cantidad de trámites que deberían simplificarse. Véase n. 59.

⁵²⁶ Luis González Placencia y Diana M. Magaña Hernández, *op. cit.*, pp. 348 y 349.

⁵²⁷ Oscar Elizarrarás Dorantes, *op. cit.*, p. 123.

a la pauperización local, impactando negativamente en el valor de los inmuebles y en las actividades económicas de las zonas en que operan.⁵²⁸

En particular, dos quejas presentadas por comerciantes formales señalan cómo la competencia desleal por parte de los comerciantes informales que se han establecido afuera de sus locales comerciales ha afectado sus ventas. Además, estos dos casos y tres quejas más interpuestas por vecinas y vecinos relatan cómo el uso de servicios públicos ha ocasionado cortos y sobrecargas en el cableado eléctrico de las colonias como las generadas por la obtención de energía eléctrica a través de *diablitos*.

D. Retos para la garantía de diversos derechos en el espacio público de la Ciudad de México

Como se ha observado a lo largo de este informe especial, el trabajo informal en el espacio público es la materialización de un derecho en las calles: el derecho a trabajar, que está amparado por un derecho constitucional y humano.⁵²⁹ Las calles y sus esquinas, los pasillos y vagones del Metro, y en sí los lugares públicos son los medios a través de los cuales un grupo heterogéneo de población trabajadora tiene la oportunidad de ganarse la vida, es decir de ejercer su derecho al trabajo al salir a vender u ofrecer algún servicio.

Tal como se analizó en el segundo capítulo, el ejercicio de este derecho por parte de las y los trabajadores informales en área públicas está conectado de manera directa con el derecho a la ciudad y el espacio público, y también tiene una estrecha relación con otros derechos, entre ellos a la movilidad, a la libertad de tránsito y al medio ambiente sano, los cuales son ejercidos por otras personas usuarias de estos espacios entre quienes se encuentran transeúntes, consumidores, habitantes y comerciantes formales de diferentes zonas de la ciudad, entre otras.

Dichas interacciones entre las distintas formas de usar los espacios públicos llegan en diversas ocasiones a causar molestias, afectaciones y hasta generar conflictos entre los distintos usuarios de tales espacios comunes, en particular por algunas formas en que las y los trabajadores en el espacio público desarrollan sus actividades, como las mencionadas en el apartado “1. Principales problemáticas generadas por el ejercicio del trabajo informal en el espacio público” (por ejemplo al bloquear entradas; impedir el paso por banquetas, obligando a caminar sobre el arroyo vial; y al no recoger la basura generada, etc.). Frente a esta realidad las autoridades deben encontrar los mecanismos que provean de los equilibrios necesarios para garantizar la convivencia respetuosa y la mayor expresión de los derechos de todas y todos. Al respecto, la OIT ha enfatizado el deber de los gobiernos de “establecer un equilibrio sumamente delicado entre el derecho de acceso a los espacios públicos y la necesidad de desplazarse en la ciudad, por un lado, y el derecho de los vendedores ambulantes a trabajar y ganarse la vida, por el otro”.⁵³⁰

En sí el Estado, como responsable de asegurar el cumplimiento de las distintas funciones de los espacios públicos de manera armónica, debe regularlas contemplando los derechos de todas y todos sus usuarios y solucionar los conflictos que se generan al enfrentarse o contraponerse diversos usos, tal como se analizó en apartados anteriores. Sin embargo, la falta de cumplimiento por parte del Estado de varias de sus obligaciones en la materia ha permitido la presencia de un conjunto de problemas que

⁵²⁸ Rebeca Pérez Calderón, *op. cit.*, p. 95.

⁵²⁹ Entrevista con Rodrigo Meneses Reyes, director de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, 1 de julio de 2015.

⁵³⁰ Organización Internacional del Trabajo, “Grupos específicos. 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo”, *op. cit.*, p. 171.

han ido menguando la convivencia, los cuales podrían evitarse al contar con una regulación clara que contemple las necesidades de los diversos grupos usuarios del espacio público antes mencionados, y particularmente, al supervisar de forma adecuada su correcta implementación para que este tipo de actividades no afecte los derechos de otras personas.

Por ejemplo, en relación con el comercio informal en el espacio público la CDHDF ha sido enfática al señalar que

las omisiones de las autoridades, reflejadas en la falta de disposiciones de control, de mecanismos adecuados y permanentes de vigilancia, seguimiento o evaluación de políticas públicas, y de una correcta aplicación de la normatividad, generan la vulneración de derechos humanos que redundan en una afectación colectiva, sin desconocer que la problemática es compleja.⁵³¹

Así, en esta Recomendación se ha señalado que dichas actividades deben ser reguladas de manera integral a través de disposiciones expresas, claras, actualizadas y específicas para permitir su realización segura y dignamente, a la par de la garantía de los derechos humanos de las personas que habitan y circulan en los lugares donde esa actividad se lleva a cabo. Para garantizar en todo momento los derechos humanos de las personas oferentes, vecinas y transeúntes se requiere, entre otras cosas, generar un plan de trabajo que coordine los esfuerzos de las autoridades competentes para mitigar los impactos generados por estas actividades.⁵³²

En tal sentido, es ineludible reconocer que el trabajo en el espacio público debe estar regulado para cumplir ciertos criterios mínimos e indispensables con el fin de no afectar los derechos de las y los transeúntes, vecinos o de la población en general; así como cumplir con recomendaciones de protección civil, entre otros aspectos. Al respecto, en la Recomendación 24/2009 emitida en razón de la discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entornos públicos de la Ciudad de México, la CDHDF recomendó a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal que

se diseñe e implemente un programa que permita que, sin demérito de los derechos de las personas al trabajo –entre otros, al comercio y a cuidar vehículos en la vía pública–, el ejercicio de cualquier actividad laboral o comercial, sea compatible con el hecho de que en las distintas calles y avenidas de la Ciudad de México, las personas con discapacidad puedan desplazarse libremente, y que las vías de acceso y salida de los distintos tipos de servicio de transporte público, los pasos peatonales, y las rampas diseñadas para personas con discapacidad no estén obstruidas.⁵³³

Cualquier tipo de reglamentación y orden de las diversas actividades que se despliegan en el espacio público de la Ciudad de México, como las desarrolladas por la población trabajadora informal, deben estar enmarcados en el ejercicio del derecho a la ciudad y del correspondiente al espacio público, tomando en cuenta su carácter colectivo que privilegia el *interés común* y que se fundamenta en “la construcción de un nosotros urbano incluyente, pero sobre todo conciliador y mediador de intereses en pugna sobre el espacio público” para lograr el usufructo equitativo de la ciudad.⁵³⁴ Desde esta noción

⁵³¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 10/2016, *doc. cit.*, p. 80.

⁵³² *Ibidem*, pp. 79-81.

⁵³³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 24/2009, *doc. cit.*, p. 87.

⁵³⁴ Claudia Paola Ávila Navarro y Cecilia Santiago Loredo, “El derecho a la ciudad como un derecho humano emergente desde las peticiones ciudadanas”, en *Dfensor*, año XII, núm. 10, *op. cit.*, p. 20.

de colectividad y como derecho que reivindica el goce de otros más, se configura su contenido, en el cual se contempla el derecho al trabajo como una parte integrante del derecho a la ciudad; se establece que las ciudades deben contribuir al pleno empleo y, de manera específica, estipula el compromiso de las ciudades de “promover la integración progresiva del comercio informal que realizan las personas de bajos ingresos o desempleadas, evitando su eliminación y disponiendo de espacios para su ejercicio y políticas adecuadas para su incorporación en la economía urbana”.⁵³⁵ También el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) ha recomendado que mejorar las condiciones de trabajo de las y los vendedores ambulantes y puestos de los mercados informales en el espacio público puede incrementar la actividad económica y ser un incentivo para su regularización.⁵³⁶

Así, es imprescindible un cambio en la concepción del trabajo informal para que sea contemplado en el diseño de la ciudad; por ejemplo, en la planeación de los espacios públicos se deben tomar en consideración las zonas de la ciudad en donde existe una tradición de trabajo en la calle,⁵³⁷ así como las voces de los diversos actores en juego (población trabajadora informal, población vecina y comerciantes formales, entre otros).

A partir de las entrevistas y el análisis de las quejas recibidas por la CDHDF se hace visible que tanto las y los trabajadores informales como los vecinos y demás personas usuarias del espacio público consideran que se pueden ejercer y garantizar los derechos de todas y todos en tanto que haya disposición de todas las partes para cumplir con determinadas obligaciones y mantener un trato respetuoso y un diálogo constante. Al respecto, la CDHDF en sus recomendaciones 4/2008, 17/2012 y 10/2016 ha destacado la importancia del establecimiento de espacios plurales de intercambio de puntos de vista y propuestas para la solución de las problemáticas que se presentan en donde participen representantes vecinales, representantes de trabajadores informales en el espacio público y las autoridades delegacionales correspondientes. En el mismo sentido, 73% de las organizaciones entrevistadas puntualizó que la interlocución es importante para evitar conflictos entre organizaciones y vecinos, buscar el mejoramiento del espacio que los rodea, y crear lazos de solidaridad entre ambos grupos.

De acuerdo con la experiencia vivida por las y los trabajadores informales entrevistados, si bien hay vecinos, comerciantes establecidos y clientes en contra del desarrollo de este tipo de actividades en el espacio público, una importante proporción de las personas reconoce que están “trabajando honradamente para salir adelante” y que se puede establecer un buen ambiente con la voluntad y colaboración de todas las partes involucradas.

⁵³⁵ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Foro Social de las Américas, Quito, julio de 2004; y Foro Mundial Urbano, Barcelona-Quito, octubre de 2004, artículo xvi, numeral 4, disponible en <http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3>, página consultada el 18 de agosto de 2015.

⁵³⁶ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Planeamiento urbano para autoridades locales*, Bogotá, ONU-Hábitat/Siemens/Instituto de Desarrollo Urbano, 2014, p. 92, citado en Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 10/2016, *doc. cit.*, p. 81.

⁵³⁷ Entrevista con Diana Alejandra Silva Londoño, profesora-investigadora de El Colegio de Veracruz y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, 22 de junio de 2015.

v. Consideraciones finales y propuestas



Fotografía: Gerardo Garduño Martínez.

A. Consideraciones finales

En los espacios públicos de la Ciudad de México se despliega un cúmulo de actividades que constituyen la forma de ganarse la vida y obtener ingresos para un amplio sector de la población. Así, miles de personas salen diariamente a trabajar de manera informal a las calles, al STC Metro y a otros lugares, ya sea vendiendo algún producto u ofreciendo algún tipo de servicio. Sin embargo, de este amplio abanico de ocupaciones que se desarrollan en el espacio público y hacen uso de él, la mayor parte se lleva a cabo en la informalidad, colocando a las personas que las ejercen en situación de vulnerabilidad al no poder invocar en su favor el marco legal o institucional laboral y estar expuestas a un conjunto de condiciones adversas.

Esto se debe en parte a que en México los criterios que rigen el trabajo y la previsión social están basados en el modelo tradicional de trabajo asalariado sustentado en el establecimiento de un contrato en el cual se distingue con claridad entre la persona empleadora y la trabajadora, que se desarrolla en un espacio cerrado y con una jornada laboral específica, y donde diversos derechos sociales están ligados a la condición de asalariado.

La población trabajadora informal al ejercer su derecho al trabajo en el espacio público rompe este modelo tradicional, lo que produce una especie de incertidumbre entre las autoridades al no haber una manera sencilla de saber con certeza cuánto ganan o en qué horarios y lugares lo hacen, por ejemplo. Así, este tipo de trabajos que se ejercen diariamente sobrepasan los esquemas base del derecho laboral que definen a la formalidad, por lo cual éstos no quedan insertos en el sistema al no poder comprobar la existencia de la relación laboral mediante un contrato, lo que deja a esta población trabajadora desprotegida y sin acceso a diversos derechos. Tal como lo ha reconocido el Comité DESC, se hace evidente la necesidad de superar el modelo tradicional de trabajo para garantizar los derechos a toda la población; asimismo, desde el enfoque de derechos humanos se remarca la urgencia de avanzar hacia una visión amplia del trabajo que asegure, promueva y proteja “el derecho de toda persona a la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido y aceptado”, como lo establece el PIDESC.

Para avanzar en este sentido, es imprescindible el reconocimiento legal y social de la población que comercia u ofrece algún servicio en el espacio público de la ciudad como *trabajadores*, es decir como personas que ejercen un trabajo y gozan de derechos que deben estar plenamente reconocidos en la normatividad y ser garantizados.

En tal sentido, se debe impulsar el cambio de visión sobre este tipo de trabajo para fortalecer la noción de que son personas con derechos que aportan a la comunidad y que son parte de la sociedad. Además, se tiene que hacer frente al discurso negativo y discriminatorio respecto de este sector de trabajadores, el cual contiene detrás una serie de consideraciones de clase, para admitir su papel positivo al facilitar productos y servicios al resto de la población a precios accesibles, sin tener que desplazarse para obtenerlos, y proveer una oferta de alimentos para que estén al alcance de cualquier persona, por ejemplo.⁵³⁸

El trabajo informal en el espacio público se ha convertido en la principal alternativa de trabajo de una parte importante de la población en la Ciudad de México, al ser la opción más inmediata y accesible de ocupación para generar ingresos frente a la carencia de oferta de empleo y la dificultad de cubrir diversos requisitos para ingresar en el sector formal, a pesar de no contar con un salario fijo ni prestaciones y tener que enfrentar otras claras desventajas. Esto se refuerza por la flexibilización y precarización del mercado laboral en el que se presentan, por ejemplo, salarios muy bajos por amplias jornadas que se deben cubrir, disminución de prestaciones laborales y subcontratación, entre otros aspectos.

El panorama anterior ha llevado a que el trabajo informal en el espacio público ya no sólo sea una válvula de escape en épocas de crisis económicas al permitir que las personas que pierden el empleo o están en su búsqueda se ocupen, sino que de manera permanente se ha convertido en la mejor opción para la población que ha quedado excluida del sector formal. Y no sólo eso; también ayuda a que las tasas de desocupación o desempleo permanezcan bajas, favoreciendo los indicadores económicos locales y nacionales.

Como se observó a lo largo de este informe especial, aunque un amplio porcentaje de la población trabajadora informal ha buscado insertarse en el sector formal, se ha topado con diversos obstáculos para lograrlo, quedando fuera, ya sea por no poseer los estudios requeridos, tener alguna discapacidad, no contar con la edad o la experiencia solicitadas o con documentos de identidad o tener problemas de salud, entre muchos otros factores o situaciones.

Otro aspecto que se debe destacar es que en repetidas ocasiones la necesidad de contar con tiempo para cubrir las responsabilidades familiares, por ejemplo de cuidado de hijas, hijos o personas mayores dependientes, lleva a las personas no sólo a dejar el sector formal e incorporarse a la informalidad en el espacio público sino también a mantenerse en este tipo de trabajos.

Así, aunque el sector informal sea heterogéneo, ya que en él se pueden distinguir diversos grupos de población con características particulares, se puede identificar que está integrado principalmente por personas que se encuentran en situación de desventaja, vulnerabilidad o exclusión, para quienes trabajar de manera informal en el espacio público es su única opción laboral; éstas necesitan ser protegidas de manera prioritaria y frente a ellas el Estado tiene obligaciones reforzadas de adoptar medidas específicas para garantizar sus derechos.

Por citar algunos de los grupos mencionados, se identifica a personas mayores o con discapacidad; niñas, niños y adolescentes; mujeres jefas del hogar; población indígena; población que vive y sobrevive en situación de calle; población migrante interna y sin estudios mínimos, entre otros, quienes constantemente viven situaciones de discriminación múltiple que limitan el ejercicio y goce de sus derechos. Tales condiciones y otras situaciones más muchas veces les mantienen laborando en este sector en condiciones adversas a través de los años, sin que puedan insertarse en el trabajo formal. Lo

⁵³⁸ *Idem*; y entrevista con Rodrigo Meneses Reyes, director de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, 1 de julio de 2015.

anterior lleva a repensar lo planteado por la OIT al señalar que la carencia de oportunidades y medios que caracteriza a la informalidad no permite hablar de una elección libre del trabajo.

