

Los litigios por la calle: el ambulante en la ciudad de México y la justicia federal

Rodrigo Meneses

Resumen

Este documento analiza los conflictos jurídicos por el espacio público de la ciudad de México. Particularmente, se explica la forma en que los jueces han participado en la constitución de reglas y límites jurídicos para regular el ejercicio del derecho al trabajo en las calles de la ciudad. El análisis sugiere la existencia de, al menos, tres tipos de conflicto mediante los que los jueces han establecido límites, usos y funciones sobre la regulación del espacio público en el Distrito Federal; y da luz sobre la forma en que una serie de actores jurídicos han imaginado formas particulares para regular las calles de la ciudad de México.

Palabras clave: movilización del derecho, espacio público, ambulante.

Abstract

The disputes for the street: the street vendors in Mexico City and the federal justice

This paper explores the legal conflicts for the public space in Mexico City. Specifically, it seeks to explain how judges have participated in the legal constitution of specific limits and rules in order to regulate the people's right to work on the street. The analysis here presented suggests the existence of, at least, three different types of conflicts through which the judicial system has participated in the determination of certain limits, uses and functions of the public space; and, it also, highlights the way in which a particular set of juridical actors have imagined particular ways for regulating the Mexico city's streets.

Key words: legal mobilization, public space, street vendors.

Las calles de la ciudad de México parecieran tener una relación ambivalente con el derecho. Por un lado, las calles tienden a ser vistas como un indicador de la falta de eficacia de la ley para coordinar la vida social, puesto que se trata de espacios en donde un conjunto de prácticas, aparentemente ilegales o informales, tienen lugar. Por otro lado, se trata de lugares que rara vez pueden escapar a ser regulados, ya que son espacios en donde un conjunto heterogéneo de actores, usos, conductas y presencias interactúan cotidianamente. Pocas veces, sin embargo, se piensa en el valor que tienen las calles en la producción y generación del derecho, no tanto como un objeto de regulación, sino como un espacio en donde se despliega una serie permanente de conflictos entre la población, y entre ésta y la autoridad, y que le dan forma y contenido, en el día a día, al carácter público de las calles; es decir: por quién pueden ser utilizadas, para quién deben diseñarse, así como qué usos y prácticas pueden alojar y qué de sus elementos deben protegerse o sancionarse (Loukaitou-Sideris, Blumemberg y Ehrenfeucht, 2005).

Decir que el espacio público es un conjunto de lugares en conflicto no es algo imperceptible al sentido común. En la vida diaria las banquetas por las que caminamos se encuentran rodeadas de conflictos que van desde decidir quién pasará primero la calle, hasta pensar si un automovilista tiene más potestad para usar las calles que un manifestante o un vendedor ambulante. En todos los casos, se trata de momentos contingentes a través del que un conjunto heterogéneo de actores sociales se disputa la facultad de utilizar un mismo pedazo de pavimento en igualdad de condiciones. Tanto las calles como otros escenarios institucionales, como los tribunales o las oficinas delegacionales, pueden convertirse en posibilidades para que la población y la autoridad procesen y resuelvan los límites, significados y usos del espacio público.

Sin embargo, en la ciudad de México pareciera que es más frecuente que los conflictos por utilizar el espacio público se procesen y resuelvan en las calles que en los escenarios institucionales (Duhau y Giglia, 2008). Y esto se debe, precisamente, a la relación ambivalente que tienen las calles de la ciudad de México con el derecho. Por un lado, se considera que los espacios institucionales forman parte de una gran maquinaria enfocada a someter a la población, particularmente de escasos recursos, a un proceso incuestionable de criminalización y disciplina.¹ Por otro lado, sugiero, estos conflictos difícilmente pueden eludir el derecho, puesto que se trata no sólo de un medio

¹ Se ha establecido, por ejemplo, que los tribunales representan una más de las herramientas con que cuenta el gobierno para presionar a la población, la cual se emplea de manera selectiva y en distintos momentos para obligar a ciertos grupos sociales a aceptar los límites y las formas de una ciudad que intenta ser impuesta desde las oficinas y los documentos jurídicos (Silva, 2010: 204).

a través del que se regulan las interacciones sociales en las calles, sino que también es un recurso, un medio a través del cual los agentes sociales pueden cuestionar la voluntad y los actos de autoridad tendientes a prohibir o limitar los usos y las funciones de las calles.

Basado en este supuesto, en el presente documento analizo el carácter de la movilización del derecho² en la lucha por el espacio público entre los comerciantes callejeros³ y la autoridad administrativa del Distrito Federal; y dirijo específicamente mi atención hacia la actividad que ha desempeñado la justicia federal en este proceso. Evidentemente, podría decirse que la justicia federal no es el espacio único o predilecto de expresión de los conflictos entre la autoridad y la población que comercia en las calles. De hecho, son diversas las investigaciones que han demostrado la manera en que los comerciantes ambulantes han expresado sus demandas tanto en las calles como en otros escenarios institucionales, como delegaciones u otras oficinas administrativas encargadas de regular el comercio en las calles de la ciudad de México (Vázquez, 1988; Cross, 1998; Sánchez-Mejorada, 2005; Barbosa, 2008). Sin embargo, en este documento me interesa analizar la relación entre el sistema judicial y los comerciantes ambulantes con base en dos consideraciones principales.

La primera, porque al igual que en otros países en desarrollo, en México, durante las últimas décadas, el comercio ambulante ha sido representado por algunos académicos y la opinión pública como una práctica social antijurídica, cuya presencia en el espacio urbano carece de cualquier legitimidad y justificación legal (Monnet, 1995). Frente a esta especie de “naturalización del carácter ilegal” del comercio callejero, en el presente trabajo intento demostrar que es sólo a la luz de un recuento sociojurídico sobre los límites y alcances del derecho a trabajar en las calles que es posible sustentar una visión crítica del carácter de la (i)legalidad como “un mero hecho de la vida, una consecuencia presumiblemente transparente” del simple hecho de trabajar en las calles (De Genova, 2004: 161-162). Esto lleva a la segunda

² En términos genéricos, la movilización del derecho representa el análisis de las formas a través de las que la ley es puesta en marcha cuando un deseo, necesidad o conflicto es traducido en una demanda jurídica (Zemans, 1983). Sin embargo, el término ha sido trabajado desde diferentes perspectivas, las cuales se explican en el apartado A de este documento.

³ Como sostiene Bromley (2000: 2) existen diferentes tipos de comerciantes callejeros, los cuales pueden ser distinguidos tanto por sus estrategias y dinámicas de trabajo como por el tipo de productos que ofrecen. Sin embargo, dentro de los límites de este documento, hablaré de manera intercambiable de comerciantes ambulantes, comerciantes callejeros o en vía pública, para referirme a todas aquellas personas que comercian algún bien en el espacio público de la ciudad de México, independientemente de las estrategias que desplieguen para ello o del tipo de mercancía que ofrezcan.

consideración. La relación entre el derecho y el comercio ambulante representa uno de los temas menos explorados en el ámbito de estudios que giran en torno a la ciudad de México. Los estudios sobre la temática están orientados a comprender las prácticas sociales que se despliegan en el espacio público con los actores sociales involucrados (Cross, 1998; Davis, 1998; Silva, 2010), pero muy poco hacia el análisis de cómo se relacionan estas prácticas con la ley y otras instituciones jurídicas, como los tribunales o el juicio de amparo. En este sentido, pareciera que la población que diariamente comercia en las calles de la ciudad, lo hace fuera de cualquier sistema de normas formalmente reconocidas por el Estado. Sin embargo, como diversos estudios historiográficos han demostrado (Azuela, 1990; Barbosa, 2008; Meneses, 2011), lejos de esta imagen, lo que revela el análisis de diferentes documentos y discursos jurídicos, y de las relaciones tejidas entre la autoridad y la población que comercia en las calles, es un espacio urbano que se asemeja mucho a una cuadrícula de controles y cuestionamientos, en donde cada pedazo de pavimento está sujeto a una rigurosa regulación de tiempos, espacios y formas de trabajar. Y lo que me interesa ilustrar es que algunas de estas restricciones han debido recorrer un largo proceso de adaptación, cuestionamiento o negociación que ha tenido, también en los tribunales, una forma de expresión e institucionalización.