Además, se deben tomar en cuenta las malas condiciones en que las y los trabajadores informales en el espacio público desarrollan sus labores diarias como son el acceso deficiente a servicios, en particular de salud, formación profesional o créditos; la exposición a las inclemencias del tiempo; ingresos bajos e irregulares que los llevan a vivir al día; largas jornadas de trabajo muchas veces sin días o tiempo de descanso; y carencia de seguridad contra accidentes, entre otros aspectos. Todo ello da cuenta de los altos niveles de vulnerabilidad que encaran y que repercuten en su calidad de vida. Al estar al margen de la protección legal o institucional se ve afectado su goce y ejercicio de diversos derechos, en particular a la seguridad social.

En el presente informe se evidencia la situación de inseguridad en que viven las y los trabajadores informales en el espacio público de la ciudad al no gozar de un conjunto de derechos laborales ni tener un sistema de seguridad social que les proteja ni respalde ante contingencias, incertidumbre o amenazas, a pesar de la insistencia de las y los expertos a nivel nacional e internacional en la necesidad de ampliar la cobertura de la protección hacia esta población.

Frente a tal realidad los testimonios recolectados para la elaboración del presente informe muestran cómo dichos trabajadores continuamente buscan la forma de obtener permisos, estar regulados y pagar un impuesto a cambio de mejores condiciones y de poder mantenerse en ese espacio para no tener que estar levantando su mercancía varias veces al día ni estar expuestos al acoso de las autoridades y de la policía, llegando al grado de incluso pagar cuotas, sobornos y multas con tal de que se les permita desarrollar sus labores o para que no pierdan sus bienes ni sean tratados como delincuentes; es decir que puedan contar con seguridad jurídica para desarrollar sus actividades de forma ordenada.

Esta población vive en riesgo latente y recurrente de sufrir algún tipo de agresión y violencia por parte de las autoridades, quienes les impiden desarrollar sus actividades aunque no opongan resistencia, al no tener permiso y aun cuando tengan la credencial de trabajador no asalariado. Además, no sólo se identificó la vulnerabilidad de esta población ante agresiones sino que la población en general que ha llegado a defenderlas al mirar los tratos injustos que reciben o a grabar las agresiones que sufren también ha sido agredida. Todo este panorama ha llevado a diversos grupos a organizarse para hacer frente a los abusos, defender los intereses de sus miembros y tener mayor representación ante las autoridades para que sus demandas sean tomadas en cuenta.

Si bien en México el derecho al trabajo para todas las personas está reconocido constitucionalmente, los criterios establecidos en las leyes reglamentarias que rigen el trabajo y la previsión social están permeados por un enfoque centrado en el modelo de trabajo asalariado tradicional ya mencionado, lo cual deja fuera a todos los otros tipos de trabajos que se desarrollan en la ciudad. Así, aunque las y los trabajadores informales en el espacio público cuenten constitucionalmente con diversos derechos, de forma permanente quedan vulnerables, desprotegidos y sin posibilidad de gozar no sólo de los derechos plasmados en la Ley Federal del Trabajo, por ejemplo, sino también de una serie de derechos conexos. Por ejemplo, aunque la Ley del Seguro Social señala que ciertos grupos de personas fuera de las asalariadas podrán afiliarse de manera voluntaria al sistema para acceder a un número limitado de servicios, destaca que ello no procederá si su aseguramiento compromete el equilibrio financiero o la eficacia de los servicios destinados a la población asalariada. Esto es contrario a lo que postula el enfoque de derechos en donde claramente se establece que las y los trabajadores de todo tipo tienen derecho al trabajo, a la seguridad social y a condiciones mínimas, justas y satisfactorias de trabajo, entre otros.

A pesar del panorama anterior, en la Ciudad de México a lo largo de los años se ha creado e implementado una serie de instrumentos tanto jurídicos como programáticos orientados a regular, ordenar,

reubicar y prohibir el ejercicio del trabajo informal en el espacio público. La ciudad se ha caracterizado por contar con una dispersión normativa, institucional y programática dirigida a atender el tema, la cual llega a ser contradictoria entre sí. Dicha falta de definición implica una vulneración a los derechos humanos de las y los trabajadores.⁵³⁹

En primer lugar, se identifica una clara diferenciación entre el comercio y la prestación de servicios que permea la normatividad que regula los trabajos desarrollados en el espacio público y caracteriza a las políticas implementadas por las autoridades a través de programas dirigidos a atender de manera primordial la venta en la vía pública con medidas que varían según la delegación o zona de la ciudad en donde se implementan.

Por otra parte, el tema de las personas prestadoras de servicios se deja bajo lo establecido en el RTNADF, que está a cargo de la STYFE. Dicho instrumento no ha sufrido ninguna modificación desde su publicación en la década de los setenta, por lo que su desactualización impide que responda de manera adecuada a la realidad que vive esta población hoy en día.

Este Reglamento es un buen esbozo que reconoce, ordena, regula y otorga derechos en relación con un cúmulo de ocupaciones llevadas a cabo en el espacio público mediante el cual se puede obtener una licencia para ejercerlas que autoriza trabajar en los lugares, zonas y horarios determinados. Sin embargo, la dispersión normativa y de atribuciones en la materia que existe actualmente entre distintas dependencias y autoridades públicas provoca que las licencias no sean reconocidas como permiso para ejercer sus trabajos por parte de servidores públicos tanto de la SSPDF, de las áreas encargadas de la vía pública de las delegaciones, y del Juzgado Cívico.

En relación con el comercio informal, a pesar de ser uno de los trabajos más visibles que se desarrollan en el espacio público, en la Ciudad de México se carece de una regulación adecuada que reconozca y garantice derechos a la población que lo desempeña. Con el Acuerdo núm. 11/98 se buscó regular el comercio informal en toda la ciudad, al reconocer esta actividad como de interés público y otorgar el derecho al comercio en espacios públicos a cambio del pago del derecho de piso. Aunque el Acuerdo núm. 11/98 establecía tanto la necesidad de revisar y actualizar una serie de normas existentes relacionadas con la regulación y el ordenamiento de las actividades que se despliegan en el espacio público como la pertinencia de crear nuevas normas para reglamentar todas las formas de trabajo que se desarrollan, dichas acciones no fueron implementadas.

A pesar de que el Acuerdo es uno de los principales instrumentos regulatorios del comercio informal en el espacio público que es utilizado por las delegaciones e instituciones públicas, su parcial e incompleta implementación aunada a la existencia de normas fuertemente influidas por el panorama político-electoral y de seguridad pública (como el Bando del Centro Histórico y la ejecución de un conjunto de programas que se aplican en esta zona, con disposiciones claramente contradictorias de este instrumento) generaron una serie de confusiones y tensiones, no sólo entre las autoridades a nivel del gobierno central y delegacional sino también entre líderes de comerciantes informales, acerca de la vigencia de algunos de estos instrumentos, debido a que por una parte reconocen el comercio y la prestación de servicios en el espacio público y por otra prohíben tales actividades de manera tajante. Lo anterior ha provocado la aplicación diferenciada de las normas y el ejercicio discrecional de

⁵³⁹ Al respecto, la CDHDF reafirma que “comparte la idea de que la actividad comercial informal que se realiza en calles de la Ciudad de México debe ser da [sic] regulada de manera integral a través de disposiciones expresas, claras, actualizadas y específicas. De tal forma que dicha regulación garantice el cumplimiento de los ordenamientos de protección al medio ambiente y de otros derechos humanos”. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 10/2016, *doc. cit.*, p. 80.

las atribuciones entre las autoridades delegacionales de vía pública y la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública.

Esta incertidumbre se incrementó con la aprobación de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal en 2004, que prescribe como infracciones diversas actividades particulares desarrolladas por las y los trabajadores informales en el espacio público, como el comercio y el *franeleo*, entre otras, con lo cual éstos quedan expuestos a ser sancionados por trabajar y a ser arrestados y pagar las multas. Esta ley se ha posicionado como el principal medio para el retiro y la sanción de esta población trabajadora.

La regulación diferenciada entre el comercio y la prestación de servicios, más una Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal que castiga tales actividades y un Bando que las prohíbe en una zona de la ciudad, es lo que más impacto negativo ha causado tanto para las y los trabajadores como para la población en general, al no tener noción de si estas actividades son un delito o no, o si son un derecho o no. Al no existir un referente claro de cómo reaccionar frente a dichos fenómenos, estos grupos de trabajadores se han convertido en “los pobres que atacan los derechos de la población vecina o que transita por la ciudad”.⁵⁴⁰

Asimismo, se debe reconocer que el trabajo en el espacio público es un asunto de interés público que debe estar regulado y supervisado para que cumpla ciertos criterios mínimos e indispensables y no afecte los derechos de las y los transeúntes, usuarios y/o consumidores, vecinos y de la población en general; y para que no invada arroyos vehiculares o bloquee rampas, entradas y salidas de emergencia, entre otros. Además, para avanzar en el respeto a los derechos de quienes lo ejercen, se hace necesario que el gobierno les brinde distintos tipos de servicios y capacitaciones para eliminar algunas de las problemáticas generadas por la falta de acceso a éstos (baños, recolección de basura y microcréditos, entre otros) y que cuenten con espacios dignos y decorosos para realizar sus actividades y cuidar del entorno.

Al igual que la evolución normativa, la acción pública ha fluctuado entre la aplicación de políticas de tolerancia hacia las y los trabajadores informales en ciertos periodos y las políticas represivas. La existencia de normas y programas contrapuestos entre sí ha abonado a la falta de certeza jurídica en la que vive la población trabajadora informal en el espacio público de la ciudad, lo que ha permitido el establecimiento de acuerdos informales de tolerancia que excluyen a quienes no están organizados y discriminan entre las organizaciones existentes según su tamaño y capacidad de incidencia.

Además, se ha permitido la discrecionalidad en la actuación de las autoridades públicas responsables del otorgamiento de licencias y del ordenamiento, de las áreas delegacionales y de los cuerpos policiales; por ejemplo, se ha identificado la práctica recurrente de negar el permiso de manera escrita pero establecer acuerdos verbales de tolerancia y el pago de cuotas. Todo este comportamiento de la autoridad y los complejos procesos de negociación generados por el clientelismo político sobre el cual se impulsó la creación de organizaciones por varios años, enrarecen la manera en que se organizan y regulan estas ocupaciones, y obstaculizan el otorgamiento de los permisos y la supervisión de quienes ya los tienen.⁵⁴¹

Otro de los graves problemas detectados es la imprecisión existente entre la población en relación con las autoridades responsables de emitir permisos o autorizaciones para trabajar en el espacio público y los procedimientos que deben seguirse. Lo anterior ha dado pie a que se reporte que una multiplicidad de autoridades cobra cuotas o multas que las y los trabajadores informales cubren con tal de que

⁵⁴⁰ Entrevista con Rodrigo Meneses Reyes, director de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, 1 de julio de 2015.

⁵⁴¹ *Idem*.

se les permita desarrollar sus labores, o vende los permisos por considerables sumas de dinero, casi imposibles de juntar por parte de cualquier persona trabajadora informal.

Por su parte, el PGDDF aborda parcialmente el trabajo informal en el espacio público al hablar exclusivamente del comercio informal, ubicando el tema desde el enfoque de seguridad en espacios públicos que lo concibe como un problema que genera tensiones con las y los vecinos y la ciudadanía en general, ya que afecta la movilidad e incrementa los riesgos en materia de salud, protección civil y seguridad.

Cambiar esta visión sobre el trabajo informal entre los tomadores de decisiones es esencial para el establecimiento de programas que protejan y atiendan las necesidades de la enorme cantidad de población dedicada a estas actividades, más allá de limitarse a acciones de desalojo y reubicación. El diseño e implementación de los planes que atiendan esta realidad particularmente en la Ciudad de México, además de basarse en el respeto a los derechos humanos de las y los trabajadores informales, debe tomar en cuenta que trabajar en el espacio público es parte de una importante tradición cultural con raíces prehispánicas; es decir, parte de un proceso histórico que se fue reconfigurando, adquiriendo nuevas características y formando parte de la construcción de la identidad de distintas zonas. Por ello tales actividades deben de ser tomadas en cuenta a la hora de buscar la convivencia armónica entre sociedad y normatividad.

Al ser el espacio público un lugar que cumple distintas funciones a la vez y en donde interactúan personas con diversos intereses, necesidades e influencias, muchas veces contrapuestas por su propia esencia compleja, naturalmente se genera una serie de colisiones con los derechos de otras personas usuarias. Claro ejemplo de ello es el ejercicio del derecho al trabajo por parte de la población trabajadora informal al entrar en relación directa y constante mediante la afectación del ejercicio de los derechos de otras personas que transitan o usan el espacio público, como transeúntes, consumidores, usuarios de servicios, vecinos, comerciantes formales y automovilistas, entre otros.

A partir de esta característica del espacio público, a lo largo de los años en la Ciudad de México se han desarrollado distintas representaciones del trabajo informal; sin embargo, el discurso oficial predominante ubica a la población que se dedica a estas actividades como un obstáculo o “peligro para el orden, el buen gobierno” y el desarrollo funcional de la ciudad. No obstante, tales conflictos usualmente no surgen por la existencia de la actividad en sí, sino por la forma en que determinados grupos las llevan a cabo. Asimismo, las y los trabajadores informales no son los únicos generadores de problemas en el espacio público como la obstrucción al tránsito y a la movilidad o la apropiación de espacios; también algunos comercios formales utilizan las banquetas y calles, lo que causa molestias e inconformidad.

A pesar de esto, parece que los derechos de los otros grupos que usan el espacio público están por encima del derecho a trabajar de las y los trabajadores informales, es decir que fueran incompatibles cuando no lo son. Para que el Estado cumpla con su responsabilidad de asegurar la existencia, cuidado y mantenimiento del espacio público; así como de garantizar su acceso, uso y disfrute para todas las personas, incluida la población trabajadora informal, se identificó la necesidad de tener un proyecto claro sobre la ciudad y el espacio público que se desea al momento de construir la regulación y fijar los mecanismos de seguimiento y monitoreo que eviten el abuso de las autoridades y que permitan la mayor expresión de los derechos de todas y todos, armonización que necesita proveer los equilibrios necesarios para garantizar la convivencia respetuosa. Se trata de ser una comunidad donde todas las personas interactúen y no de ser una sociedad donde haya divisiones materiales, físicas y sociales.⁵⁴²

⁵⁴² *Idem.*

Lo anterior también conlleva la necesidad de redefinir la naturaleza y el destino de los espacios públicos de forma amplia para desnaturalizar la idea de que su principal función es el tránsito y resaltar su papel en la convivencia, la interacción y el intercambio entre las personas. En tal sentido, se hace prioritario retomar el derecho al uso democrático del espacio público urbano postulado por la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad y la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. Estos documentos establecen el deber de garantizar el cumplimiento de las funciones laborales de la ciudad y los espacios públicos como un medio que permita y asegure a las y los trabajadores informales realizar sus labores de manera segura y ordenada, y sin que esta actividad implique afectaciones negativas a las demás personas que usan el espacio público.

Se puede coexistir a través de la determinación y el respeto de límites claros y el cumplimiento de obligaciones desde un sentido de corresponsabilidad en el cuidado del espacio público. Las experiencias internacionales analizadas dan muestra de esto, de acciones públicas con un enfoque de derechos que han protegido y garantizado los derechos de las y los trabajadores informales en el espacio público junto con los derechos de la demás población usuaria de dichos espacios. Y más aún, ante las tensiones generadas entre el deber de preservar el espacio público y el derecho al trabajo de las y los trabajadores informales, el Estado no queda exonerado de tener que diseñar políticas que protejan el trabajo de quienes resultan afectados con los programas de recuperación de espacios públicos y que dependen del trabajo informal que desempeñan, como se evidenció en el caso colombiano, en particular mediante el principio de confianza legítima a través del cual se establece un conjunto de postulados con lo que se busca proteger a la población trabajadora informal de acciones públicas que puedan afectar sus derechos.

B. Propuestas

En este apartado se presenta un conjunto de propuestas en materia de política pública y armonización legislativa dirigidas a revertir los obstáculos identificados a lo largo de este informe para el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas que ejercen el trabajo en el espacio público de la Ciudad de México.

En primer lugar, se plantea avanzar en el cabal cumplimiento de las líneas de acción del PDHCDMX en la materia, particularmente las dirigidas a proteger “las actividades de las y los trabajadores independientes que ejercen sus labores en la vía pública”. Adicionalmente la CDHDF, en el marco de sus atribuciones, insta a las autoridades capitalinas a observar las siguientes recomendaciones y propuestas de acción encaminadas a garantizar los derechos humanos de las y los trabajadores en el espacio público y de la población en general.

1. Reconocimiento de las personas trabajadoras y de sus derechos

Para avanzar en el cumplimiento de las obligaciones estatales de respetar, proteger, garantizar y promover el derecho que tienen todas las personas al trabajo, es prioritario que el Gobierno de la Ciudad de México establezca las medidas necesarias para que se reconozca legal y socialmente como *población trabajadora* a todas las personas que se desempeñan en el sector informal, en particular a quienes desarrollan sus actividades en el espacio público como personas que ejercen un trabajo y gozan de derechos. Es así que se insta al gobierno para que transforme el enfoque que permea parte del discurso público y que las vincula a la delincuencia, la corrupción, el desorden y la violencia; para que todas

las acciones públicas en la materia partan del reconocimiento de que son personas con derechos que se ganan su sustento y, en su caso, el de su familia mediante el uso del espacio público, que son parte de la sociedad y que aportan a la comunidad ofreciendo bienes o servicios que son demandados por la sociedad en general, garantizando en muchas ocasiones las necesidades de abasto de las personas que habitan y transitan en el espacio público.

Por lo tanto, se exhorta a las autoridades a que tomen las medidas necesarias, adecuadas y efectivas para garantizar la existencia de mecanismos educativos, informativos y de sensibilización que creen conciencia pública sobre el derecho que tienen las y los trabajadores informales a trabajar, a condiciones de trabajo sanas y seguras, y en general a ejercer sus derechos. Para que transformen la noción que se tiene sobre el trabajo informal desplegado en el espacio público, estas medidas no sólo deben dirigirse a la sociedad sino también al personal adscrito a las diversas instancias y dependencias del gobierno de la ciudad, así como a las delegaciones políticas; en particular, la STYFE debe tener un papel clave en la materia.

2. Reconocimiento del derecho a la ciudad y del derecho al uso y disfrute del espacio público

Al partir de la idea de que el trabajo informal en el espacio público es una de las formas en que la población materializa su derecho al trabajo, se puede entender este ejercicio como una ocupación legal del espacio público que está amparada por un derecho.⁵⁴³ Por lo anterior, se anima a las autoridades de la ciudad a avanzar hacia la generación de un nuevo paradigma acerca del espacio público como espacio de todas y todos en donde se supere el enfoque predominante que concibe como su único o principal fin el tránsito de vehículos y de personas; es decir, si bien no se deja de reconocer la importancia de esta función, se debe ir más allá para avanzar hacia un cumplimiento más amplio de sus distintas funciones, entre ellas la convivencia, el intercambio, el esparcimiento y la expresión política y cultural.

Esto lleva a la urgente necesidad de redefinir la naturaleza y el destino del espacio público contemplados en distintos instrumentos normativos y programáticos en la ciudad, a partir de principios como la no discriminación y el bienestar colectivo para cambiar la visión negativa que recae en las y los trabajadores al creer que realizan un uso indebido del espacio público.

Para caminar en este sentido, es recomendable retomar la noción de colectividad y los postulados de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad y la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad sobre el derecho al uso democrático del espacio público urbano y el derecho a la ciudad, en relación con el deber de garantizar el cumplimiento de sus distintas funciones, en particular las laborales, como medio que permita y asegure el desarrollo de las labores de las y los trabajadores informales de manera protegida y ordenada, sin que éstas impliquen afectaciones negativas a las demás personas que usan y disfrutan del espacio público. En especial se deben establecer acciones para cumplir con el compromiso de las ciudades de “promover la integración progresiva del comercio informal que realizan las personas de bajos ingresos o desempleadas, evitando su eliminación y disponiendo de espacios para su ejercicio y políticas adecuadas para su incorporación en la economía urbana”.⁵⁴⁴

El reconocimiento del derecho a la ciudad y el derecho al espacio público desde una concepción amplia de éste y dirigida a garantizar todas sus funciones, así como el acceso, uso y disfrute para toda

⁵⁴³ *Idem.*

⁵⁴⁴ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, artículo XVI, numeral 4.

la población en condiciones de igualdad y no discriminación, es un aspecto relevante para avanzar en el ejercicio y goce de otros derechos.

Asimismo, para el cumplimiento efectivo de los derechos de la población trabajadora informal en el espacio público, el despliegue de sus actividades debe tratar de ser incorporado a la planeación de la ciudad y de los espacios, al comprender “que su ventaja principal radica en estar al alcance fácil de los transeúntes”.⁵⁴⁵ Tanto el diseño y la planeación como la regulación, el ordenamiento o la recuperación de espacios deben contemplar como actores cruciales a las y los trabajadores informales, específicamente quienes utilizan dicho espacio para obtener ingresos para sobrevivir, y diferenciarlos de aquellos grupos de comercio que utilizan la informalidad para evadir intencionalmente el pago de impuestos o como cuotas de poder político.

Otros actores fundamentales a quienes hay que tomar en cuenta son las y los vecinos de las distintas zonas de la ciudad y diversos usuarios de los espacios públicos. Tanto la planeación de la ciudad y sus espacios públicos como el diseño de las políticas, regulación y programas que han de implementarse para atender el tema del presente informe deben tomar en cuenta la realidad de cada zona, por ejemplo si poseen una tradición histórica y cultural del trabajo en los espacios públicos⁵⁴⁶ y las actividades que la población diariamente desarrolla ahí.

3. *Obligación reforzada hacia las personas y grupos en situación de vulnerabilidad*

En particular, las autoridades de la ciudad tienen una obligación reforzada de actuar en favor de las personas o grupos que no pueden acceder o ejercer sus derechos humanos por diversas razones, lo cual implica la toma de medidas específicas para atender a grupos en situación de vulnerabilidad y exclusión. En tal sentido, es necesario que el Estado haga efectivos los derechos de las personas en esa situación que trabajan de manera informal en el espacio público, entre ellas las personas mayores, las poblaciones indígenas, las mujeres madres jefas de hogar, la personas con discapacidad y la población que vive y sobrevive en situación de calle, entre otros. A partir de ello, se insta a las autoridades a:

- Impulsar una política de empleo y ocupación que promueva la igualdad de oportunidades y elimine todas las formas de discriminación para permitir a todas las personas y grupos en situación de vulnerabilidad acceder a un trabajo digno. En tal sentido, el gobierno de la ciudad debe adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción que preste atención prioritaria a las y los trabajadores informales en donde se incluyan indicadores y criterios para la medición y revisión periódica de los avances, tal como lo establece la OIT en su Convenio núm. 111 y el Comité DESC en su Observación General núm. 18. Dicha estrategia debe contar con medidas especiales para garantizar a los diversos grupos en situación de vulnerabilidad que trabajan de manera informal el uso del espacio público donde puedan ejercer sus actividades laborales de forma regulada y adecuada.
- Velar por el fortalecimiento y fomento de las actividades tradicionales y las relacionadas con la economía de subsistencia y las artesanías entre la población originaria o perteneciente a pueblos y comunidades indígenas en la Ciudad de México, debido a que son factores importantes para

⁵⁴⁵ Entrevista con Clara Jusidman Rapoport, presidenta honoraria de Incide Social, A. C., 28 de junio de 2015.

⁵⁴⁶ Entrevista con Diana Alejandra Silva Londoño, profesora-investigadora de El Colegio de Veracruz y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, 22 de junio de 2015.

el mantenimiento de su cultura, su autosuficiencia y desarrollo económicos, como lo indica la OIT en su Convenio núm. 169. Por lo tanto, las autoridades deben proteger a la población indígena que trabaja de manera informal en el espacio público contra extorsiones, decomisos de mercancías y agresiones, entre otros, que limiten su actividad.

- Prevenir, atender y erradicar el trabajo infantil, para lo cual se deben diseñar y ejecutar programas destinados a resolver esta problemática en el sector informal. En particular, se debe avanzar en la implementación de “un sistema de exámenes médicos de aptitud a los menores dedicados, por cuenta propia o por cuenta de sus padres, al comercio ambulante o a cualquier otro trabajo ejercido en la vía pública o en un lugar público”, para declarar si están en condiciones de realizar el trabajo, tal como lo plantea la OIT.⁵⁴⁷

En cuanto al Programa General de Desarrollo, éste debe contener un marco integrado de políticas que aborden la promoción de estrategias de desarrollo local y regional para garantizar el acceso y la utilización de los espacios públicos de forma regulada y ordenada, entre otros, tal como lo señala la Recomendación núm. 204 de la OIT. En tal sentido se exhorta a las autoridades a:

- Eliminar del área de seguridad las acciones del gobierno relacionadas con el trabajo informal en el espacio público con el fin de incluirlas en el área dirigida a promover la equidad e inclusión social para el desarrollo humano, con el objetivo de superar la visión punitiva y criminalizadora imperante.
- Incorporar directrices (objetivos, metas y líneas de acción) desde una visión integral de atención de la población trabajadora informal, incluyendo tanto la prestación de servicios como el comercio informal en el espacio público, y con un enfoque prioritario de atención a personas y comunidades indígenas, personas con discapacidad, mujeres jefas de hogar, y personas mayores, entre otras.

4. *En materia regulatoria*

Para cumplir con las obligaciones en materia del derecho al trabajo de la población trabajadora informal en el espacio público se debe contar con leyes y políticas que reconozcan sus derechos. Por ello se invita a la ALDF y al Gobierno de la Ciudad de México, en el marco de sus respectivas atribuciones, a llevar a cabo las siguientes acciones:

- Avanzar, a mediano y largo plazos, en la creación de un instrumento legal que reconozca y garantice los derechos y obligaciones de las personas trabajadoras informales en el espacio público, tanto de quienes comercian como de las que prestan algún tipo de servicio, reconociendo que ambos rubros son trabajos no asalariados y regulando sus actividades para “facilitar un entorno laboral más estable, reducir las prácticas abusivas y generar un entorno más propicio para que puedan crecer y formalizarse gradualmente”. Este instrumento debería como mínimo:

⁵⁴⁷ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 78 sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), artículo 7.2a. Aunque este Convenio no ha sido ratificado por México es pertinente su aplicación en la Ciudad de México.

- Reconocer los derechos y las obligaciones de las y los trabajadores informales en el espacio público.
 - Garantizar jurídicamente el uso del espacio público para las y los trabajadores no asalariados que realizan este tipo de actividades, con el fin de facilitar su estabilidad y reducir la incertidumbre, teniendo como base la función social y la tradición cultural de trabajar en el espacio público de la ciudad.
 - Señalar claramente las atribuciones de las distintas dependencias y niveles de gobierno que tienen injerencia en la materia, así como los mecanismos de coordinación interinstitucional que son necesarios para su adecuado ejercicio.
 - Establecer un procedimiento sencillo y accesible para el registro de las actividades laborales desarrolladas por las y los trabajadores informales en el espacio público y la obtención de una licencia o permiso para ejercerlas, sin discriminación y a un precio razonable. Este procedimiento deberá ser evaluado y ajustado periódicamente.
 - Contar con un mecanismo de seguimiento y monitoreo tanto de la aplicación del instrumento como de resolución de controversias, quejas y querellas que se generan al enfrentarse o contraponerse diversos usos de los espacios para, entre otras cosas, evitar el abuso y prevenir el acoso de las autoridades; supervisar el cumplimiento de las obligaciones, criterios mínimos y límites establecidos que permitan el ejercicio de los derechos de las personas usuarias del espacio público (por ejemplo la no ocupación ni bloqueo de rampas, entradas y salidas de escuelas, hospitales y edificios; la no invasión de arroyos vehiculares; medidas de protección civil y salubridad; respeto de horarios para el trabajo realizado en puestos semifijos –quizá retomar lo establecido en el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal–, entre otros). Dicho mecanismo debe ser transparente y estar sujeto a evaluación periódica.
- A corto plazo, se debe incorporar el reconocimiento expreso de los derechos al trabajo, a la seguridad social, a condiciones satisfactorias mínimas de trabajo y al uso del espacio público de las y los trabajadores informales en el marco legal y regulatorio vigente, contemplando los elementos de disponibilidad, accesibilidad y calidad de estos derechos, así como los principios de progresividad, no regresividad y máximo uso de recursos disponibles. Para avanzar en este sentido y dar certeza jurídica a las personas que realizan tales actividades se debe revisar, actualizar y armonizar bajo esta lógica, el conjunto de instrumentos normativos con injerencia en la materia y que actualmente están dispersos, son ambiguos, llegan a ser contradictorios entre sí o que son implementados parcialmente y abren la puerta a la discrecionalidad en su aplicación por parte de algunas autoridades, lo que tiene efectos negativos y violatorios de la dignidad de esta población. En particular destacan el Acuerdo número 11/98, mediante el cual se emite el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública y los criterios para la aplicación de las cuotas por concepto de aprovechamiento por el uso o explotación de vías y áreas públicas para realizar actividades mercantiles; el Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal; la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal; el 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; el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal; los Lineamientos para la operación y funcionamiento de los mercados públicos del Distrito Federal; el Código Fiscal del Distrito Federal; y demás ordenamientos mediante los que se regula el espacio público y la interacción social (por ejemplo las normas de planeación, de construcción, de infraestructura

- y de equipamiento; las normas orientadas a la regulación de las prácticas urbanas como los reglamentos de tránsito, los usos, el equipamiento, el cuidado y vigilancia del espacio público y el mobiliario urbano⁵⁴⁸), entre otros.
- En relación con el Acuerdo núm. 11/98 de manera particular se propone:
 - Avanzar en la implementación de diversos postulados establecidos en dicho instrumento, en particular la elaboración coordinada de diagnósticos delegacionales y estudios en materia de trabajo informal, no solamente de comercio informal sino también de la prestación de servicios en el espacio público.
 - Asegurar la aplicación de los subprogramas establecidos en el Acuerdo dirigidos a apoyar a población indígena y a mujeres con hijos, así como para “prevenir el trabajo de niñas y niños” en la vía pública.
 - En relación con el Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal se requiere su actualización, en particular:
 - Actualizar los requisitos establecidos para la obtención de la licencia de trabajador no asalariado, eliminando los que son innecesarios.
 - Elevar la edad legal mínima solicitada para trabajar a 15 años de edad con el fin de que esté conciliada con la CPEUM, la Ley Federal del Trabajo y el Convenio núm. 138 sobre la edad mínima de la OIT y se cumpla con la obligación de proteger el sano desarrollo de las niñas y los niños al erradicar el trabajo infantil.
 - Garantizar la vigencia del servicio de acceso a la salud establecido en el RTNADF, al actualizar la instancia, sistema o mecanismo que lo proporcionará y evaluar su eficiencia.
 - Ampliar el catálogo de derechos contemplados en el RTNADF para incluir los derechos a la seguridad social; a condiciones justas, equitativas y satisfactorias mínimas de trabajo; a la vivienda; y a servicio de guarderías, entre otros; así como establecer las medidas necesarias para garantizar su ejercicio.
 - Fortalecer a la DRENA de la STYFE, al ser la instancia que atiende y asesora a las y los trabajadores no asalariados que han sido afectados por diversas autoridades que desconocen la validez de la licencia de trabajador no asalariado. Al respecto, se recomienda establecer un mecanismo de coordinación que permita no sólo dar asesorías sino también entablar un diálogo con las instituciones identificadas como responsables y avanzar hacia la no repetición de las vulneraciones identificadas.
 - En relación con la Ley de Movilidad del Distrito Federal:
 - Ampliar la concepción general de vía pública contenida en dicha ley para que tome en cuenta el derecho de la población a permanecer, convivir, socializar y comerciar en el espacio público a la vez que la población transita y se mueve por la ciudad.
 - Eliminar o modificar las disposiciones que pueden ser utilizadas para impedir las actividades de las y los trabajadores informales en el espacio público.

⁵⁴⁸ Clasificación retomada de Emilio Duhau, *doc. cit.*, pp. 1 y 2.