Para comprobar y reforzar estos supuestos, presento en este documento algunas respuestas a varias preguntas. Entre ellas se encuentran: ¿Cuál ha sido el papel de la justicia en la configuración de los límites, usos y funciones comerciales del espacio público de la ciudad de México? ¿Cuál es el lugar que los jueces le han asignado al comercio callejero en el Distrito Federal? ¿De qué manera los conflictos por el espacio público, entre los comerciantes ambulantes y las autoridades, han contribuido en la formación de configuraciones jurídicas y territoriales particulares? El documento se divide en tres partes. En la primera parte analizo el significado, las posibilidades y limitaciones que presenta la movilización del derecho como medio para el cambio social y urbano. En la segunda parte presento las fuentes primarias de análisis, los criterios de selección de los casos analizados y las tendencias generales de los conflictos entre los comerciantes ambulantes y la autoridad ante los tribunales federales. En la tercera parte presento una tipología enfocada en clasificar los conflictos analizados con el objetivo de explicar, en líneas generales, la manera en que los litigios por las calles de la ciudad de México, entre los comerciantes ambulantes y las autoridades administrativas del Distrito Federal, han contribuido a definir los límites del espacio público de la ciudad de México.

A. La movilización del derecho y los conflictos por el espacio urbano

La movilización del derecho es una forma característica de institucionalización de los conflictos sociales en cualquier sociedad que haya traspasado un cierto umbral de codificación y división del trabajo, en la cual el derecho es planeado para circular entre la población a través de diferentes documentos que prescriben tanto los ámbitos de validez de la norma (espacios, tiempos, conductas e individuos), como los objetos de regulación y agentes que se encargarán de su posterior supervisión, interpretación y ejecución. Puede servir tanto para que los reguladores expresen o impongan su voluntad, como para que los regulados puedan cuestionar, limitar o revertir la voluntad y los actos de la autoridad reguladora (Hunt, 1993; Thompson, 2001). La movilización del derecho, para estos fines, no pertenece a una fase histórica determinada, pero lo que sí puede variar es su frecuencia.

A diferencia de otros medios escritos y públicos de expresión de conflictos sociales (Thompson, 2001), los documentos que registran la frecuencia de la movilización del derecho sí permiten trazar una clara demarcación entre los momentos en que el derecho es movilizadopor la autoridad y aquellos en que es movilizadopor la población. Se trata, siempre, de un patrón continuo de formas materiales de dominación (detención, arresto, encarcelamiento, proscripción, multa) y oposición (cuestionamiento, desobediencia, desacato, incumplimiento, evasión), que puede ser interpretado de dos formas. Primera, como un proceso de reinstitucionalización específica de las relaciones sociales en un contexto más restringido, relativamente discontinuo y profesionalizado, en donde detrás de cada registro subyace una autoridad formal que establece rutinas y rituales jurídicos que se refuerzan, articulan y contraponen entre sí (Corrigan, Ramsey y Sayer, 1980). Y, segunda, como una experiencia distintiva entre gobernados y gobernantes, cuya reproducción y reconocimiento depende de normas de perfeccionamiento y contenido que permiten conocer las causas, los modos y los espacios específicos en donde ciertos procesos y relaciones sociales se ubican (Ewick y Silbey, 1995). Ambas se examinarán en este trabajo. Resulta pertinente señalar, en cualquier caso, que los documentos que ilustran la movilización del derecho no sólo permiten documentar el rol de los agentes sociales involucrados, sino también la forma en que el sistema legal afecta las acciones individuales y los espacios en que tienen lugar. Nos permite conocer una variedad de instituciones, discursos, ideologías, agentes sociales y rituales que, de una u otra forma, posicionan el derecho como una experiencia distintiva entre los gobernados y la autoridad en un momento determinado. Experiencia que, al momento de llegar a los tribunales, adquiere el adjetivo de judicial (Grossberg, 1996).

El análisis de experiencias judiciales es, probablemente, un tipo de investigación frecuente en los estudios sociojurídicos cuyo objetivo es comprender y explicar los “efectos del derecho” en un tiempo y espacio determinados (Engle-Merry, 1995). En particular, se trata de analizar el papel que juegan los tribunales como medios de articulación entre conflictos sociales, soluciones institucionales e interpretaciones jurídicas dominantes. Articulación que incluye narraciones en donde se determinan tanto los términos de las relaciones sociales como el poder y los límites de quien los impone (Thompson, 2001).

Tanto el discurso como las categorías jurídicas pueden ser utilizados por autoridades, grandes movimientos sociales o litigantes ordinarios, aunque nunca ganen un caso. Pero lo importante es que el análisis de estas experiencias permite comprender que el derecho también provee un discurso y un espacio para la expresión e institucionalización de actos del conflicto, aunque sus efectos sean nulos, inmediatos o poco rentables para quienes participan en aquellos (McCann y March, 1995). En este sentido, parece necesario subrayar que la capacidad de movilizar el derecho no es exclusiva de grupos sociales particulares. Incluso, puede darse al interior del Estado o al interior de un mismo sistema normativo o jurídico-institucional. Por lo que el estudio de la experiencia judicial permite, también, comprender y explicar la forma en que un conjunto de límites y facultades jurídicas son impuestas, articuladas, negociadas o resistidas por diferentes instituciones que se encuentran en diversas escalas de acción (Valverde, 2009).

Sin embargo, cuando se piensa la relación entre el derecho y los conflictos por utilizar el espacio público de la ciudad de México, existen varias cuestiones que son relevantes para analizar el caso que nos ocupa. La primera sería que, al menos en el ámbito mexicano, existe una barrera importante que impide el acceso a los servicios legales a una amplia parte de la población, por lo que los casos que se analizan en este documento deben ser vistos como situaciones particulares y contingentes en donde los actores sociales lograron superar estas barreras por su propio pie. Para algunos académicos, este sesgo sólo puede ser superado en la medida en que logremos distinguir tanto quiénes acceden como quiénes no acceden a los servicios legales (Ewick y Silbey, 1995). En otras palabras, habría que subrayar la posibilidad de que todos los actores sociales tengan una opinión respecto a los servicios legales, pero que sean pocos quienes tengan una experiencia legalmente institucionalizada.

En el caso que nos ocupa hablaremos, entonces, de los ambulantes litigantes como actores sociales que lograron superar los filtros institucionales para acceder a la justicia con el fin de cuestionar y revertir la voluntad y los actos de la autoridad administrativa. Ello significa trabajar sobre un univer-

so fragmentado de agentes sociales con una experiencia legalmente institucionalizada. Pero incluso a este nivel poco representativo de acción social, una pregunta que surge es si a lo largo del tiempo los litigantes del espacio público de la ciudad de México, en este caso representados por los comerciantes callejeros, han tenido las mismas oportunidades de acceder a la justicia federal o si estas oportunidades se han redefinido a partir de la intervención de la autoridad administrativa en las contiendas. Esto nos lleva a una segunda consideración.