- En relación con la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal:
 - Reformarla para eliminar la ambigüedad de varias de sus disposiciones que dan pie para sancionar el ejercicio del trabajo informal en el espacio público, particularmente las infracciones contra la seguridad ciudadana.
- En relación con el 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:
 - Reformar el instrumento para transformar su enfoque centrado en garantizar el tránsito como principal función del espacio público en el Centro Histórico, con el fin de que se tomen en cuenta y contemplen las estrategias de vida, de reproducción de la fuerza de trabajo y de la actividad comercial que se desarrollan con particular relevancia en esa zona de la ciudad.
- En relación con el Reglamento de Transporte del Distrito Federal:
 - Elaborar un diagnóstico que dé cuenta de las diversas actividades informales que se despliegan en el STC Metro, sus zonas aledañas y demás servicios de transporte masivo de pasajeros, sus dimensiones y los impactos identificados; así como evaluar los programas y las acciones implementadas por las autoridades correspondientes en relación con el trabajo informal en este espacio público. A partir de dicho diagnóstico se recomienda reformar las disposiciones que prohíben a las personas usuarias ejercer el comercio ambulante, en particular el artículo 13, fracción XIV. Esta reforma debe ir acompañada del establecimiento de una estrategia que permita atender debidamente dicha actividad que, a pesar de la prohibición, se lleva a cabo diariamente al interior y exterior de las instalaciones; a través de tal estrategia se deben fijar acciones dirigidas a atender, ordenar y regular estas actividades y supervisar su aplicación. La estrategia debe ser evaluada periódicamente y cumplir con las reglas de transparencia y acceso a la información.

5. *En materia institucional*

Al formular y aplicar cualquier política en la que se atienda el tema del trabajo informal, el Estado debe asegurar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la cooperación entre los órganos y las autoridades competentes.⁵⁴⁹ En tal sentido, se insta a las autoridades de la Ciudad de México a:

- Reformar la estructura institucional para eliminar la dispersión existente de autoridades con atribuciones en materia de trabajo informal y uso del espacio público, especialmente en la zona del Centro Histórico de la ciudad, redefiniendo su competencia y creando un mecanismo

⁵⁴⁹ Organización Internacional del Trabajo, Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, párr. 12.

de coordinación que sea encabezado por la STYFE para garantizar que las y los trabajadores informales en el espacio público sean reconocidos como trabajadores y que sus derechos sean respetados y garantizados.

- Implementar un mecanismo de difusión de las facultades y responsabilidades de cada instancia con atribuciones en la materia entre la población trabajadora informal en el espacio público.
- Establecer un mecanismo o procedimiento de coordinación y consulta entre la STYFE y las autoridades con jurisdicción en las zonas donde se expiden las licencias para las y los trabajadores no asalariados fijos y semifijos, tal como lo indica el artículo 9º del RTNADF, de manera particular con las áreas de vía pública de las autoridades delegacionales y con la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal.
- Capacitar a las y los miembros de seguridad pública de la ciudad, de vía pública delegacionales y de los Juzgados Cívicos en materia del RTNADF, con el fin de avanzar hacia el reconocimiento de la credencial como instrumento que faculta a las y los trabajadores que obtienen el permiso para ejercer sus actividades.
- Asegurar que la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica cuente con un registro de personas sancionadas por trabajar de manera informal en el espacio público, o por lo menos de la población remitida por las infracciones a la seguridad ciudadana al comerciar o prestar algún servicio en el espacio público, el cual permita dimensionar la cantidad y frecuencia de las personas trabajadoras que son afectadas por las disposiciones ambiguas de la Ley Cultura Cívica antes señalada.
- Velar por que la Sedesa cuente con un sistema de registro que permita identificar la cantidad de personas trabajadoras no asalariadas que tienen acceso a servicios de salud en la red de la Ciudad de México y la modalidad de acceso, preferentemente desglosado por sexo, edad y condición de vulnerabilidad, entre otros. Este registro sería de utilidad para evaluar no sólo la vigencia de los postulados establecidos en la normatividad en la materia y en el RTNADF, sino también la de cualquier programa dirigido a atender el tema, y como elemento de diagnóstico que debe ser tomado en cuenta por las instituciones y las autoridades correspondientes.
- Transparentar las acciones que implementa la Gerencia de Seguridad Institucional del STC Metro para retirar o tolerar el ejercicio del trabajo informal en las instalaciones de este sistema de transporte y sus alrededores; y evaluar los resultados e impactos de los programas o acciones puestos en marcha para atender esta realidad, que permitan ajustar y mejorar las acciones que deberán emprenderse en la materia.

6. *En materia de esquemas fiscales e impuestos*

Toda la población tiene la obligación de “contribuir para los gastos públicos” de forma “proporcional y equitativa”⁵⁵⁰ a las capacidades económicas, por lo cual se exhorta a las autoridades a:

- Diseñar y establecer un programa piloto en materia fiscal y de pagos de impuestos dirigido a las y los trabajadores informales en el espacio público que esté acorde con los ingresos que reciben para que vayan transitando hacia la formalidad de forma gradual. Dicho programa debe

⁵⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 31.

estructurarse bajo un enfoque de simplificación administrativa⁵⁵¹ y retomar las exenciones del pago establecidas en el artículo 304 Código Fiscal del Distrito Federal para la expedición del permiso para las personas con discapacidad, personas mayores, madres jefas de familia, personas indígenas y poblaciones callejeras. Al respecto, se recomienda analizar la propuesta de regulación fiscal generada por un especialista en la materia que señala la necesidad de crear esquemas impositivos que diferencien entre el comercio informal de rentabilidad y el comercio informal de subsistencia; así como la instauración de un departamento especializado en materia de contribuyentes *informales*, donde se brinde asistencia fiscal y se facilite el cumplimiento voluntario y oportuno de las obligaciones para evitar la corrupción burocrática prevaleciente.⁵⁵²

- Diseñar e implementar un mecanismo mediante el cual se registren y transparenten las multas que son pagadas por las y los trabajadores informales en el espacio público;⁵⁵³ y en especial que los pagos por multas y derechos de piso sean concentrados en un rubro específico de recaudación para tener un control de su monto y de a dónde se destinan. Lo recaudado podría ser utilizado para el pago de servicios y el mantenimiento del espacio público en las zonas con trabajo informal, así como para generar un fondo de prestaciones piloto para la población trabajadora informal.⁵⁵⁴
- Establecer auditorías especializadas en relación con el manejo del pago de derechos y las multas pagadas por las y los trabajadores ambulantes.
- Implementar un sistema de denuncias por cobro de multas o de derecho de piso informales en los que no se expidan recibos ni los comprobantes correspondientes.

7. *En relación con los programas de retiro, ordenamiento y reubicación*

El derecho a un trabajo digno incluye el respeto a la integridad física y mental de la o el trabajador en el ejercicio de su ocupación; éstas se ven claramente afectadas por la incertidumbre que vive la población trabajadora informal al no poder acceder a los permisos que les den certeza para trabajar sin tener que estar siendo retirados de los lugares varias veces al día (en algunas ocasiones con violencia), sin pagar multas o sobornos continuamente para recuperar los productos decomisados o no perder sus productos, por ejemplo cuando se trata de comida y perecederos, entre otros. Por lo anterior, se insta a las autoridades (en particular a la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, las delegacionales, el STC Metro e integrantes de la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal) a:

⁵⁵¹ Propuesta planteada por Norma Samaniego, “Empleo informal y precario. Algunas elementos de la estrategia para México”, documento presentado en el Foro internacional Empleo informal y precario: causas, consecuencias y posibles soluciones, México, 24 y 25 de noviembre de 2014.

⁵⁵² Oscar Elizarrarás Dorantes, *op. cit.*, pp. 37 y 38.

⁵⁵³ Entrevista con Diana Alejandra Silva Londoño, profesora-investigadora de El Colegio de Veracruz y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, 22 de junio de 2015.

⁵⁵⁴ Propuesta retomada de la planteada por Berenice Ramírez López en “Consecuencias económicas y sociales del empleo informal”, documento presentado en el Foro internacional Empleo informal y precario: causas, consecuencias y posibles soluciones, México, 24 y 25 de noviembre de 2014.

- Hacer una evaluación externa de los resultados y el impacto de los programas de reubicación y reordenamiento del trabajo informal en el espacio público existentes, y en particular del comercio popular, en las distintas delegaciones y en el Centro Histórico de la Ciudad de México.⁵⁵⁵
- Desligar los programas de reordenamiento del trabajo informal en el espacio público, particularmente del comercio informal, del enfoque de seguridad pública que prioriza la liberación del espacio público sobre el derecho al trabajo. Este tipo de programas deben estar debidamente justificados y en su elaboración se debe contar con la participación y consulta de los diversos actores en juego: población trabajadora, habitantes de la zona y transeúntes, entre otros. Asimismo, dichos programas deben contar con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como de seguimiento y evaluación de sus resultados e impacto en los derechos de la población.
- Acompañar cualquier programa de retiro o reordenamiento del trabajo informal en el espacio público de una política pública de inclusión integral que contemple la situación de las distintas poblaciones que trabajan en estas condiciones y que incorpore, por ejemplo, esquemas de financiamiento o procesos graduales de formalización.⁵⁵⁶
- Revisar a detalle los avances alcanzados en el ejercicio de ponderación desarrollado por la Corte Constitucional colombiana en diversas sentencias para armonizar la recuperación de los espacios públicos con el ejercicio de derechos de la población trabajadora informal en ellos, en particular sus sentencias T-629/13, T-904/12 y T-729/06; así como de los mecanismos recomendados para que este tipo de programas se implementen garantizando el debido proceso, la legalidad y la seguridad jurídica.
- Rescatar el enfoque de protección y seguridad social que permeaba las primeras acciones de regulación y ordenamiento del trabajo en el espacio público (entre ellos el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal o el RTNADF) en las cuales se preveían, por ejemplo, el acceso a servicios de salud y la provisión o adecuación de espacios dignos para que la población trabajara (baños, servicios públicos, etc.), enfoque que se fue perdiendo en las últimas estrategias de espacios cerrados implementadas en la ciudad.⁵⁵⁷

8. *En relación con las condiciones de trabajo*

Frente a la situación que enfrenta la población trabajadora informal en el espacio público de la Ciudad de México, la autoridades deben asignar suficientes recursos económicos, materiales y humanos, y aplicar todas las medidas adecuadas y pertinentes, hasta el máximo de los recursos disponibles, para que vayan transitando hacia la formalidad y se les asegure el disfrute de condiciones justas, equitativas y satisfactorias en el trabajo, así como el acceso y ejercicio de diversos derechos para tener una calidad de vida.⁵⁵⁸ En este sentido se insta al gobierno de la ciudad a:

⁵⁵⁵ Entrevista con Diana Alejandra Silva Londoño, profesora-investigadora de El Colegio de Veracruz y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, 22 de junio de 2015.

⁵⁵⁶ *Idem.*

⁵⁵⁷ Entrevista con Rodrigo Meneses Reyes, director de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, 1 de julio de 2015.

⁵⁵⁸ Organización Internacional del Trabajo, Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, párrs. 16 y 17; Comité DESC, Observación General núm. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9), párrs. 4, 22, 34 y 62, entre otros; y Comité DESC, Observación General núm. 23. El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7), párrs. 50 y 77.

- Establecer una política laboral que reconozca la importancia de las fuentes de trabajo ofrecidas por el sector informal y que garantice diversos derechos a la población trabajadora informal, primordialmente el derecho al trabajo en sus dos dimensiones; la seguridad social; condiciones justas, equitativas y satisfactorias; y el derecho al uso del espacio público. Esta política debe implementar medidas progresivas a través de las que se extienda la reglamentación de este sector proporcionándoles seguridad para trabajar de manera regulada y ordenada. Asimismo, debe promover un ambiente de trabajo seguro y saludable, para lo cual ha de instituir, mantener y desarrollar de forma progresiva un sistema de seguridad y salud en el trabajo que incluya mecanismos de apoyo para la mejora progresiva de las condiciones de trabajo de las y los trabajadores informales en el espacio público de la ciudad. Este sistema debe ser examinado periódicamente, tal como lo plantean los Convenios núm. 187 y núm. 169 de la OIT.
- Extender a través de la política, las posibilidades de acceso a recursos, crédito, medios de formación, conocimientos técnicos, desarrollo de capacidades y habilidades, entre otros.

a) SEGURIDAD SOCIAL

Se debe avanzar hacia la ampliación de la cobertura de la seguridad social para proteger a las y los trabajadores informales en el espacio público, por lo cual se:

- Exhorta a las autoridades a adoptar planes de pensiones y de salud universal para atender las necesidades de este grupo de población; por ejemplo, se puede iniciar con el otorgamiento de un nivel mínimo de cobertura de riesgos e imprevistos que vaya siendo expandido progresivamente con el tiempo. Si el sistema de seguridad social se integra por planes contributivos voluntarios (es decir que dependan de una participación financiera directa de las personas protegidas o del cumplimiento de un periodo de actividad profesional⁵⁵⁹), las cotizaciones deben ser razonables y pertinentes, sin afectar el ejercicio de otros derechos. Asimismo, debe estar prohibido que la regulación correspondiente establezca como requisito de aseguramiento voluntario o no voluntario a las personas con escasos recursos, el no tener enfermedades preexistentes como tumores malignos, enfermedades crónico-degenerativas, enfermedades congénitas y VIH, entre otros.
- Además de los planes contributivos, adoptar e implementar planes no contributivos por lo menos para proteger contra accidentes y enfermedad, como son los planes de seguridad social no tradicionales (seguro comunitario), micro-seguros y otros planes de microcrédito, tal como lo señala el Comité DESC.

⁵⁵⁹ Organización Internacional del Trabajo, Recomendación núm. 131 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 51ª reunión, Ginebra, 29 de junio de 1967, párr. 1, inciso *b*.

b) INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Para proteger a las personas que se desempeñan en este sector se recomienda:

- Extender la cobertura de la inspección y supervisión del trabajo informal que se realiza en el espacio público. Por lo tanto, se insta a asignar los recursos económicos, materiales y humanos suficientes para la implementación de los mecanismos de supervisión e inspección eficientes y eficaces. Además, los órganos responsables de realizar las inspecciones deben estar debidamente capacitados y orientados sobre el modo de abordar las condiciones de trabajo que se presentan en la informalidad, tal como lo han recomendado organismos como el Comité DESC y la OIT.

➤ Capacitación, formación y aprendizaje

Las y los trabajadores informales en el espacio público se enfrentan continuamente a dificultades y obstáculos al no contar con el nivel educativo mínimo para integrarse al sector formal, así como por la falta de acceso a formación y capacitación para transformar las actividades que desarrollan en trabajos plenamente integrados en la vida económica. Por lo tanto se insta a las autoridades a:

- Establecer un sistema de formación profesional y ocupacional⁵⁶⁰ que contemple:
 - Servicios y programas de educación y capacitación permanente, en horarios y días diversificados, sobre distintas temáticas relacionadas con las actividades que se despliegan en el espacio público, que sean accesibles y asequibles, por ejemplo, para permitir capacitarse a la población trabajadora informal en el espacio público. Será conveniente que estos programas se impartan en un formato sencillo y accesible y puedan darse en las zonas de trabajo o cercanas a ellas.
 - Las capacitaciones que se impartirán deben, por lo menos, cubrir temas relacionados con la protección de la salud tanto de las personas que consumen productos y servicios de este sector como de la misma población trabajadora informal,⁵⁶¹ por ejemplo sobre el manejo y preparación de alimentos y bebidas; los usos del aceite quemado; el manejo de residuos sólidos; la desinfección de equipos, utensilios, alimentos y espacios de venta; la protección de agentes contaminantes; la exposición al sol; las normas que regulan el uso de tanques; y alternativas para usar materiales menos contaminantes (por ejemplo cambiar el uso del unicel), entre otras.
 - Diseñar e implementar un programa de validación de los conocimientos y las competencias adquiridas a través del desempeño de las labores en el trabajo informal en el espacio público, que le sirva a esta población como experiencia y les ayude a ingresar a la formalidad.⁵⁶²
 - Establecer la coordinación interinstitucional entre la STYFE, Sedesa y la Secretaría de Protección Civil, entre otras, para el diseño e implementación de los cursos de capacitación.

⁵⁶⁰ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 142 sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos, artículo 4º.

⁵⁶¹ Entrevista con Clara Jusidman Rapoport, presidenta honoraria de Incide Social, A. C., 28 de junio de 2015.