La distinción entre las dimensiones jurídicas y administrativas de gobierno continúa, aparentemente, permeando la mayor parte de los estudios sociojurídicos en México y América Latina. Esto se ve claramente reflejado en estudios que intentan determinar los grados de independencia que tienen los poderes judiciales respecto a los poderes ejecutivos nacionales (Rodríguez y García, 2003). Pero la distinción entre el terreno jurídico y el político es, también, una constante en el ámbito de los estudios urbanos. Ello opera de dos maneras. Por un lado pareciera que, históricamente, la autoridad urbana ha recurrido al derecho desde una perspectiva instrumental para intentar resolver problemas sociales cuya solución depende de políticas públicas, más que de leyes novedosas. Por otra parte, y esto más claro en los estudios que giran en torno a la ciudad de México durante la era posrevolucionaria, pareciera que la aplicación de la ley se ha dado siempre de manera contingente y selectiva, sobre aquellos grupos urbanos que no logran negociar, o carecen de, un reconocimiento formal que los inserte dentro de la lógica del sistema político clientelar.

Un caso ejemplificativo de esta situación es el de los asentamientos populares hacia la década de 1940, estudiados por Azuela y Cruz (1989), quienes demuestran que la autoridad administrativa recurrió, sistemática y discrecionalmente, a la forma jurídica reglamentaria para reconocer una serie de espacios previamente apropiados por los sectores populares con el fin de tener un lugar donde vivir. Se trató, entonces, de una estrategia jurídico-administrativa tendiente a resolver un problema preexistente —la ocupación irregular del territorio por parte de los sectores populares— mediante su reconocimiento como algo jurídicamente válido y normalizado. Sin embargo, ello no evitó que la autoridad continuara persiguiendo y prohibiendo otro tipo de asentamientos irregulares que, por distintas razones, no llegaron a constituirse a tiempo como asentamientos regularizados por decreto, ni que esta aplicación selectiva de la norma fuera aprovechada, por el mismo sistema político, para negociar un reconocimiento jurídico de estos mismos asentamientos a cambio de ciertas prebendas políticas (Davis, 1998; Cross, 1998).

En el mismo sentido existen algunos estudios que demuestran que, al menos durante el periodo posrevolucionario, la relación entre el sistema político y jurídico no era tan “subordinada” como se ha supuesto. Por ejemplo, en su estudio sobre la democracia en México, González Casanova puso de manifiesto la existencia de un Poder Judicial Federal mucho menos subsumido a los intereses del Ejecutivo de lo que se pensaba, cuya función consistía en “dejar que en lo particular, ciertos actos o medidas del Ejecutivo [o sus colaboradores] queden sujetos a juicio. Su función política es dar esperanza a los grupos y personas que pueden utilizar este recurso, de salvar en lo particular sus intereses o derechos” (González Casanova, 1967: 36). Y, al menos por lo poco que sabemos, lo mismo valía para los ocupantes de tierras que llegaban a utilizar estos servicios (Azuela y Cruz, 1989). Por ello, cabe preguntarse si otros grupos urbanos (por ejemplo, los comerciantes ambulantes) llegaron a utilizar los servicios de la justicia federal y, de ser así, en qué condiciones y bajo qué circunstancias lograron o no revertir los actos y la voluntad de la autoridad que tenían como fin evitar su presencia en las calles. Ello deriva en una tercera consideración.

Cuando se habla de la movilización del derecho, una de las discusiones siempre presentes y nunca resueltas, es aquella que tiene que ver con la eficacia de los usos del derecho. Algunos autores señalan que de la eficacia de la movilización del derecho depende, en buena medida, de ver en la ley, y particularmente en el proceso judicial, un campo para la acción contrahegemónica (Hunt, 1993). Otros autores señalan que la eficacia de la movilización del derecho es un valor añadido al proceso judicial, y en general a la ley, pues de lo que se trata no es de investigar el resultado final de una relación jurídica dada, sino de analizar el proceso a través del que dentro de dicha relación se entremezclan, al mismo tiempo, diferentes patrones de cuestionamiento, negociación, resistencia o deferencia entre diversos actores jurídicos (Ewick y Silbey, 1995). Una tercera posición sugiere que la eficacia de la movilización del derecho es una especie de “indicador empírico” para medir, y comprender, las posibilidades de la ley como medio para el cambio social, es decir, para llevar los efectos de una relación jurídica más allá de las individualidades y experiencias que involucra (McCann y March, 1995).

Lo que está en el centro de esta discusión es la manera en que se dimensionan los conflictos jurídicos. La primera y la tercera postura parecen coincidir en que, incluso detrás de los conflictos más cotidianos y mundanos subyace una lucha por definir jurídicamente los límites, significados y términos de la vida social, por lo que su resultado incide directamente sobre el significado y el impacto del derecho en la vida cotidiana. La segunda postura sugiere que, sea cual sea la dimensión del conflicto, en cada relación jurídica existe un

espacio para cuestionar las visiones predominantes del mundo social, sus resultados pueden ser momentáneos o estructurales, pero cada que estamos frente a una relación jurídico-conflictiva se está frente a la oportunidad de analizar las dimensiones porosas y abiertas del mundo legal, de ver cómo se debilita, en el día a día, la fuerza de la ley.

En el caso que nos ocupa, en principio, resulta complicado analizar la eficacia del derecho en términos estructurales, es decir, en los términos sugeridos por la primera y la segunda posturas expuestas. Esto es así porque la mayor parte de las relaciones jurídicas aquí analizadas refieren a expedientes de amparo, es decir, se trata de procesos jurídicos tradicionalmente mediados por una serie de filtros y reglas procesales cuya principal característica, hasta hace poco tiempo, era surtir efectos individuales. Sin embargo, como veremos, en el estudio de los conflictos legales por utilizar el espacio público, los efectos del amparo no pueden darse por sentados, pues dependen de las estrategias contenciosas que los actores hayan logrado desplegar en cada momento y situación particular. Esto, a su vez, permite ilustrar tanto la capacidad de los agentes sociales para movilizar el derecho como las limitaciones y alcances de cada uno de los conflictos.

B. Tendencias generales del conflicto

Con el fin de ilustrar la forma en que los tribunales han sido utilizados por los comerciantes ambulantes de la ciudad de México para cuestionar y revertir los actos y la voluntad de la autoridad administrativa, seleccioné algunas sentencias judiciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y los Tribunales Colegiados de Circuito, a través de una búsqueda en el sistema IUS editado por la propia Corte. De los más de 200 mil criterios judiciales contenidos en este sistema de consulta, que abarca de la quinta a la novena época de la SCJN,⁴ seleccioné un total de 96 sentencias que involucran

⁴ Las épocas son los periodos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación agrupa por fecha sus criterios. Se dividen en dos grandes periodos: antes y después de la Constitución de 1917. Los criterios de la primera a la cuarta épocas, (antes de 1917), hoy son inaplicables (no vigentes), y por ello se agrupan dentro de lo que se ha dado en llamar “jurisprudencia histórica”. Los criterios de las épocas quinta a la novena (de 1917 a la fecha), comprenden lo que se considera el catálogo de la “jurisprudencia aplicable” o vigente. No hay un criterio establecido que defina cuándo deba cambiarse de época. Tradicionalmente estas transiciones han obedecido a reformas constitucionales u organizacionales al interior de la Corte. Quinta época: apareció con el establecimiento del nuevo orden constitucional. Sexta época: debido a que la quinta época había durado más de 40 años, se decidió iniciar una nueva. Séptima época: surgió por las reformas y adiciones a la Constitución Federal y a la Ley de Amparo, efectuadas en 1968. Octava época: las

explícitamente algún conflicto entre la autoridad administrativa y los comerciantes ambulantes del Distrito Federal.⁵ Con el objetivo de introducir un criterio de sistematicidad y garantizar la reproducción de este estudio, los casos fueron seleccionados de acuerdo con los criterios sugeridos por Staeheli y Mitchell (2010: 166-168) para el análisis de los conflictos urbanos, a saber: *a)* los casos, en conjunto, debieron tratar sobre controversias enfocadas en determinar los usos y funciones comerciales del espacio público y; *b)* los casos, en lo individual, debieron reflejar experiencias distintivas que transformaron, en algún sentido, la actividad de comerciar en las calles de la ciudad de México.

De los 96 asuntos analizados, 45% corresponden a la quinta época, 6% a la sexta época, 9% a la séptima época, 20% a la octava y 20% a la novena época. Un análisis a partir de 96 fallos judiciales puede representar un ejercicio cuantitativamente limitado para comprender y explicar, en su totalidad, la forma en que los comerciantes ambulantes de la ciudad de México han utilizado los tribunales como medio para cuestionar y, en algunos casos, revertir los actos de la autoridad administrativa. Sin embargo, las fuentes que utilizamos son documentos que, de una u otra forma, tienen como función orientar la manera en que las diferentes instancias y órganos jurisdiccionales del país deben resolver casos y cuestiones jurídicas similares; por lo tanto, los efectos que pueden causar las resoluciones analizadas son más amplios de lo que parecen.⁶ En todo

reformas constitucionales y legales de 1988 hacían urgente un nuevo estatuto para la jurisprudencia. Novena época: las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994 y que se reflejaron en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el citado Diario el 26 de mayo de 1995 —que abrogó la ley anterior de 5 de enero de 1988 y sus reformas— marcaron la terminación de la octava época y el inicio de la novena. Por Acuerdo 5/1995 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 13 de marzo de 1995, se estableció como fecha de inicio de la novena época del Semanario Judicial de la Federación, el 4 de febrero de 1995, la cual se rige por el Acuerdo 9/1995, del Tribunal en Pleno, que determina sus bases (véase: <http://goo.gl/gr9zTh>, fecha de consulta septiembre de 2012).

⁵ Las voces utilizadas en la búsqueda fueron: ambulante, ambulantes, comerciantes callejeros, calle, vía pública y comercio en vía pública.

⁶ No todas las decisiones emitidas por los tribunales mexicanos se consideran como precedentes con carácter de obligatorios. En términos generales, las únicas decisiones que sirven como precedente son aquellas que emiten los tribunales federales y que reúnen una serie de requisitos establecidos en la ley. Adicionalmente, los tribunales federales pueden optar por publicar criterios que no son necesariamente obligatorios, pero que contribuyen a orientar las opiniones de los juzgadores. Si bien es cierto que los tribunales de algunos estados de la República también emiten criterios que pueden ser obligatorios, su presencia es en términos generales marginal. Lo anterior se debe a la forma en que la jurisdicción federal se relaciona con la local. Una explicación sobre esta cuestión puede consultarse en Concha y Caballero (2001).

caso, el análisis que presentamos sobre las fuentes debe ser visto como un intento por aproximarnos al estudio de la forma en que los tribunales han sido utilizados por los comerciantes ambulantes para cuestionar los actos de la autoridad administrativa del Distrito Federal, y no como un estudio conclusivo de estas relaciones.

La tradición en México ha sido no publicar las sentencias completas, sino únicamente el extracto de las mismas que el tribunal considera relevante para la discusión jurídica. Para resolver esta brecha, una vez identificados aquellos casos que involucran un conflicto entre los comerciantes ambulantes y la autoridad administrativa, en este estudio procedí a revisar 30% de los expedientes, con el propósito de conocer la pretensión y el conflicto original que generaron la intervención de la justicia federal.

Inicialmente, realicé una selección aleatoria de los expedientes, sin embargo al final sólo fue posible consultar aquellos expedientes “disponibles”, por lo tanto se consultó 45% concentrado en la quinta época y 6% concentrado en la sexta época. En resumen, 51% de los casos analizados. Al respecto, es posible que una parte de la información presentada sea vista como temporalmente lejana y, por lo tanto, poco valiosa para comprender y explicar algunas relaciones que se dan en el espacio público actual de la ciudad de México.

Pero, incluso, los simples extractos de las resoluciones presentan información valiosa para la realización de este tipo de estudios y, adicionalmente, las resoluciones dictadas entre la quinta y la novena épocas, comprenden lo que se considera el catálogo de la “jurisprudencia aplicable” o vigente, por lo tanto cualquier resolución dictada en este periodo representa un criterio que orienta la interpretación y resolución judicial del tipo de asuntos que analizamos, independientemente de la fecha en que haya sido publicada (SCJN, IUS, 2010: Noticia Histórica).

a) ¿Independencia o indeterminación judicial?

Desde la década de 1960, es más o menos aceptado en México que la cuantificación del sentido de los fallos judiciales puede ser un buen indicador del grado de independencia que tiene el poder judicial respecto a otros poderes públicos y, particularmente, frente al Poder Ejecutivo. Por ejemplo, con la idea de comprobar el grado de independencia del Poder Judicial respecto al Ejecutivo, en 1965 González Casanova (1967) reportó que, entre 1917 y 1960, de un total de 3 700 ejecutorias en que el presidente de la República aparecía como autoridad responsable, la SCJN amparó a los quejosos en 34%

de ocasiones, esto es que *de las 3 700 ejecutorias, un poco más de 1 200 satisfacen la demanda del quejoso*.⁷

Un segundo estudio desarrollado en la misma línea es el publicado por Carl Schwarz (1975). Entre las características del estudio, encontramos un análisis estadístico de las sentencias de juicio de amparo publicadas entre 1964 y 1968 en el Semanario del Poder Judicial de la Federación. La clasificación de los asuntos propuesta por Schwarz es la siguiente: *a)* el amparo se considera “ganado” cuando el fallo es contrario a las autoridades y, *b)* se considera “perdido” cuando el acto de autoridad prevalece en el fondo del asunto.

Un análisis de 445 asuntos demuestra que 43% de los amparos fueron “ganados” y 57% “perdidos”. Finalmente, la subdivisión de los asuntos por materias muestra un comportamiento heterogéneo de las salas de la SCJN, en el que destaca la sala administrativa que resolvió 56% de los asuntos como “ganados”. El recuento de Schwarz parece comprobar la hipótesis de González Casanova: los tribunales mexicanos, al menos hasta mediados del siglo XX, podían considerarse como independientes, en la medida en que sus resoluciones tendían a ser heterogéneas y no favorecían a un agente litigioso en particular.

Más recientemente se ha establecido que la cuantificación del sentido de las sentencias judiciales no sólo es un indicador limitado para medir la independencia judicial (Prillaman, 2000), sino que también puede ser una tarea poco útil si tomamos en cuenta que el uso y los significados del derecho son un terreno disputado.⁸ Así, aunque una de las funciones de los tribunales es la de establecer cierto grado de determinación institucional sobre los conflictos sociales, lo cierto es que ningún conflicto social tiene una respuesta jurídica única y correcta, por lo tanto es de esperarse que los fallos judiciales difieran incluso cuando traten cuestiones similares.⁹

⁷ El estudio se centra en la forma en que resuelve la SCJN los casos en que el presidente de la República aparece como autoridad responsable. El objeto inmediato era ver *cuántas demandas se han hecho contra el presidente, quién las ha hecho, por qué concepto y qué ha decidido la corte*. Finalmente, el equipo coordinado por González Casanova buscaba medir el poder de la SCJN entre 1917 y 1960 frente al Ejecutivo Federal.