⁵⁶² Organización Internacional del Trabajo, Recomendación núm. 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, párr. 3, inciso *d*.

- Retomar la propuesta de establecer un centro de capacitación mencionada en el RTNADF e impulsar su creación a corto plazo.
- Impulsar la conformación de cooperativas entre las personas que trabajan de manera informal en el espacio público, así como proporcionar capacitación para su creación y mantenimiento, tal como lo puntualiza la OIT en su Recomendación núm. 193 al remarcar el importante papel de las cooperativas en la transformación del trabajo informal hacia trabajos amparados por la legislación.

c) RESPONSABILIDADES FAMILIARES

Tal como se detectó en este informe, el tema de las responsabilidades familiares es uno de los motivos para ingresar y permanecer en la informalidad en el espacio público, principalmente entre las mujeres. Tener que cuidar a personas dependientes como hijas, hijos o familiares ha orillado a algunas de ellas a dejar los trabajos formales con el objetivo de tener tiempo para cumplir con estas responsabilidades en detrimento del goce de otros derechos. Sin embargo, a pesar de existir cierto grado de flexibilidad en los horarios para desempeñar las actividades en el trabajo informal en el espacio público a costa de obtener menos ingresos, también se presentan horarios amplios de trabajo y se observa que la población se ve en la necesidad de tener consigo a sus hijas e hijos mientras laboran.

Todo lo anterior representa un reto para las autoridades públicas al tener que establecer las acciones necesarias para ayudar, en la medida de lo posible, a las y los trabajadores tanto formales como informales a que puedan conciliar su trabajo y sus responsabilidades familiares, tal como lo establecen la OIT y el Comité DESC. Por lo anterior, se insta a las autoridades a:

- Reconocer los derechos de esta población a la asistencia para el cuidado de hijos, hijas y/o dependientes, los cuales deben estar contemplados en la normatividad que regule sus actividades.
- Contar con programas mediante los que se brinden “servicios asequibles de guardería y de atención a adultos dependientes” dirigidos a padres y madres trabajadoras informales. Dichos servicios deben proveerse a bajo costo tomando en cuenta tanto la variabilidad como el nivel de ingresos al que accede esta población, además de estar cercanos a sus lugares de trabajo. Para atender esta solicitud las autoridades pueden desarrollar o promover servicios comunitarios, públicos o privados que sean compatibles con las condiciones y posibilidades locales, tal como se recomienda en el Convenio núm. 156 de la OIT.
- Establecer medidas de apoyo adecuadas como seguros de maternidad dirigidas a las trabajadoras por cuenta propia en el espacio público cuando no obtengan ingresos suficientes para acceder a este tipo de servicios por ellas mismas.⁵⁶³

d) DIÁLOGO, PARTICIPACIÓN Y CONSENSO

Tal como se señaló anteriormente, se requiere que el gobierno de la ciudad garantice la participación efectiva de las y los trabajadores informales en el espacio público, de las y los habitantes de las zonas

⁵⁶³ Comité DESC, Observación General núm. 23. El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7), párr. 47, inciso g.

y de la sociedad en general en la planeación, ejecución y evaluación de los proyectos de ordenamiento del espacio público, a través de mecanismos transparentes y abiertos al escrutinio público. En tal sentido, se exhorta a las autoridades de la ciudad a:

- Respetar y promover que las y los trabajadores tanto formales como informales se organicen y creen organizaciones independientes; por tanto, los instrumentos que regulan los trabajos desplegados en el espacio público no deben establecer requisitos que impidan su constitución o su existencia, como la realización de trámites desmedidos, complicados y tardados para su constitución, o tener que cubrir un número demasiado alto de integrantes, entre otros.⁵⁶⁴
- Garantizar la participación de las organizaciones de trabajadores informales en el espacio público en la elaboración de la normatividad, estrategias y programas de empleo, entre otros, junto con las que tradicionalmente han participado (las organizaciones patronales y los sindicatos).
- Celebrar consultas con las organizaciones que representan a las y los trabajadores informales, así como con los representantes de grupos étnicos y comunidades indígenas para incluir los resultados en “la formulación, aplicación, revisión y supervisión de las leyes y las políticas relacionadas con el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias”, tal como lo ha propuesto el Comité DESC en su Observación General núm. 23.

9. *En relación con las afectaciones generadas por el trabajo informal en el espacio público*

En varias oportunidades la CDHDF ha instado a las autoridades públicas a que implementen las acciones necesarias para regular, ordenar y supervisar principalmente las actividades comerciales informales que se ejercen en distintos espacios públicos de la ciudad. Estas recomendaciones han sido dirigidas a que se permita el tránsito de personas y vehículos; no se obstaculicen accesos y salidas de casas, escuelas, centros de salud y rampas; se atiendan los problemas generados por el mal manejo de los residuos sólidos y la fauna nociva, entre otras afectaciones. En tal sentido, se exhorta a las autoridades a que den cumplimiento a los puntos de las siguientes recomendaciones, en particular:

- Recomendación 10/2016 relativa a la omisión en el ordenamiento, supervisión y aplicación de la normatividad en el desarrollo de la actividad de comercio informal en el espacio público de la Ciudad de México, lo cual impacta en la calidad de vida de las personas que habitan y transitan en las zonas donde se ejerce dicha actividad.
 - En particular se pide a las delegaciones:
 - * La elaboración de un censo y la actualización de los padrones de personas que realizan actividades comerciales en el espacio público, información que deberá ser tratada conforme a la normatividad en materia de transparencia y protección de datos personales.
 - * La elaboración de un diagnóstico sobre los impactos sociales, ambientales y económicos que se observan en el espacio físico para determinar la procedencia de que en esos lugares se continúe permitiendo llevar a cabo actividades comerciales. En caso de decidirse que

⁵⁶⁴ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, artículos 2º, 3.2 y 7º.

es inviable continuar realizando la actividad comercial en el espacio público referido, se establecerán alternativas de reubicación, garantizando los derechos humanos de las personas que desempeñan esa actividad, así como los de aquellas que habiten o transiten en los espacios a donde serán reubicados.

- * Que a partir del censo y el diagnóstico se elabore e implemente un Plan de trabajo, en coordinación con las autoridades competentes (SGDF, Sedeco, SSPDF, Semovi y Secretaría de Protección Civil, así como el Sistema de Aguas de la Ciudad de México), garantizando los derechos humanos, en el que se establezca como mínimo lo siguiente:

- Acciones de reordenamiento.
- Medidas de mitigación ambiental, vial, de seguridad y de protección civil.
- Medidas para la protección del mobiliario urbano.
- Medidas para garantizar que los productos que se oferten no generen riesgos a la salud ni que con su venta se vulnere alguna norma.
- Acciones por parte de las delegaciones, en coordinación con la SSPDF, que mitiguen los impactos viales y de circulación los días en que se establece la actividad comercial en el espacio público.
- Programas de recolección de residuos sólidos y colocación de mobiliario para el depósito de éstos.
- Programas para garantizar el correcto funcionamiento del servicio de drenaje y alcantarillado en las zonas de los espacios públicos donde se realiza la actividad comercial.
- Acciones de supervisión encaminadas a la aplicación y cumplimiento del Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública, y que personal de cada dependencia realice la supervisión y cumplimiento del Plan de trabajo.

- * Se genere, implemente y difunda un canal de comunicación efectivo con las personas vecinas, comités vecinales, comerciantes y autoridades con el fin de atender de manera conciliatoria los conflictos asociados a la operación del comercio en el espacio público.

- * Se realice un análisis de la normatividad que se aplica en cada demarcación territorial para los casos del comercio informal en los espacios públicos, con el fin de enviarse a la SGDF para que se estructure un proyecto para la actualización, modificación o en su caso expedición de la normatividad aplicable a la regulación y reordenamiento de las actividades que se realizan en la vía pública.

– A la SGDF:

- * Que proponga y solicite a las delegaciones el cumplimiento del Acuerdo núm. 11/98.
- * Que a partir de que reciba de los órganos político-administrativos de la Ciudad de México el análisis normativo antes señalado, si procede, elabore un proyecto de modificación de la normatividad relacionada con las actividades comerciales que se realizan en la vía pública.

– A la Sedeco:

- * Que colabore con aquellos órganos político-administrativos que así lo soliciten en la formulación del Plan de trabajo y de las reglas de operación, en la implementación y

cumplimiento de éstos y de la normatividad para la correcta operación de la actividad de comercio en el espacio público.

- * A partir de la elaboración del Plan de trabajo por parte de los órganos políticos-administrativos, coadyuve en su instrumentación.
- A la SSPDF:
- * Que emita opinión sobre los impactos viales que se observan en los espacios físicos donde se instala o está establecido el comercio en las áreas públicas, con el fin de que sea considerada en el diagnóstico antes referido.
 - * Que se coordine con los órganos político-administrativos que así se lo soliciten en la elaboración e implementación del Plan de trabajo referido, que permita determinar la idoneidad de los espacios donde se realizan actividades comerciales en la vía pública.
 - * Que se coordine con los órganos político-administrativos que así se lo soliciten para que los días que se realizan actividades comerciales en la vía pública se implementen acciones que mitiguen los impactos viales y de circulación que se generan a las personas que habitan y transitan en la zona.
- Recomendación 17/2012, puntos recomendatorios tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo en relación con supervisar que la población comerciante informal cumpla con las indicaciones de protección civil, no se invadan áreas verdes, no se estacionen vehículos en aceras, no se obstaculice el tránsito vehicular y se cuente con un censo, entre otras cosas.
 - Recomendación 11/2010, punto recomendatorio sexto en relación con diseñar e implementar un programa de reordenamiento del comercio en la vía pública dentro del Cetram Pantitlán y en las calles aledañas a éste para que se permita el tránsito y el libre acceso seguro a las personas usuarias de él.
 - Recomendación 24/2009, punto recomendatorio séptimo en relación con diseñar e implementar un programa que permita el desplazamiento de las personas con discapacidad y la no obstrucción de rampas sin demérito de los derechos de las personas trabajadoras informales.
 - Recomendación 4/2008, puntos recomendatorios segundo, tercero y cuarto en relación con instalar mesas de diálogo con la participación de representantes vecinales y representantes de las y los comerciantes en la vía pública; y establecer zonas para el desarrollo de las actividades del comercio en vía pública y la reubicación, entre otros.

Siglas y acrónimos

ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
Anpur	Asociación Nacional de Estudios Graduados e Investigación en la Planificación Urbana y Regional.
ARDF	Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
BNCI	Banco Nacional de Comercio Interior.
CAAP	Centro Andino de Acción Popular.
CCC	Corte Constitucional de Colombia.
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
Cetram	Centros de Transferencia Modal.
CIADH	Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos.
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas.
CIEAP	Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población.
CIES	Consortio de Investigación Económica y Social.
CIET	Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.
CIDIV	Centro de Investigación, Documentación e Información sobre Vivienda.
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo.
Colmex	El Colegio de México.
Comité DESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CRRCVPCH	Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal.
CVSCPP	Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas.
DDF	Departamento del Distrito Federal.
DGTPS	Dirección General de Trabajo y Previsión Social.
DRENA	Dirección de Registro y Evaluación de Trabajadores No Asalariados.
Ednica, I. A. P.	Educación con niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de calle.
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
FDN	Frente Democrático Nacional.

Fondedef	Fondo de Desarrollo Económico y Social del Distrito Federal.
Forlac	Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe.
HIC-AL	Coalición Internacional para el Hábitat. Oficina Regional para América Latina.
IDHC	Institut de Drets Humans de Catalunya.
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
Indeco	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.
LDUDF	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
LMDF	Ley de Movilidad del Distrito Federal.
NASVI	National Association of Street Vendors of India.
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
OG	Observación General.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
PAN	Partido Acción Nacional.
PART	Permiso Administrativo Temporal Renovable.
PBI	Policía Bancaria e Industrial.
PDHCDMX	Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México.
PEA	Población económicamente activa.
PGDDF	Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.
PIB	Producto interno bruto.
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
PMCI	Programa de Mejoramiento del Comercio Informal.
PMCP	Programa de Mejoramiento del Comercio Popular.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PREALC	Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe.
PUEC	Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.
RTNADF	Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Sedeco	Secretaría de Desarrollo Económico.
Sedesa	Secretaría de Salud de la Ciudad de México.
Seduvi	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
Semovi	Secretaría de Movilidad.
SGDF	Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.
Sida	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida.
Siigesi	Sistema Integral de Gestión de Información.
Siscovip	Sistema de Comercio en Vía Pública.
SSPDF	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.
STC Metro	Sistema de Transporte Colectivo Metro.
STYFE	Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.
TOSI	Tasa de ocupación en el sector informal.

UAEM	Universidad Autónoma del Estado de México.
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana.
WIEGO	Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing.



Bibliografía

Publicaciones y artículos

- Abramovich, Víctor, y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 2ª ed., Madrid, Trotta, 2004.
- Aguilar Sánchez, José Antonio Abel, “Aplicación del test de proporcionalidad en la justicia constitucional en materia electoral en México”, en *Justicia Electoral*, cuarta época, vol. 1, núm. 16, julio-diciembre de 2015.
- Arámbulo III, Primo, *et al.*, “La venta de alimentos en la vía pública en América Latina”, en *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, vol. 118, núm. 2, febrero de 1995, pp. 97-107, disponible en <<http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=PAHO&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=19557&indexSearch=ID>>, página consultada el 18 de agosto de 2015.
- Aramburu Otazu, Mikel, “Usos y significados del espacio público”, en *ACE Arquitectura, ciudad y entorno*, año III, núm. 8, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas-Universidad Autónoma de Barcelona, octubre de 2008.
- Aranda Kilian, Lucía, “El uso del cacao como moneda en la época prehispánica y supervivencia en la época colonial”, en *Actas del XIII Congreso Internacional de Numismática*, vol. II, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2003, pp. 1439-1450, disponible en <<http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/museos/mc/actasnumis/volumen-ii/edad-moderna.html>>, página consultada el 16 de octubre de 2015.
- Ávila Navarro, Claudia Paola, y Cecilia Santiago Loredo, “El derecho a la ciudad como un derecho humano emergente desde las peticiones ciudadanas”, en *Dfensor*, año XII, núm. 10, México, CDHDF, octubre de 2014, pp. 16-23.
- Badilla, Ana Elena, y Carlos Rafael Urquilla Bonilla, “El derecho al trabajo en el sistema interamericano de derechos humanos”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del sistema interamericano*, San José, IIDH, 2009, pp. 189-208.
- Balakrishnan, Radhika, *¿Por qué EME y derechos humanos? Integración de estrategias macroeconómicas (EME) con derechos humanos*, Nueva York, Marymount Manhattan College, 2004.
- Barbagelata, Héctor-Hugo, *El particularismo del derecho y los derechos humanos laborales*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2009.