⁸ “La determinación es siempre un proyecto inacabado y en constante elaboración que, no obstante, representa un aspecto político sensible el cual es creado y recreado por las instituciones y los líderes políticos de acuerdo con las situaciones requeridas” (Clark, 1985: 39).

⁹ El grado de indeterminación de los usos y significados del derecho es tal que incluso en las instituciones judiciales se establecen procedimientos de revisión de sentencias en manos de una autoridad jurisdiccional de mayor jerarquía (por ejemplo, la apelación) o procedimientos para unificar los criterios y las interpretaciones jurídicas que desarrollan diferentes jueces (por ejemplo, el procedimiento de Contradicción de Tesis que realiza la SCJN).

Bajo esta interpretación, la diversidad de los fallos judiciales sólo indica que la función judicial y los efectos de las resoluciones judiciales son heterogéneos, por lo que no pueden ser analizados como consecuencia de un elemento constitutivo particular (por ejemplo, la subordinación del sistema judicial a la voluntad del presidente de la República), pues así como encontramos resoluciones judiciales que limitan las capacidades de los poderes públicos, hay otras que las sustentan e incluso les otorgan un mayor margen de acción. En ambos supuestos (como indicador de la independencia judicial o como indicador de la indeterminación del derecho) la cuantificación de los fallos judiciales nos permite refutar la idea de que en la ciudad de México el derecho ha estado condicionado por un solo elemento constitutivo (por ejemplo, la voluntad de la autoridad administrativa) y, como consecuencia, ha sido simplemente un medio para excluir a los comerciantes ambulantes de las calles, pues de la información analizada no sólo destaca la existencia de 96 casos en que los ambulantes han recurrido a la SCJN para protegerse frente algún acto de autoridad,¹⁰ sino también que 32.29% de los casos han sido resueltos a favor de ellos.

Si atendemos a los criterios de clasificación de los conflictos establecidos por los tribunales encontramos que 85% de los casos fueron catalogados como conflictos “administrativos”, seguidos por los “constitucionales” (8%) y los “laborales” (3%). De los casos catalogados como conflictos “administrativos” encontramos que 35% fueron resueltos a favor de los comerciantes ambulantes, mientras que los conflictos clasificados como “constitucionales” y “laborales” resultaron en fallos en contra de los ambulantes.

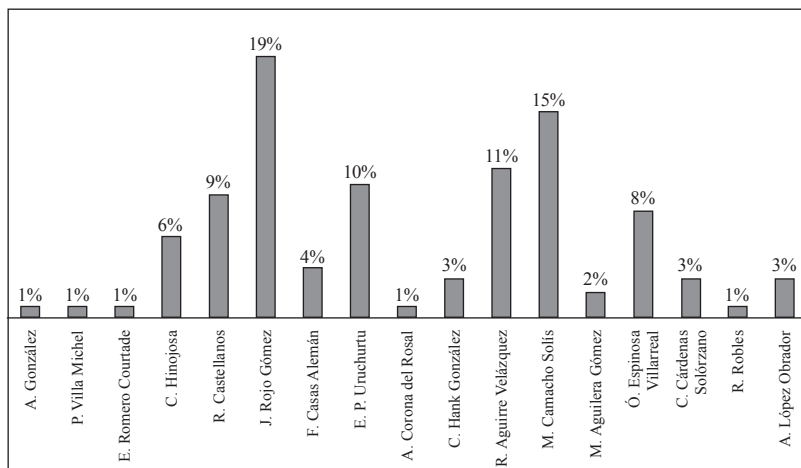
En resumen, la cuantificación del sentido de los fallos judiciales que involucran algún conflicto entre la autoridad administrativa y los comerciantes ambulantes del Distrito Federal indica que, en diferentes contextos y épocas, los comerciantes ambulantes han recurrido a la justicia federal para resolver sus conflictos y que, de éstos, una tercera parte ha logrado efectivamente revertir los actos y la voluntad de la autoridad administrativa.

Si comparamos estos resultados con los obtenidos por González Casanova, es posible sostener que los comerciantes ambulantes han tenido la misma oportunidad que cualquier usuario de la justicia federal para revertir los actos y la voluntad de la autoridad. Particularmente en el periodo que va

¹⁰ Sobre todo si tomamos en cuenta que la falta de disposición de los sectores más pobres de la ciudad de México para “ajustarse y respetar las normas jurídicas” ha sido interpretada como una especie de “precondición cultural”. Por ejemplo, basado en los estudios de Óscar Lewis (1961) en torno a lo que él denominó los grupos sociales marginados, Enrique Valencia (1965: 174-175) concluye que la conformación social y espacial de los barrios habitados por los marginados, constituye una motivación suficiente para transgredir la ley.

Gráfica 1

Distribución de expedientes judiciales por jefe de gobierno.
SCJN-ciudad de México (1918-2009)



Fuente: elaboración propia a partir de Davis (1998, Apéndice D), y IUS (2010). El gráfico incluye sólo aquellas administraciones sobre las que fue posible identificar algún caso judicial.

de 1917 a 1960. Otra forma de comprobar la indeterminación del significado y los usos del derecho es a través del estudio de los grados de consenso que alcanzan las resoluciones entre el cuerpo colegiado de jueces que se encarga de procesar y resolver los conflictos. En este sentido, encontramos que una de cada diez resoluciones analizadas generó disenso entre los jueces. Lo que indica que hay momentos en los que, incluso, al interior de los tribunales no existe un criterio claro y homogéneo para determinar el uso y significado de la regulación del espacio público. Pero si lo que buscamos es determinar el grado de oposición que tuvieron los actos y la voluntad de la autoridad administrativa entre los comerciantes ambulantes de la ciudad de México, un criterio útil es el de distribuir el número de sentencias entre los jefes de gobierno¹¹ que han encabezado cada una de las administraciones del Distrito Federal, al menos desde 1918 hasta la fecha.

¹¹ Aquí se utiliza la referencia al “jefe de gobierno” en un sentido amplio que incluye gobernadores (hasta antes de 1928), jefes del Departamento del Distrito Federal (hasta 1997) y lo que formalmente se conoce como jefe de Gobierno del Distrito Federal (desde 1998 hasta la fecha).

Como se observa en la gráfica anterior, las administraciones que presentan el mayor número de actos impugnados por los comerciantes ambulantes ante los tribunales federales son las encabezadas por: Javier Rojo Gómez (19%), Manuel Camacho Solís (15%), Ramón Aguirre Velázquez (11%) y Ernesto P. Uruchurtu (10%). Entre estas cuatro administraciones suman 55% del total de expedientes analizados. Asimismo, los resultados de las resoluciones judiciales revelan que el periodo en que mayor número de ambulantes ha logrado el amparo de la justicia federal frente a actos y la voluntad de la autoridad administrativa es el correspondiente a la administración de Rojo Gómez (55%), seguido por la administración de Uruchurtu (50%).¹²

b) Patrones de cuestionamiento

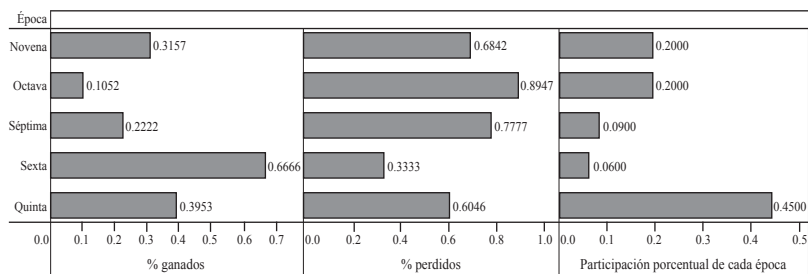
En párrafos anteriores ha sido posible identificar que, dentro de la división temporal del trabajo de la justicia federal, la quinta época aparece como el periodo en que se presentó un mayor número de conflictos ante la justicia federal entre la autoridad administrativa y los comerciantes ambulantes de la ciudad de México (45%), mismo que disminuyó 39% para la época siguiente y que es inigualable en las épocas sucesivas. ¿Qué explica esta variación en el comportamiento litigioso de los comerciantes ambulantes de la ciudad de México?

De acuerdo con diferentes autores, la ciudad de México de principios y mediados de siglo (periodo correspondiente a la quinta época de la SCJN) se caracterizó como un espacio en el que la población comenzó a adquirir nuevos derechos y a adaptarse a la utilización de los mismos como un medio para cuestionar y revertir los actos y la voluntad de la autoridad administrativa tendientes a transformar la estructura social y espacial que había permeado en la ciudad en épocas anteriores (Duhau y Girola, 1990; Sánchez-Mejorada, 2005; Barbosa, 2008). Bajo esta hipótesis parece razonable que la quinta época concentre un mayor número de casos judiciales federales en los que las autoridades y los comerciantes ambulantes se disputan el espacio público, pues si el periodo descrito se caracteriza como un periodo de adaptación de la población a nuevas regulaciones, es probable que este proceso de adaptación haya sido experimentado también por las instituciones y los agentes institucionales encargados de supervisar y hacer cumplir la ley en las calles. Cuestión que adicionalmente explica que las administraciones de Rojo

¹² El porcentaje de asuntos ganados por los ambulantes en la administración de Aguirre es de 18%, mientras que el correspondiente a la administración de Camacho es de 7 por ciento.

Gráfica 2

Distribución de expedientes judiciales por tipo de fallo
(ganados/perdidos). SCJN-ciudad de México (1918-2009)



Fuente: elaboración propia a partir de IUS (2010).

Gómez (1940-1946) y de Uruchurtu (1952-1966) concentren un alto número de conflictos resueltos a favor de los comerciantes ambulantes.¹³ Algo que parece reforzar esta hipótesis es que, como se muestra en el gráfico siguiente, tanto la quinta como la sexta época representan aquellas temporalidades judiciales en donde los comerciantes ambulantes lograron un mayor porcentaje de fallos judiciales en su favor (39% y 66%, respectivamente).

Sin embargo, una hipótesis que parece más adecuada es aquella que tiene que ver con los grados de complejidad y adaptación jurídica que experimentó la regulación del comercio callejero a lo largo del siglo XX (Meneses, 2011). En este sentido, parece prudente señalar que a comienzos de la segunda mitad del siglo XX, la regulación del comercio callejero comenzó a ser sustituida por una estrategia espacial consistente en la construcción y el establecimiento de mercados públicos donde fuera posible alojar a la población que, hasta entonces, comerciaba en las calles, lo que trajo como resultado la constitución de un nuevo andamiaje regulatorio (Reglamento de Mercados de 1951). Como sostiene Azuela (1995), si bien esta estrategia no logró terminar con el comercio callejero, sí logró desplazarlo e introducir una nueva categoría de comerciantes (locatarios) quienes estarían sujetos a la misma regulación del Estado pero ya no en las calles, sino al interior de los mercados. Por lo tanto,

¹³ Un ejemplo de esto es el expediente de Amparo Administrativo en Revisión 6263/1944, en donde lo que estaba en juego no era el derecho *per se* de los ambulantes a ocupar un espacio en las calles, sino si los burócratas de la calle —en este caso los policías— podían restringir este derecho mediante la invocación errónea de una ley reglamentaria.

es probable que gran parte de los conflictos encabezados por los comerciantes callejeros, que llegaron a ventilarse en los tribunales federales hacia mediados del siglo XX, hayan encontrado nuevos espacios de institucionalización, tanto al interior de los mercados como en otras oficinas administrativas facultadas para ello (Sánchez-Mejorada, 2005).

Pareciera entonces que el periodo que va de 1940 a 1960 (quinta y sexta épocas de la SCJN) pudo representar una temporalidad distintiva para que tanto los comerciantes ambulantes, como las autoridades administrativas y judiciales, se entrelazaran en una serie de disputas enfocadas en determinar los límites y alcances de la libertad de trabajo en las calles de la ciudad de México. Es claro que con la expedición de reglamentos y autorizaciones para que la población comerciara en las calles, se generó un reconocimiento explícito por parte del Estado respecto al derecho de la población para ocupar un pedazo de pavimento con el propósito de subsistir. Sin embargo, conforme avanzó el siglo XX, este derecho comenzó a restringirse, principalmente en las calles del centro de la ciudad de México, como consecuencia de diferentes estrategias regulatorias cuyo principal resultado consistió, al parecer, en la imposibilidad para que un mayor número de vendedores ambulantes lograran demandar su derecho a comerciar en las calles ante los tribunales federales.

c) Los ambulantes litigantes

Hasta ahora, se ha visto que en diferentes épocas y contextos los comerciantes ambulantes de la ciudad de México han utilizado a los tribunales como un medio para cuestionar y, en algunos casos, revertir la voluntad de la autoridad administrativa. En este apartado, por lo tanto, se intentará explicar bajo qué condiciones han logrado estos comerciantes movilizar el derecho. Una de las características de los comerciantes ambulantes de la ciudad de México es su capacidad para integrar diferentes organizaciones. En algunos casos, esta característica ha sido interpretada como un producto de la acción gubernamental tendiente a integrar a la población de la ciudad de México a un proceso de corporativización. Así, las organizaciones de comerciantes ambulantes son equiparadas con las organizaciones obreras y campesinas estructuradas a principios y mediados del siglo XX. En otros casos, la capacidad de los comerciantes ambulantes para organizarse ha sido vista como un medio a través del que cuestionan, de manera sistemática, el poder de las autoridades administrativas del Distrito Federal para determinar los usos y las funciones del espacio público.

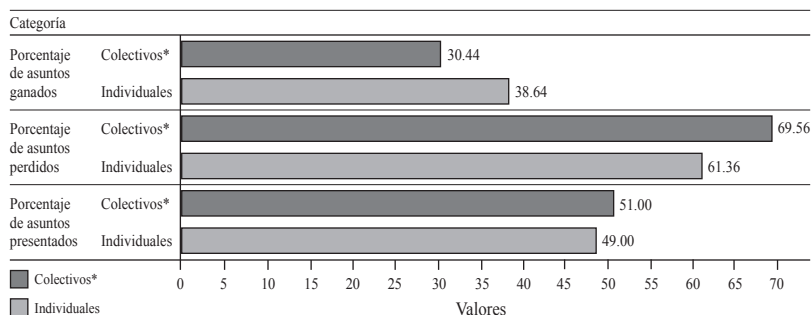
En ambos casos, estudiar la forma en que los ambulantes acceden a la justicia federal para protegerse frente a los actos y la voluntad de la autoridad administrativa del Distrito Federal resulta interesante. Por una parte, si equiparamos a las organizaciones de ambulantes con otro tipo de organizaciones obreras y campesinas, podemos inferir que al igual que éstas, las organizaciones de ambulantes utilizan con más o menos eficacia la Constitución y la Corte. Pero si observamos a las organizaciones como un medio para cuestionar, de manera sistemática, el poder de las autoridades administrativas, entonces podemos inferir que, de manera organizada, los ambulantes tienen más posibilidades de cuestionar y revertir los actos de autoridad en los tribunales. En resumen, lo que está en cuestión en este apartado no es la capacidad organizativa de los comerciantes ambulantes, sino si esta característica representa un factor determinante en la forma en que los comerciantes ambulantes utilizan los tribunales federales para cuestionar y revertir los actos y la voluntad de la autoridad administrativa del Distrito Federal.