- Barbosa Cruz, Mario, *El trabajo en las calles. Subsistencia y negociación política en la Ciudad de México a comienzo del siglo XX*, México, UAM Cuajimalpa/Colmex, 2008.
- Borja, Jordi, y Zaida Muxí, *El espacio público, ciudad y ciudadanía*, Barcelona, 2000, disponible en <http://www.esdi-online.com/repositori/public/dossiers/DIDAC_wdw7ydy1.pdf>, página consultada el 18 de agosto de 2015.
- , “Espacio público y derecho a la ciudad”, en Ramírez Kuri, Patricia (coord.), *Las disputas por la ciudad: espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 2013.
- Bouzas Ortiz, José Alfonso (coord.), *Trabajar ¿para qué? Reflexiones de lo global a lo local*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 2012.
- Canessa Montejó, Miguel F., “Los derechos humanos laborales: el núcleo duro de derechos (*core rights*) y el *ius cogens* laboral”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 72, Madrid, 2008, pp. 111-151.
- Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, México, septiembre de 2011, disponible en <<http://www.hic-al.org/comite.cfm>>, página consultada el 18 de agosto de 2015.
- Cervantes Niño, José Juan, *Informalidad y racionalidad económica-laboral en la zona metropolitana de Monterrey 1995-2004: nuevos paradigmas del empleo en el sector informal*, tesis de doctorado, San Nicolás de los Garza, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Autónoma de Nuevo León, 2007.
- , *et al.*, “El concepto de economía informal y su aplicación en México: factibilidad, inconvenientes y propuestas”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 23, núm. 1, México, Colmex, enero-abril de 2008, pp. 21-54.
- Coalición Internacional para el Hábitat, “El debate sobre el derecho a la ciudad en el contexto mundial”, en *Dfensor*, año XII, núm. 10, México, CDHDF, octubre de 2014, pp. 38-40.
- Coalición Internacional para el Hábitat. Oficina Regional para América Latina, *El derecho a la ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate*, México, HIC-AL, 2008.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012*, México, CDHDF, 2013.
- , *Informe especial sobre seguridad humana en la ciudad de México 2006-2008*, México, CDHDF, 2008.
- Cross, J., *Informal Politics. Street Vendors and the State in Mexico City*, California, Stanford University Press, 1998.
- Dfensor*, año IX, núm. 1, México, CDHDF, enero de 2011.
- Dfensor*, año XII, núm. 10, México, CDHDF, octubre de 2014.
- De la Garza Toledo, Enrique, “Problemas conceptuales, relaciones de trabajo y derechos laborales de los trabajadores informales”, en *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 2, núm. 3, México, INEGI, septiembre-diciembre de 2011, pp. 5-15.
- , “Trabajo no clásico, organización y acción colectiva”, en De la Garza Toledo, Enrique (coord.), *Trabajo no clásico, organización y acción colectiva*, t. II, México, UAM Iztapalapa/Plaza y Valdés, 2011, pp. 305-334.
- Delgadillo Polanco, Víctor Manuel, “Replamamiento y recuperación del Centro Histórico de la Ciudad de México, una acción pública híbrida, 2001-2006”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VIII, núm. 28, 2008.
- Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México*, t. 5. Grupos de población, México, Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2016, disponible en <<http://www.derechoshu>

- manosdf.org.mx/docs/diagnostico/Tomo5Gruposdepoblacion.pdf>, página consultada el 24 de noviembre de 2016.
- Dolabjian, Diego A., “Espacio público: una mirada desde el derecho constitucional”, en *Contextos*, núm. 4, Buenos Aires, 2012, pp. 55-67, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/context/cont/4/cnt/cnt6.pdf>>, página consultada el 18 de agosto de 2015.
- Duhau, Emilio, “La ciudad informal, el orden urbano y el derecho a la ciudad”, versión para discusión, trabajo presentado en el Congreso de la Anpur, Belo Horizonte, 2003, 11 pp., disponible en <http://barcelonacomuns.pbworks.com/w/file/etch/64058231/DUHAU_LA_CIUADAD_INFORMAL_el_orden_urbano_y_el_derecho_a_la_ciudad.pdf>, página consultada el 27 de octubre de 2016.
- Elizarrarás Dorantes, Oscar, *Control fiscal del comercio informal*, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (col. de Estudios Jurídicos, t. XVI), 2002, disponible en <http://200.94.19.138/biblioteca_cesmdfa/images/rocketlauncher/frontpage/documentos/ESTUDIOS/16.pdf>, página consultada el 18 de agosto de 2015.
- Fraser, Nancy, “Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente”, en *Ecuador Debate*, núm. 46, Quito, CAAP, abril de 1999, pp. 139-173.
- Galeano Rojas, Sonia Marcela, y Arley Bernardo Beltrán Camacho, “Ciudad, informalidad y políticas públicas: una reflexión desde la sociología de lo cotidiano”, en *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, vol. 1, núm. 2, Bogotá, 2008, pp. 280-297.
- Gamero Requena, Julio H., y Gabriela Carrasco, *Trabajo informal y políticas de protección social. Fortaleciendo la voz de los trabajadores en las decisiones de política social en América Latina*, Lima, WIEGO/CIES, 2011.
- García Ochoa, Juan José, “El derecho a la ciudad en el Gobierno del Distrito Federal, avances y desafíos”, en *Dfensor*, año XII, núm. 10, México, CDHDF, octubre de 2014, pp. 11-15.
- Ghai, Dharam, “Trabajo decente. Concepto e indicadores”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 2, Ginebra, 2003, pp. 125-160.
- Giglia, Angela, y Adelina Miranda, “Introducción. Una aproximación comparativa sobre la precariedad urbana”, en Giglia, Angela, y Adelina Miranda (coords.), *Precariedad urbana y lazos sociales: una mirada comparativa entre México e Italia*, México, UAM Iztapalapa/Juan Pablos, 2014.
- Gobierno de India, “National Policy on Urban Street Vendors. Report and recommendations”, mayo de 2006, disponible en <<http://nceuis.nic.in/Street%20Vendors%20policy.pdf>>, página consultada el 4 de septiembre de 2015.
- Gobierno del Distrito Federal, *Tercer Informe de Gobierno del Distrito Federal*, México, septiembre de 2015, disponible en <<http://www.informe.df.gob.mx/>>, página consultada el 1 de diciembre de 2015.
- González Placencia, Luis, y Diana M. Magaña Hernández, “Comercio ambulante e informalidad en la Ciudad de México”, en *Seguridad humana. Una apuesta imprescindible*, México, CDHDF, 2015, pp. 341-372.
- Harvey, David, “El derecho a la ciudad”, en *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*, Madrid, Akal, 2013, disponible en <http://www.cronicon.net/paginas/Documentos/CIUDADES_REBELDES.pdf>, página consultada el 25 de noviembre de 2016.
- Hernández Cervantes, Aleida, *Derechos humanos laborales*, Fase de actualización permanente, México, CDHDF (col. Cuadernos de capacitación), 2013.
- Institut de Drets Humans de Catalunya, *Derechos humanos emergentes*, Barcelona, IDHC, disponible en <<http://www.tiempodelosderechos.es/docs/oct09/dhe.pdf>>, página consultada el 25 de noviembre de 2016.

- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales: sistema universal y sistema interamericano*, San José, IIDH, 2008.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *La informalidad laboral. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Marco conceptual y metodológico*, Aguascalientes, INEGI, 2014.
- Jaramillo Puebla, Norma Angélica, “Comercio y espacio público. Una organización de ambulantes en la Alameda Central”, en *Alteridades*, vol. 17, núm. 34, México, julio-diciembre de 2007.
- Joaquín, Doneliza, *et al.*, “New York City Street Vendors”, en *Street Vendor Studio Final Report*, Columbia University Graduate School of Architecture, Planning and Preservation, 2011, disponible en <http://www.arch.columbia.edu/files/gsap/imceshared/StreetVendorReport_Final.pdf>, página consultada el 9 de septiembre de 2015.
- Landa, Horacio, *Terminología de urbanismo*, México, CIDIV-Indeco, 1976, disponible en <http://www.hic-al.org/glosario_definicion.cfm?id_entrada=9>, página consultada el 18 de agosto de 2015.
- López Roa, Juan Carlos, “El derecho al espacio público”, en *Provincia*, núm. 27, Mérida, Universidad de los Andes, enero-junio de 2012, pp. 105-136.
- Luévano, Alejandro, “Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, su aporte a la reforma política del Distrito Federal”, en *Dfensor*, año XII, núm. 10, México, CDHDF, octubre de 2014, pp. 5-9.
- Maroto Elías, Ximena (coord.), *El trabajo en México. Un acercamiento desde la perspectiva de derechos humanos*, México, Observatorio de Política Social y Derechos Humanos-Incide Social, 2012.
- Marquet Guerrero, Porfirio, “Protección, previsión y seguridad social en la Constitución mexicana”, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 3, UNAM, julio-diciembre de 2006.
- Medellín Urquiaga, Ximena, *Principio pro persona*, México, SCJN/OACNUDH/CDHDF (col. reformadH, módulo 1), 2013.
- Meneses Reyes, Rodrigo, *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, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010.
- , y José Antonio Caballero Juárez, “The right to work on the street: Public space and constitutional rights”, en *Planning Theory*, septiembre de 2013.
- Ministerio de Vivienda y Mitigación de la Pobreza, “National Policy on Urban Street Vendors, 2009”, Nueva Delhi, Gobierno de India, 2009, disponible en <<http://vikaspedia.in/social-welfare/urban-poverty-alleviation-1/vendor-streetpolicy-2009>>, página consultada el 7 de noviembre de 2016.
- Narro Robles, José, *et al.*, “Hacia la universalización de la seguridad social”, documento preliminar para el simposio Hacia la universalización de la salud y la seguridad social, disponible en <http://www.facmed.unam.mx/publicaciones/symposium/husss/pdf/Hacia%20la%20universalizacion%20de%20la%20seguridad%20social%20_2_.pdf>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.
- Negrete Prieto, Rodrigo, “El concepto estadístico de informalidad y su integración bajo el esquema del Grupo de Delhi”, en *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 2, núm. 3, México, INEGI, septiembre-diciembre de 2011, pp. 76-95.
- , “Informalidad y precariedad en el empleo”, conferencia dictada durante el IX Encuentro de estadísticas de género, México, septiembre de 2008, disponible en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/eventos/IXeieg/doctos/1oct/sesion%205%20a/r_negrete.ppt>, página consultada el 25 de octubre de 2016.
- Ochoa León, Sara, *Economía informal: evolución reciente y perspectivas*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, s. f., disponible en <<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21167/105063/file/FATST002%20Economia%20informal.pdf>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*, HR/PUB/12/5, Nueva York y Ginebra, OACNUDH, 2012, 186 pp.
- Organización Internacional del Trabajo, *La extensión del ámbito de aplicación de la legislación laboral a la economía informal. Compendio de comentarios de los órganos de control de la OIT relativos a la economía informal*, Ginebra, OIT, 2010.
- , *La medición de la informalidad: manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*, Turín, Oficina Internacional del Trabajo, 2013.
- , *La seguridad social y la primacía del derecho*, Ginebra, OIT, 2011.
- , *Panorama laboral 2013 América Latina y el Caribe*, Lima, OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2013.
- , *Panorama laboral temático. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*, Lima, OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014.
- , *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social*, Ginebra, OIT, 2011.
- , “Grupos específicos. 4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo”, en *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad*, Ginebra, OIT, 2013.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “¿Cómo se sitúa México?”, en *Boletín del Employment Outlook 2014*, septiembre de 2014.
- Orozco Solano, Víctor Eduardo, “La ponderación como técnica de aplicación de las normas sobre derechos fundamentales: una sentencia emitida por el Tribunal Constitucional español en materia de libertad religiosa”, en *Revista Judicial*, núm. 109, San José, septiembre de 2013, pp. 25-41.
- Pareja, Estel-la, y Aida Guillén, “La Carta de Derechos Humanos Emergentes: una respuesta de la sociedad civil a los retos del siglo XXI”, en *Naturaleza y alcance de los derechos humanos emergentes: la Carta de Derechos Humanos Emergentes y el derecho a la renta básica de ciudadanía*, Barcelona, IDHC (serie Carta de Derechos Humanos Emergentes, núm. 1), 2007.
- Pérez Calderón, Rebeca, “Algunas consideraciones sobre el comercio informal en la Ciudad de México”, en *Gestión y estrategia*, núm. 25, México, UAM Azcapotzalco, enero-junio de 2004.
- Pérez Mendoza, Araceli, “Adolescentes faquires”, en *Rayuela. Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en Lucha por sus Derechos*, núm. 5, mayo de 2011-noviembre de 2012, pp. 204-212.
- Portes, Alejandro, y William Haller, *La economía informal*, Santiago, Cepal-División de Desarrollo Social/ONU (serie Políticas sociales, núm. 100), 2004.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Planeamiento urbano para autoridades locales*, Bogotá, ONU-Hábitat/Siemens/Instituto de Desarrollo Urbano, 2014.
- Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, *El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos*, OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe (Notas sobre formalización), 2014, disponible en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245619.pdf>, página consultada el 3 de noviembre de 2016.
- Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, *Primera fase del estudio para el diagnóstico integral de la zona denominada polígono de La Merced, con miras a su revitalización económica y reconstrucción del tejido social*, México, PUEC-UNAM, julio de 2014, disponible en <http://www.sedecodf.gob.mx/archivos/Carrusel_Horizontal/2015/PUEC/Estudio_PUEC_4.pdf>, página consultada el 23 de noviembre de 2015.

- Ramírez Kuri, Patricia, “El espacio público: ciudad y ciudadanía. De los conceptos a los problemas de la vida pública local”, en Ramírez Kuri, Patricia (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México, Flacso/Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 31-58.
- , “El resurgimiento de los espacios públicos en la Ciudad de México. Diferencias y conflictos por el derecho al lugar”, en Ramírez Kuri, Patricia (coord.), *Las disputas por la ciudad: espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 2013.
- Ramírez López, Berenice, “Consecuencias económicas y sociales del empleo informal”, documento presentado en el Foro internacional Empleo informal y precario: causas, consecuencias y posibles soluciones, México, 24 y 25 de noviembre de 2014.
- Ramírez Zaragoza, Miguel Ángel, “La construcción social del derecho a la ciudad en el Distrito Federal”, en *Dfensor*, año XII, núm. 10, México, CDHDF, octubre de 2014, pp. 42-50.
- Rangel Mora, Maritza, “La recuperación del espacio público para la sociabilidad ciudadana”, documento presentado en el Congreso Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable 2002, Valparaíso, agosto de 2002, disponible en <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/13458/1/recuperacion_spacio.pdf>, página consultada el 18 de agosto de 2015.
- Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 2, núm. 3, México, INEGI, septiembre-diciembre de 2011.
- Reyes Gaytán, Germán, “Los derechos humanos y el trabajo”, en Bouzas Ortiz, José Alfonso (coord.), *Trabajar ¿para qué? Reflexiones de lo global a lo local*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 2012, pp. 173-217.
- Rosillo Martínez, Alejandro, y Guillermo Luévano Bustamante, “El desarrollo jurisprudencial de la reforma constitucional en derechos humanos”, en *Entretextos*, año 8, núm. 22, abril-julio de 2016.
- Ruiz de los Santos, Sandra Rosalía, “Deambulando entre los vagoneros del Metro de la Ciudad de México”, en *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, año 30, núm. 66, enero-junio de 2009.
- Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, “El trabajo informal en México: un asunto de derechos humanos y de seguridad nacional”, en Kurczyn Villalobos, Patricia (coord.), *Derechos humanos en el trabajo y la seguridad social. Liber amicorum: en homenaje al doctor Jorge Carpizo McGregor*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3684>>, página consultada el 23 de noviembre de 2015.
- , “La constitucionalización del derecho humano a la seguridad social en Latinoamérica”, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 19, julio-diciembre de 2014.
- Samaniego, Norma, “El crecimiento explosivo de la economía informal”, en *Economía UNAM*, vol. 5, núm. 13, México, 2008, pp. 30-41.
- , “Empleo informal y precario. Algunas elementos de la estrategia para México”, documento presentado en el Foro internacional Empleo informal y precario: causas, consecuencias y posibles soluciones, México, 24 y 25 de noviembre de 2014.
- Samaniego Breach, Norma, *La participación del trabajo en el ingreso nacional. El regreso a un tema olvidado*, México, Cepal (serie Estudios y perspectivas, núm. 157), 2014.
- Sánchez Vargas, Armando, *Evaluación externa de la operación del Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (Capacites) 2014*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 30 de diciembre de 2014, disponible en <http://www.evalua.cdmx.gob.mx/docs/evaluaciones/externas/2014/inf_capacites_2014.pdf>, página consultada el 29 de septiembre de 2016.
- Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, *Guía general del Fondo del Archivo Histórico de la Secretaría de Gobierno*, México, SGDF, s. f., disponible en <<http://www.transparencia.df.gob.mx/work/sites/>>

- vut/docs/gobierno/art14/fracc13/Guia_de_Fondo_Historico_de_la_SGDF.pdf>, página consultada el 20 de noviembre de 2016.
- Serrano, Sandra, y Daniel Vázquez (coords.), *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso-México, 2013, 156 pp.
- Silva Londoño, Diana Alejandra, *Espacio urbano y comercio en vía pública. Reglas, redes y uso del espacio público en la Ciudad de México*, tesis para obtener el grado de maestra en Ciencias Sociales, México, Flacso, 2006.
- , *Negociando la (in)-formalidad. Las contendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, tesis para obtener el grado de doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología, México, Centro de Estudios Sociológicos-Colmex, 2011.
- , “Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2007)”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, abril-junio de 2010, pp. 195-224.
- Sinha, Shalini, y Sally Roever, *La política nacional de vendedores ambulantes urbanos de la India*, WIEGO (Nota de Política de WIEGO (Políticas urbanas), núm. 2), abril de 2011, disponible en <http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Sinha_WIEGO_PB2_espanol.pdf>, página consultada el 4 de septiembre de 2015.
- Tokman, Víctor E., “Informalidad en América Latina: balance y perspectivas de políticas”, en *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 2, núm. 3, México, INEGI, septiembre-diciembre de 2011, pp. 16-31.
- Torres Jiménez, Ricardo, “La re ordenación del comercio en la vía pública en el Distrito Federal. Programas 1997 y 1998”, en *Sociológica*, año 13, núm. 37, México, UAM, mayo-agosto de 1998, pp. 267-277.
- Trebilcock, A., “International Labour Standards and the Informal Economy”, en *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Ginebra, OIT, 2004, pp. 585-613.
- Yale Law School Transnational Development Clinic y Jerome N. Frank Legal Services Organization, “Working paper. Developing National Street Vendor Legislation in India: A Comparative Study of Street Vending Regulation”, enero de 2011, disponible en <https://www.law.yale.edu/system/files/documents/pdf/Clinics/TDC_ComparativeStudyStreetVending.pdf>, página consultada el 4 de septiembre de 2015.
- Varela Llamas, Rogelio, *et al.*, “El empleo formal e informal en México: un análisis discriminante”, en *Papeles de Población*, vol. 19, núm. 78, CIEAP-UAEM, octubre-diciembre de 2013, pp. 111-140.
- Vázquez, Cristo Avimael, *et al.*, “Espacio público e informalidad: el caso del programa de apoyo para la reubicación del comercio popular en la ciudad de México”, en *Revista de Antropología Experimental*, núm. 11, Jaén, 2011, pp. 139-158.
- Vázquez, Daniel, y Domitille Delaplace, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, en *SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 8, núm. 14, Sao Paulo, junio de 2011, pp. 35-65.
- Vázquez, Luis Daniel, y Sandra Serrano, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Carbonell, Miguel, y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011.
- Villegas, Pascale, “Del tianguis prehispánico al tianguis colonial: lugar de intercambio y predicación (siglo XVI)”, en *Estudios Mesoamericanos*, nueva época, núm. 8, México, UNAM, enero-junio

de 2010, pp. 93-101, disponible en <<http://www.iifilologicas.unam.mx/estmesoam/uploads/Vol%C3%BAmenes/Volumen%208/Villegas-tianguis-prehispanico.pdf>>, página consultada el 16 de octubre de 2015.

Zambrano Pantoja, Fabio, “La polisemia del espacio público”, en *Bogotá y lo público*, Bogotá, Universidad de los Andes (col. Construcción de lo público, núm. 1), 2003.

Instrumentos internacionales

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Foro Social de las Américas, Quito, julio de 2004; y Foro Mundial Urbano, Barcelona-Quito, octubre de 2004, disponible en <http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3>, página consultada el 18 de agosto de 2015.

Comité DESC, Observación General núm. 6. Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, E/C.12/1995/16/Rev.1, aprobada en el 13º periodo de sesiones, 8 de diciembre de 1995.

———, Observación General núm. 18. El derecho al trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/18, aprobada en el 35º periodo de sesiones, 24 de noviembre de 2005.

———, Observación General núm. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9), E/C.12/GC/19, aprobada en el 39º periodo de sesiones, 23 de noviembre de 2007.

———, Observación General núm. 23. El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7), E/C.12/GC/23, 27 de abril de 2016.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la Resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. India*, A/HRC/WG.6/13/IND/1, 8 de marzo de 2012.

Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/44/25, Nueva York, 20 de noviembre de 1989.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 2 de mayo de 1948.

Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, aprobada en el marco del segundo Forum Universal de las Culturas Monterrey 2007, Monterrey, noviembre de 2007.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 14ª reunión, Ginebra, 28 de junio de 1930.

———, Convenio núm. 78 sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 29ª reunión, Montreal, 9 de octubre de 1946.

———, Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 31ª reunión, San Francisco, 9 de julio de 1948.

———, Convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 32ª reunión, Ginebra, 1 de julio de 1949.

- , Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima), adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 35ª reunión, Ginebra, 28 de junio de 1952 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1959).
- , Convenio núm. 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 40ª reunión, Ginebra, 25 de junio de 1957.
- , Convenio núm. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 42ª reunión, Ginebra, 25 de junio de 1958.
- , Convenio núm. 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social), adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 46ª reunión, Ginebra, 28 de junio de 1962 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de febrero de 1978).
- , Convenio núm. 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 48ª reunión, Ginebra, 8 de julio de 1964.
- , Convenio núm. 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 51ª reunión, Ginebra, 29 de junio 1967.
- , Convenio núm. 130 sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 53ª reunión, Ginebra, 25 de junio de 1969.
- , Convenio núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 58ª reunión, Ginebra, 26 de junio de 1973 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de junio de 2016).
- , Convenio núm. 142 sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 60ª reunión, Ginebra, 23 de junio de 1975.
- , Convenio núm. 150 sobre la administración del trabajo, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 64ª reunión, Ginebra, 26 de junio de 1978.
- , Convenio núm. 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 67ª reunión, Ginebra, 23 de junio de 1981.
- , Convenio núm. 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 68ª reunión, Ginebra, 21 de junio de 1986.
- , Convenio núm. 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 75ª reunión, Ginebra, 21 de junio de 1988.
- , Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 76ª reunión, Ginebra, 27 de junio de 1989.
- , Convenio núm. 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 87ª reunión, Ginebra, 17 de junio de 1999.
- , Convenio núm. 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 95ª reunión, Ginebra, 15 de junio de 2006.
- , *Informe III. Estadísticas del trabajo infantil*, 18ª reunión de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2008, disponible en

- <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_099977.pdf>, página consultada el 20 de agosto de 2015.
- , *Informe VI. El trabajo decente y la economía informal*, 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002.
- , *Informe VI. Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2011.
- , Recomendación núm. 67 sobre la seguridad de los medios de vida, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 26ª reunión, Filadelfia, 12 de mayo de 1944.
- , Recomendación núm. 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 48ª reunión, Ginebra, 8 de julio de 1964.
- , Recomendación núm. 131 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 51ª reunión, Ginebra, 29 de junio de 1967.
- , Recomendación núm. 134 sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 53ª reunión, Ginebra, 25 de junio de 1969.
- , Recomendación núm. 146 sobre la edad mínima, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 58ª reunión, Ginebra, 26 de junio de 1973.
- , Recomendación núm. 169 sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 70ª reunión, Ginebra, 27 de junio de 1984.
- , Recomendación núm. 176 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 75ª reunión, Ginebra, 21 de junio de 1988.
- , Recomendación núm. 190 sobre las peores formas de trabajo infantil, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 87ª reunión, Ginebra, 17 de junio de 1999.
- , Recomendación núm. 193 sobre la promoción de las cooperativas, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 90ª reunión, Ginebra, 20 de junio de 2002.
- , Recomendación núm. 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 92ª reunión, Ginebra, 17 de junio de 2004.
- , Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 101ª reunión, Ginebra, el 14 de junio de 2012.
- , Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 104ª reunión, Ginebra, 12 de junio de 2015, disponible en <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204>, página consultada el 6 de agosto de 2015.
- , Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal. Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 90ª reunión, Ginebra, 2002, disponible en <<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>>, página consultada el 7 de noviembre de 2016.
- , Resolución sobre las estadísticas del trabajo infantil, adoptada por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo durante su 18ª reunión, Ginebra, 5 de diciembre de 2008, disponible en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_112462.pdf>, página consultada el 20 de agosto de 2015.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, disponible en <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>>, página consultada el 8 de octubre de 2014.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su XVIII periodo de sesiones, San Salvador, 17 de noviembre de 1988, disponible en <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>>, página consultada el 8 de octubre de 2014.

Normatividad nacional y local

Acuerdo número 11/98, mediante el cual se emite el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública y los criterios para la aplicación de las cuotas por concepto de aprovechamiento por el uso o explotación de vías y áreas públicas para realizar actividades mercantiles, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 16 de febrero de 1998.

Acuerdo por el que se aprueba el Programa Sectorial de Desarrollo Económico y Empleo 2013-2018, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de octubre de 2014.

Acuerdo por el que se crea el órgano de apoyo a las actividades de la Jefatura de Gobierno en el Centro Histórico de la Ciudad de México, denominado Autoridad del Centro Histórico, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 22 de enero de 2007.

Acuerdo por el que se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 13 de febrero de 2003.

Acuerdo por el que se expide el Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de agosto de 2011, disponible en <http://www.autoridadcentrohistorico.df.gob.mx/noticias/articulos/plan_de_manejo.pdf>, página consultada el 15 de octubre de 2015.

Aviso por el cual se da a conocer la Evaluación Interna 2012 del Seguro de Desempleo del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de julio de 2013.

Aviso por el cual se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Seguro de Desempleo para Vagoneros en el Sistema de Transporte Colectivo 2010, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 9 de julio de 2010.

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.

Código Fiscal del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el martes 29 de diciembre de 2009; última reforma publicada el 29 de enero de 2015.

Código Penal para el Distrito Federal, reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de septiembre de 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 15 de agosto de 2016.

Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado “Sistema de Transporte Colectivo”, para construir, operar y explorar un tren rápido, con recorrido subterráneo y superficial, para el

- transporte colectivo en el Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1967.
- Decreto por el que se declara una Zona de Monumentos Históricos denominada Centro Histórico de la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de abril de 1980.
- Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 11 de enero de 2008.
- Decreto por el que se reforman diversas disposiciones y se deroga el artículo 48 *sexтус* del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 15 de marzo de 2013.
- Esquemas Especiales para el Desarrollo Empresarial que integran el Programa Estratégico de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal, publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 22 de noviembre de 2013, disponible en <http://www.sedecodf.gob.mx/archivos/Menu_Horizontal/2015/Integracion_a_la_Economia_Formal.pdf> y <http://www.sedecodf.gob.mx/archivos/Etiquetas_Verticales/Integracion_a_la_Economia_Formal_Criterios_Tecnicos_de_Operacion.pdf>, ambas páginas consultadas el 4 de septiembre de 2015.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994; última reforma publicada el 27 de junio de 2014.
- Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de mayo de 2004; última reforma publicada el 18 de diciembre de 2014.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 15 de julio de 2010; última reforma publicada el 24 de marzo de 2015.
- Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de abril de 2011, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-f1ff0bbc7c9bd742d2c5357f1a8a2039.pdf>>, página consultada el 18 de agosto de 2015.
- Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 1 de junio de 1999; abrogada el 30 de julio de 2004.
- Ley de Movilidad del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 14 de julio de 2014; última reforma publicada el 28 de noviembre de 2014.
- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 21 de diciembre de 1995; última reforma publicada el 28 de noviembre de 2014.
- Ley de Salud del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de septiembre de 2009; última reforma publicada el 19 de enero de 2016.
- Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de diciembre de 1996; última reforma publicada el 17 de septiembre de 2015.
- Ley del Seguro Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 1995; última reforma publicada el 12 de noviembre de 2015, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lss.htm>>, página consultada el 23 de noviembre de 2015.
- Ley Federal del Trabajo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de abril de 1970; última reforma publicada el 12 de junio de 2015, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft.htm>>, página consultada el 23 de noviembre de 2015.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de diciembre de 1998; última reforma publicada el 18 de noviembre de 2015.

- Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de mayo de 2003; última reforma publicada el 15 de julio de 2011.
- Ley para el Desarrollo Económico del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 10 de abril de 2014.
- Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 22 de mayo de 2006.
- Lineamientos para la operación y funcionamiento de los mercados públicos del Distrito Federal, publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 15 de septiembre de 2010.
- Manual de Organización Institucional, actualizado y publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de noviembre de 2014.
- Programa de Apoyo para la Reubicación del Comercio Popular del Centro Histórico de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 16 de octubre de 2007.
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 11 de septiembre de 2013.
- Programa para la Integración a la Economía Formal de los Comerciantes al Interior del Sistema de Transporte Colectivo Metro, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 6 de marzo de 2014.
- Reglamento de Cargadores de Número, No Asalariados, que ejerzan su actividad en los sitios públicos del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1945.
- Reglamento de la Agencia de Protección Sanitaria del Gobierno del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de noviembre de 2010.
- Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de diciembre de 2004; última reforma publicada el 30 de junio de 2008.
- Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de afiliación, clasificación de empresas, recaudación y fiscalización, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de noviembre de 2002; última reforma publicada el 15 de julio de 2005, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=717468&fecha=01/11/2002>, página consultada el 23 de noviembre de 2015.
- Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 1951.
- Reglamento de Transporte del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de diciembre de 2003.
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de diciembre de 2000; última reforma publicada el 1 de diciembre de 2015.
- Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de mayo de 1975, texto sin reformas.
- Reglas de Operación del Programa de Seguro de Desempleo 2010, publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de enero de 2010.
- Reglas de Operación del Programa de Seguro de Desempleo 2012, publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 9 de febrero de 2012.

Jurisprudencia nacional

- Segunda Sala, Amparo administrativo en revisión 1774/54, 29 de julio de 1954.
- , Amparo en revisión 4303/62, 16 de noviembre de 1962.

Tribunales Colegiados de Circuito, Resolución de la queja 176/87, promovida por el Departamento del Distrito Federal, 8 de octubre de 1987.

———, Resolución del amparo en revisión 1104/77, 22 de junio de 1978.

———, Resolución del amparo en revisión 1622/79, 6 de junio de 1980.

Normatividad extranjera

Constitución Política de Colombia, publicada en la *Gaceta Constitucional*, núm. 116, 20 de julio de 1991, disponible en <<http://www.constitucioncolombia.com/indice.php>>, página consultada el 18 de agosto de 2015.

The Employees' Provident Funds and Miscellaneous Provisions Act, núm. 19 de 1952, publicada en *The Gazette of India* el 4 de marzo de 1952, disponible en <http://www.epfindia.com/site_docs/PDFs/Downloads_PDFs/EPFAct1952.pdf>, página consultada el 27 de octubre de 2016.

The Employees' State Insurance Act, núm. 34 de 1948, publicada en *The Gazette of India* el 19 de abril de 1948, disponible en <<http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/687/Employees%20State%20Insurance%20Act%201948.pdf>>, página consultada el 27 de octubre de 2016.

The Industrial Disputes Act, núm. 14 de 1947, publicada en *The Gazette of India* el 11 de marzo de 1947, disponible en <<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/32067/109726/F1337789385/IND32067%202.pdf>>, página consultada el 25 de noviembre de 2016.

The Maternity Benefit Act, núm. 53 de 1961, publicada en *The Gazette of India* el 12 de diciembre de 1961, disponible en <<http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/678/maternitybenefitsact1961.pdf>>, página consultada el 27 de octubre de 2016.

The Payment of Gratuity Act, núm. 39 de 1972, publicada en *The Gazette of India* el 21 de agosto de 1972, disponible en <<http://www.labour.nic.in/sites/default/files/ThePaymentofGratuityAct1972.pdf>>, página consultada el 27 de octubre de 2016.

The Unorganised Workers' Social Security Act, núm. 33 de 2008, publicada en *The Gazette of India* el 31 de diciembre de 2008, disponible en <<http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/686/Unorganised%20Workers%20Social%20Security%20Act%202008.pdf>>, página consultada el 25 de noviembre de 2016.

The Workmen's Compensation Act, núm. 8 de 1923, publicada en *The Gazette of India* el 5 de marzo de 1923, <<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/49124/118380/F1815578822/PAK49124%20Eng.pdf>>, página consultada el 27 de octubre de 2016.

Jurisprudencia extranjera

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-386/13, 28 de junio de 2013, disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/T-386-13.htm#_ftn34>, página consultada el 7 de septiembre de 2015.

———, Sentencia T-629/13, 11 de septiembre de 2013, disponible en <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-629-13.htm>>, página consultada el 7 de septiembre de 2015.

———, Sentencia T-729/06, 25 de agosto de 2006, disponible en <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-729-06.htm>>, página consultada el 7 de septiembre de 2015.

———, Sentencia T-904/12, 2 de noviembre de 2012, disponible en <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-904-12.HTM>>, página consultada el 7 de septiembre de 2015.