Del análisis de las sentencias en las que ha sido posible identificar a los demandantes, encontramos que en 51% de los casos los comerciantes ambulantes accedieron a la justicia federal de manera colectiva, a través de la figura de coagraviados, y que en estas condiciones, el porcentaje de asuntos resueltos en su favor es de 30.44%. Mientras tanto, el porcentaje de asuntos resueltos a favor de aquellos ambulantes que litigaron de manera individual es de 38.64 por ciento.

Los datos expuestos parecen indicar que el grado de organización de los ambulantes no ha representado un factor determinante en la forma en que utilizan los tribunales para cuestionar y revertir los actos y la voluntad de la autoridad administrativa de la ciudad de México, pues incluso el sentido de los fallos de aquellos casos en que los comerciantes litigan de manera individual tiende a ser más favorable (+8.24%) que el de aquellos casos en los que los ambulantes litigan de manera colectiva. Sin embargo, al estudiar de cerca los expedientes correspondientes nos percatamos de que el promedio de comerciantes ambulantes involucrados en los casos “colectivos” es de 100 personas, lo que implica que el alcance de los casos ganados pudo llegar a proteger a al menos 1 460 comerciantes, mientras que en los casos individuales, el alcance de las resoluciones favorables a los comerciantes es de 17 individuos. Y esto hace una diferencia. Pues la utilización, por parte de los comerciantes ambulantes, de la figura de los coagraviados se ha presentado sistemáticamente como un medio para romper los límites procesales que restringen los efectos de las sentencias de amparo al ámbito individual y, a través de ello, cuestionar y revertir de una manera cuantitativamente más amplia los actos de la autoridad administrativa del Distrito Federal.

Gráfica 3

Distribución de expedientes judiciales por tipo litigio
(colectivos/individuales). SCJN-ciudad de México (1918-2009)



Fuente: elaboración propia a partir de IUS (2010).

A pesar de todo, la presentación colectiva de conflictos no ha sido siempre favorable para los comerciantes ambulantes, pues existen casos en los que es tal la diversidad de sujetos que integran las organizaciones que los jueces federales han considerado imposible definir en qué casos [de los actos reclamados] se encuentra cada uno de los numerosos quejosos y, por lo tanto, deciden reforzar el poder de las autoridades administrativas para regular el espacio público y, a través de ello, restringir los usos y las funciones laborales y comerciales de las calles.

C. Los litigios por la calle

En esta sección explicaré, en líneas generales, la manera en que los conflictos por las calles de la ciudad de México, entre los comerciantes ambulantes y las autoridades administrativas del Distrito Federal, han contribuido a definir los límites del espacio público de la ciudad de México. Antes de proceder, resulta conveniente subrayar, como sugiere Ugalde, “[que] no todas las controversias por el territorio son objeto de aprehensión jurídica: muchas de ellas se producen y reproducen en arenas sociales, en intercambios efímeros, escritos u orales, o bien en acciones que no dejan rastro evidente” (Ugalde, 2012: 308). Por lo tanto, no es mi intención aquí proporcionar una descripción fáctica y exhaustiva de cada una de las contiendas que han debido librar los comerciantes callejeros de la ciudad de México, sino sólo presentar una

tipología de casos que permita comprender y explicar las tendencias generales y aquellos aspectos específicos que son relevantes para comprender el papel de la movilización del derecho en la constitución del espacio público.¹⁴

En este sentido, son tres los tipos de conflictos que es posible identificar a través del análisis de los casos aquí analizados.¹⁵ En primer lugar, encontramos un tipo de conflictos que bien podrían denominarse “litigios por el acceso al espacio público”, en la medida en que lo que ha estado en juego es tanto el derecho de los comerciantes callejeros para ocupar un pedazo de pavimento, como las condiciones en que ese derecho puede ser ejercido. En segundo lugar, encontramos un tipo de conflictos que denominaremos “litigios sobre los usos y funciones del espacio público”, en donde lo que ha estado en disputa es el “lugar” del comercio callejero frente a otro tipo de actividades que se dan en el espacio público, tales como el tránsito de bienes o personas. Finalmente, en tercer lugar, se encuentra otro tipo de conflictos que llamaremos “litigios por la regulación del espacio público”, en donde lo que está en disputa es determinar qué autoridad está facultada para decidir los límites del espacio público, es decir, por quién pueden ser utilizadas las calles y para qué. A continuación, explico cada una de estas tipologías a la luz de los casos identificados.

a) Litigios por el acceso al espacio público

Una de las primeras preguntas que busqué responder mediante el análisis de casos judiciales fue si los jueces han reconocido el derecho de los comerciantes a acceder a un pedazo de pavimento y, de ser así, cómo y en qué condiciones se ha reconocido este derecho. En la literatura sociológica que trata

¹⁴ Hay varios libros completos, capítulos de libros y artículos que tratan sobre el tema. Entre ellos destacan Cross (1998), Davis (1998), y Barbosa (2008).

¹⁵ Siguiendo a Weber, al tratarse de una investigación de corte sociojurídico, existía la posibilidad de que algunas de las formaciones sociales aquí explicadas “fueran tratadas como si fueran *individuos* (sujetos de derechos y deberes, o de determinadas acciones de alcance jurídico)” (Weber, 2002: 12); en consecuencia, esta sección intentó ser construida a partir de tipos ideales, los cuales no sólo representan una herramienta metodológica básica para la investigación sociológica, sino que también intentan “mostrar en sí la unidad más consecuente de una adecuación de sentido lo más plena posible”. Evidentemente, como cualquier investigación construida a partir de tipos ideales, existe la posibilidad de que los tipos aquí propuestos demuestren relaciones que, en la realidad, son poco frecuentes “en la forma pura absolutamente ideal del tipo”; sin embargo, ello no le resta su contribución al análisis socio-espacial del conflicto, en la medida en que todo tipo ideal trata de representar, sobre todo, “una reacción física calculada sobre el supuesto de un espacio totalmente vacío” (Weber, 2002: 16-17).

sobre el comercio callejero de la ciudad de México, son diversos los análisis que explican la manera en que un conjunto de comerciantes se organiza para tomar una calle de manera “ilegal” (Eckstein, 1988), o la forma en que esas mismas personas “negocian” con las autoridades la posibilidad de ocupar una calle a cambio de prebendas o favores políticos (Castro, 1990). Sin embargo, poco se sabe sobre las formas e instrumentos jurídicos diseñados para que la población pueda ocupar una calle de manera autorizada.

En este sentido resulta conveniente señalar que, al menos desde la década de 1930, el entramado regulatorio de la ciudad de México ha contemplado la posibilidad de que un número ilimitado de personas pueda comerciar en las calles de manera autorizada, mediante la tramitación de una licencia o permiso administrativo (Azuela, 1990; Meneses, 2011). Algunos autores han interpretado esta posibilidad jurídica como un indicio de la manera en que el poder político ha utilizado la ley como moneda de cambio para obtener apoyo entre las masas (Castro, 1990: 63). Sin embargo, jurídicamente, la figura de las licencias para comerciar en las calles se sustenta en la imposibilidad de la autoridad administrativa para restringir de tajo, y por completo, la libertad de trabajo y comercio reconocida por el artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que debe sujetarse a la licitud de la actividad.