Suprema Corte de India, Caso *Gainda Ram & Ors vs. M. C. D. & Ors*, 8 de octubre de 2010, disponible en <<https://indiankanon.org/doc/70378761/>>, página consultada el 4 de septiembre de 2015.

Páginas de internet

Addressing Urban Poverty, Reshaping Urban Planning, “Ley nacional sobre venta ambulante de la India diseñada para hacer ciudades más inclusivas”, 8 de junio de 2014, disponible en <<http://www.inclusivecities.org/blog/ley-nacional-sobre-venta-ambulante-de-la-india-disenada-para-hacer-ciudades-inclusivas-mas/>>, página consultada el 4 de septiembre de 2015.

Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, “Centro de Estudios Sociales y de Opinión”, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/cesop/>>, página consultada el 10 de julio de 2015.

Centro Médico ABC, “Clínicas de asistencia privada ABC”, disponible en <<http://www.abchospital.com/beneficiencia/clinicas-asistenciales/clinicas-de-asistencia-privada-abc/>>, página consultada el 15 de julio de 2016.

CEPALSTAT, Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “México: perfil nacional económico”, disponible en <http://interwp.cepal.org/cepalsat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=MEX&idioma=spanish>, página consultada el 20 de octubre de 2015.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Banco de Información Económica”, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>>, página consultada el 23 de noviembre de 2015.

———, “Censo de Población y Vivienda, 2010”, disponible en <<http://www.censo2010.org.mx/>>, página consultada el 23 de noviembre de 2015.

———, “Comercio”, disponible en <<http://cuentame.inegi.org.mx/economia/parque/comercio/i-comercio.pdf>>, página consultada el 10 de julio de 2015.

———, “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad”, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/default.aspx>>, página consultada el 10 de julio de 2015.

———, “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad. Consulta interactiva de indicadores estratégicos (InfoLaboral), a partir de 2005”, disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/infoenoe/Default_15mas.aspx?s=est&c=26227&p=>, página consultada el 21 de noviembre de 2016.

———, “Glosario”, disponible en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/Glosario>>, página consultada el 10 de julio de 2015.

———, “Trabajo infantil 2015”, disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/modulos/mti/2015/>>, página consultada el 20 de noviembre de 2016.

Mural *El tianguis de Tlatelolco*, disponible en <http://www.profeco.gob.mx/educ_div/mural.pdf>, página consultada el 16 de octubre de 2015.

National Association of Street Vendors of India-NASVI, “Statistics & the Street Vendors”, disponible en <<http://nasvinet.org/newsite/statistics-the-street-vendors-2/>>, página consultada el 4 de septiembre de 2015.

Organización Internacional del Trabajo, disponible en <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang-es/index.htm>>, página consultada el 6 de agosto de 2015.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, “Glosario de términos laborales”, disponible en <<http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/Glosario/glosario.htm#u>>, página consultada el 19 de noviembre de 2016.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos”, disponible en <<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>>, página consultada el 16 de octubre de 2015.

Urban Justice Center, disponible en <<http://urbanjustice.org/>>, página consultada el 13 de abril de 2016.

Ventanilla Única de Transparencia del Gobierno del Distrito Federal, “Secretaría de Gobierno del Distrito Federal. Funciones, objetivos y actividades relevantes de la Coordinación General de Reordenamiento de la Vía Pública del Centro Histórico”, disponible en <http://www.transparencia.df.gob.mx/wb/vut/fraccion_iii_funciones_sg>, página consultada el 15 de noviembre de 2015.

Recomendaciones de la CDHDF

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 8/2009, Colocación de diversas ferias que obstruyen los accesos de la escuela primaria Narciso Ramos Galicia y del Jardín de Niños Tláhuac, expediente núm. CDHDF/122/05/TLAH/D1112.000, disponible en <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_0908.pdf>, página consultada el 27 de octubre de 2016.

———, Recomendación 24/2009, Discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entorno públicos de la Ciudad de México, expedientes núms. CDHDF/III/122/CUAUH/09/D1526, CDHDF/122/07/AO/D3041-IV, CDHDF/122/07/CUAUH/D3588-IV (y su acumulado CDHDF/122/07/CUAUH/D4341-IV), CDHDF/122/07/BJ/D3611-IV, CDHDF/122/07/BJ/D3711-IV, CDHDF/122/07/XOCH/D6845-IV, CDHDF/IV/122/COY/08/D1151, CDHDF/IV/122/CUAUH/08/D1943, CDHDF/IV/122/XOCH/08/D3436, CDHDF/IV/122/XOCH/08/D3575, CDHDF/IV/122/CUAUH/08/D3581 (y sus acumulados CDHDF/121/07/CUAUH/D2840-IV y CDHDF/IV/122/COY/09/D1535), CDHDF/IV/122/CUAUH/08/D4146, CDHDF/IV/122/IZTP/08/P4518 (y su acumulado CDHDF/IV/122/IZTP/08/P5389), CDHDF/IV/122/GAM/08/D4926, CDHDF/IV/122/CUAUH/08/D5490 (y su acumulado CDHDF/IV/122/CUAUH/09/D5693), CDHDF/IV/122/CUAUH/08/D5585, CDHDF/IV/122/AO/08/D6203, CDHDF/IV/122/CUAUH/09/D0463, CDHDF/IV/122/BJ/09/D0571, CDHDF/IV/122/CUAUH/09/D0593, CDHDF/IV/122/IZTP/09/D2797 y CDHDF/IV/121/GAM/09/D3048, disponible en <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_0924.pdf>, página consultada el 27 de octubre de 2016.

———, Recomendación 11/2010, Falta de accesibilidad y seguridad en el Centro de Transferencia Modal Pantitlán, expediente núm. CDHDF/122/06/IZTAC/D0936.000, disponible en <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1011.pdf>, página consultada el 27 de octubre de 2016.

———, Recomendación 17/2012, Sobre la vulneración al principio de legalidad y al derecho a vivir un nivel de vida adecuado de las personas que viven en la colonia Merced Balbuena, quienes se ven afectadas por la romería que se establece en ese lugar entre los meses de noviembre a diciembre, sin la adecuada organización por parte de la Jefatura Delegacional en Venustiano Carranza, expediente núm. CDHUS/III/122/VC/09/D7207, disponible en <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1217.pdf>, página consultada el 27 de octubre de 2016.

———, Recomendación 10/2016, Omisión en el ordenamiento, supervisión y aplicación de la normatividad en el desarrollo de la actividad de comercio informal en el espacio público de

la Ciudad de México, lo cual impacta a la calidad de vida de las personas que habitan y transitan en las zonas donde se ejerce esa actividad, expedientes núm. 1. CDHDF/III/122/IZTP/08/D7485 y sus acumulados CDHDF/III/122/IZTP/11/D5946, y CDHDF/III/122/CUAUH/12/D6020, CDHDF/III/122/IZTP/16/D0996; 2. CDHDF/III/122NC/09/D2482 y sus acumulados CDHDF/III/122/VC/09/D0965, CDHDF/III/122/VC/09/D6155, y CDHDF/III/122/VC/13/D2563; 3. CDHUP/III/122/AO/09/D5815 y su acumulado CDHDF/III/121/AO/15/D7884; 4. CDHUS/III/122/XOCH/11/D6269; 5. CDHUO/III/122/IZTP/11/D7049; 6. CDHDF/III/122NC/12/D0606; 7. CDHDF/III/122/XOCH/12/D6403; 8. CDHDF/III/122/TLAL/12/D7504 y su acumulado CDHDF/III/122/TLAL/12/D6806; 9. CDHDF/III/122/IZTP/13/D5895; 10. CDHDF/III/122/IZTP/13/D6328; 11. CDHDF/III/122/IZTP/14/D0376; 12. CDHDF/III/122/XOCH/14/D1531; 13. CDHDF/III/122/CUAUH/14/D5847; 14. CDHDF/III/122/IZTP/15/N2150; 15. CDHDF/III/122/IZTP/15/D2387; 16. CDHDF/III/121/TLAH/15/N3200; 17. CDHDF/III/122/IZTP/15/D4681; 18. CDHDF/III/122/TLAL/15/D5950; 19. CDHDF/III/122/CUAUH/15/D7303; y 20. CDHDF/III/122/GAM/16/D0705, disponible en <<http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2016/08/recomendacion-102016/>>, página consultada el 19 de noviembre de 2016.

Boletines y notas de prensa

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Boletín núm. 185/2012, Aunque informal, el comercio en la vía pública es un trabajo digno y no puede tolerarse abusos en contra de quienes lo ejercen: Luis González Placencia, 18 de mayo de 2012.

———, Boletín núm. 280/2013, Inicia CDHDF segunda edición del seminario Los derechos laborales en México: perspectivas, retos y desafíos, 13 de agosto de 2013.

———, Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos, Síntesis de monitoreo de los principales periódicos de circulación nacional del 1 de enero de 2013 al 5 de mayo de 2015.

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Boletín de prensa, Un solo Salario Mínimo General de \$70.10 pesos diarios para todo el país a partir del 1º de octubre de 2015, México, 24 de septiembre de 2015, disponible en <http://www.conasami.gob.mx/bol_un_salario_minimo_para_el_pais_28092015.html>, página consultada el 15 de julio de 2016.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Boletín de prensa núm. 198/15, Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el primer trimestre de 2015, Aguascalientes, INEGI, 15 de mayo de 2015.

Sevilla, Ricardo, “Modalidad 40. Cómo afiliarse al IMSS como trabajador no asalariado”, en *Excelsior*, México, 11 de abril de 2015, p. 14, disponible en <<http://www.excelsior.com.mx/periodico/flip-nacional/11-04-2015/portada.pdf>>, página consultada el 20 de noviembre de 2016.

Oficios

Autoridad del Centro Histórico, Subdirección de Coordinación y Vinculación, Oficio núm. ACH/CEVI/SCV/010/2015, 13 de julio de 2015.

Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, Presidencia, Oficio núm. COPRED/P/CAPPyL/364/2015, 23 de julio de 2015.

- Delegación Azcapotzalco, Dirección General Jurídica y de Gobierno, Oficio núm. DEL-AZCA/DGJG/2015-396, 8 de diciembre de 2015.
- Delegación Cuauhtémoc, Dirección General Jurídica y de Gobierno, Oficio núm. DGJYG/010/2015, 4 de enero de 2016.
- Delegación Cuajimalpa de Morelos, Dirección de Gobierno, Oficio núm. DG/2145/2015, 9 de junio de 2015.
- Delegación Iztacalco, Jefatura Delegacional, Oficio núm. JDI/812/2015, 20 de julio de 2015.
- Delegación Iztapalapa, Coordinación de Mercados y Vía Pública, Oficio núm. DJ/1088/2015, 30 de julio de 2015.
- Delegación La Magdalena Contreras, Subdirección de Transparencia, Integración Normativa y Derechos Humanos, Oficio núm. MACO08-10-111/754/2015, 5 de agosto de 2015.
- Delegación Miguel Hidalgo, Subdirección de Comercio en Vía Pública, Oficio núm. MH/DGGPC/DG/SMCVP/373/2015, 12 de agosto de 2015.
- Delegación Milpa Alta, Dirección General Jurídica y de Gobierno, Oficio núm. DGJG/1213/2015, 31 de julio de 2015.
- Delegación Tláhuac, Dirección General Jurídica y de Gobierno, Oficio núm. DGJG/2719/2015, 28 de julio de 2015.
- Delegación Tlalpan, Dirección General Jurídica y de Gobierno, Oficio núm. DT/DGJG/01469/2015, 31 de julio de 2015.
- Delegación Venustiano Carranza, Subdirección de Gobierno y Control de Giros Mercantiles, Oficio núm. DGJG/DG/SDGCGM/875/2015, 31 de julio de 2015.
- Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica, Subdirección de Normatividad y Supervisión en los Juzgados Cívicos, Oficio núm. CJSL/DEJC/2347/2015, 23 de julio de 2015.
- Fideicomiso del Centro Histórico, Dirección General, Oficio núm. FCH/589/2015, 20 de octubre de 2015.
- Instituto de la Juventud del Distrito Federal, Dirección General, Oficio núm. IJDF/DG/487/2015, 29 de julio de 2015.
- Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, Dirección General, Oficio núm. INMUJERES-DF/DG/772/7-2015, 27 de julio de 2015.
- Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, Dirección General, Oficio núm. INDEPEDI/DG/314/2015, 27 de julio de 2015.
- Policía Auxiliar del Distrito Federal, Oficio núm. PADF/DEOP/JEM/975/15, 21 de julio de 2015.
- Secretaría de Desarrollo Económico, Dirección Jurídica, Oficio núm. SEDECO/DJ/445/2015, 21 de julio de 2015.
- Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, Dirección General de Equidad para los Pueblos y Comunidades, Oficio núm. SEDEREC/DGEPC/652/2015, 28 de julio de 2015.
- Secretaría de Desarrollo Social, Asesoría de la Sedeso, Oficio núm. SDS/A/607/2015, 20 de octubre de 2015.
- Secretaría de Protección Civil, Dirección Jurídica, Oficio núm. SPC/DJ/1215/2015, 9 de noviembre de 2015.
- Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Oficio núm. SSP/DGAJ/2833/2015, 17 de julio de 2015.
- , Dirección Operativa, Oficio núm. PBI/DO/2086/07-15, 30 de julio de 2015.
- , Jefatura del Estado Mayor, Segunda Inspección, Oficio núm. PADF/DEOP/JEM/975/15, 21 de julio de 2015.

- , Subsecretaría de Operación Policial, Oficio núm. SSP/SOP/DELySO/DH-27716/2015, 22 de julio de 2015.
- Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, Dirección de Registro y Evaluación, Oficio núm. DRANO/STNA/301/15, 7 de agosto de 2015.
- Sistema de Transporte Colectivo Metro, Gerencia Jurídica, Oficio núm. GJ/3611/15, 20 de agosto de 2015.
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, Dirección Jurídica Contencioso, Oficio núm. DIF-DF/DEAJ/DJC/843/2015, 7 de septiembre de 2015.
- Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, Coordinación de Asuntos Jurídicos y Enlace Interinstitucional, Oficio núm. SSPRyRVP/CAJyEI/136/2015, 23 de julio de 2015.

Entrevistas

- Entrevista con Clara Jusidman Rapoport, presidenta honoraria de Incide Social, A. C., 28 de junio de 2015.
- Entrevista con Diana Alejandra Silva Londoño, profesora-investigadora de El Colegio de Veracruz y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, 22 de junio de 2015.
- Entrevista con Fernando Hernández Hernández, de la Unión de Pochtecas de México, A. C., 16 de julio de 2015.
- Entrevista con José Alfonso Bouzas Ortiz, consejero de la CDHDF, 17 de junio de 2015.
- Entrevista con José Luis Castro, asesor del Centro Aztlán, 23 de junio de 2015.
- Entrevista con María Luisa Alcalde Luján, diputada de la LXII Legislatura, 28 de julio de 2015.
- Entrevista con María Macario Salvador, de la Unión de Pueblos y Comunidades Purépechas, 19 de junio de 2015.
- Entrevista con Nashieli Ramírez Hernández, coordinadora general de Ririki Intervención Social, A. C., y ex consejera de la CDHDF, 9 de julio de 2015.
- Entrevista con Rodrigo Meneses Reyes, director de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, 1 de julio de 2015.

Informe especial. El trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México.

Un análisis desde la perspectiva de derechos humanos

se terminó de editar diciembre de 2016.

Para su composición se utilizaron tipos

Adobe Garamond Pro y Frutiger LT Std.

En el marco del Programa de Derechos Humanos
y Medio Ambiente y comprometida con la ecología y el cuidado
del planeta, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
edita este material en versión electrónica para reducir
el consumo de recursos naturales, la generación de residuos
y los problemas de contaminación.

**Comisión de Derechos Humanos
del Distrito Federal**

Oficina sede

Av. Universidad 1449,
col. Pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

Norte

Payta 632
col. Lindavista,
del. Gustavo A. Madero
07300 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1756

Sur

Av. Prol. Div. del Norte 815,
col. Jardines del sur,
del. Xochimilco,
16050 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1755

Oriente

Campeños 398,
col. Santa Isabel Industrial,
del. Iztapalapa,
09820 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1754

Biblioteca Norma Corona Sapién

Av. Universidad 1449,
edificio B, planta baja,
col. Pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1833

www.cd hdf.org.mx



Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
www.cd hdf.org.mx