Como resultado, la licencia o permiso administrativo para comerciar en las calles se ha configurado como el medio ideal a través del que la población que comercia en las calles puede acceder al espacio público, ya que “la licencia o autorización es la que permite al gobernado que ejerza su derecho constitucional al trabajo lícito” (Amparo Administrativo en Revisión 1104/1977). Esto no significa, sin embargo, que la autoridad esté constreñida a autorizar a todo sujeto que solicite un permiso para comerciar en las calles. Tampoco implica que todas las calles deban ser autorizadas para ello. De hecho, es la figura de la licencia la que ha permitido que la autoridad “administre” discrecionalmente quién y bajo qué condiciones se puede comerciar en las calles.

Así, por ejemplo, aunque en el Reglamento del comercio semifijo y ambulante del Distrito Federal, expedido en 1931, la autoridad administrativa diseñó un complejo sistema de permisos que facilitaban que la población comerciara autorizadamente en las calles (Meneses, 2011), también restringió espacialmente esta posibilidad determinando al centro de la ciudad, entonces llamado “Primer Cuadro”, como una zona prohibida para el comercio callejero, fuera autorizado o no (artículo 3 del Reglamento).

Los comerciantes que entonces ocupaban las calles del centro de la ciudad intentaron revertir esta disposición invocando su derecho a trabajar

en las calles; sin embargo, los ministros de la Suprema Corte argumentaron que la restricción reglamentaria a dicha libertad era válida en la medida en que el Estado no prohibía el derecho de las personas a comerciar en las calles, ya que este derecho podía ser ejercido en cualquier otro lugar distinto del indicado Primer Cuadro (Amparo Administrativo en Revisión 2477/1931).

De la misma manera, el sistema de licencias o permisos administrativos para comerciar en las calles ha servido para que la autoridad administrativa fije horarios bien delimitados bajo los que la población que comercia en las calles debe desplegar sus actividades. En un principio, cuando la autoridad administrativa intentó en 1940 fijar en ocho horas el horario de trabajo de los comerciantes callejeros, la Suprema Corte sostuvo que la autoridad administrativa se encontraba imposibilitada para establecer tal restricción temporal, en la medida en que “la prohibición de ejecutar determinados trabajos [a determinadas horas], es de los actos negativos que producen efectos positivos [pero que] es susceptible de suspenderse para el efecto de que el interesado siga trabajando y haga uso de su libertad consagrada en la constitución” (Amparo Administrativo en Revisión 4545/1941). Sin embargo, al otorgar las licencias, la autoridad ha establecido como requisito que los sujetos peticionarios indiquen un horario fijo (Meneses, 2011), reservándose la facultad de decidir si otorga o no el permiso para dicho horario.

Desde luego, podría pensarse que es esta discrecionalidad con que cuenta la autoridad administrativa para otorgar un permiso lo que ha constituido a las licencias como una moneda de cambio entre las autoridades y la población (Castro, 1990; Cross, 1998). No obstante, como reconoce Azuela (1990: 21), aunque la discrecionalidad jurídica puede ser un elemento fundamental para explicar el orden que rige al comercio en vía pública, no es el único. En realidad, jurídicamente el hecho de que la licencia para comerciar en las calles haya sido interpretada como el medio que permite al gobernado ejercer un derecho constitucional —el trabajo lícito— ha significado también que los jueces impongan a la autoridad administrativa la obligación de fundar y motivar sus decisiones, particularmente cuando éstas son en sentido negativo a la pretensión del solicitante, ya que: “la autoridad responsable debe demostrar las razones que ha tenido para restringir el número de permisos a los vendedores ambulantes con el objetivo de apreciar si tal restricción encuentra apoyo en las disposiciones constitucionales que establece la libertad de trabajo, libertad que sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros y por resolución gubernativa cuando se ofendan los derechos de la sociedad” (Amparo Administrativo en Revisión 3140/1944).

b) Litigios sobre los usos y las funciones de las calles

Como se ha visto, los litigios por el acceso al espacio público han constituido a las licencias o permisos como el mecanismo ideal a través del que la población puede reclamar y ejercer su derecho a trabajar en las calles, en la ciudad de México. Este razonamiento ha derivado, incluso, en la obligación judicial para que la autoridad administrativa funde y motive sus decisiones negativas. Sin embargo, uno de los mecanismos regulatorios más importantes a través de los que la autoridad ha logrado fundar y motivar sus negativas es a través de la jerarquización de usos y usuarios de las calles.

De hecho, si revisamos los reglamentos más importantes expedidos por las autoridades del Distrito Federal a lo largo del siglo XX para regular el comercio callejero, encontraremos que las autoridades de la ciudad de México han superpuesto, sistemáticamente, al tránsito de bienes y personas como el uso y la función principal de las calles (Azuela, 1990; Meneses, 2011). Esta concepción de las calles como un espacio fundamentalmente reservado para el tránsito de bienes y personas ha facilitado que la autoridad justifique, ante los tribunales federales, su decisión de prohibir el comercio —autorizado o no— en determinadas zonas.

Así, por ejemplo, las restricciones espaciales impuestas por el Reglamento de 1931 anteriormente citado fueron validadas por la Suprema Corte en la medida en que dicho reglamento “tenía como fin evitar el abuso que se comete en la vía pública *cuyo destino es el tránsito*, particularmente en el primer cuadro de la ciudad por las personas que se dedican al comercio en ese lugar, haciendo en extremo difícil el paso no sólo de vehículos sino de peatones, *por tanto propende satisfacer una necesidad social* [el tránsito]” (Amparo Administrativo en Revisión 2477/1931).

En este sentido, como reconoce Azuela (1990), pareciera que el orden jurídico que se ha construido en torno al comercio callejero representa un régimen particular que, al mismo tiempo, ofrece posibilidades para incluir y excluir a determinados sujetos del espacio público. Por un lado, sería posible decir que los jueces han contribuido a crear ciertas bases de certeza jurídica en las relaciones entre los comerciantes callejeros y la autoridad administrativa de la ciudad de México en la medida en que ésta se encuentra constreñida a fundar y motivar aquellas resoluciones que niegan el permiso para que la población comercie de manera autorizada. Por el otro, sin embargo, el mismo sistema judicial ha participado en la construcción de una vía regulatoria para que la autoridad funde y motive sus negativas. Pareciera suficiente que la autoridad invoque el carácter de las calles como un espacio reservado para el tránsito para que la justicia valide la restricción administrativa de la libertad de comerciar en las calles.

c) Litigios por la regulación del espacio público

Un último tipo de controversias identificadas a través del análisis de expedientes judiciales trata de aquellos conflictos en donde lo que está en disputa es quién tiene la facultad de regular los usos y funciones del espacio público y bajo qué criterios debe ejercerse esta facultad. Este tipo de conflictos refleja muy bien la diversidad de actores institucionales que “actúan” en nombre del Estado para regular el espacio público. Estos actores pueden ir desde el policía encargado de aplicar los reglamentos urbanos hasta las autoridades encargadas de diseñar dichos reglamentos. No obstante, las controversias judiciales analizadas indican que cada una de estas funciones tiene un marco de acción bien delimitado.

Así por ejemplo, en la década de 1940, la Suprema Corte decidió que la policía no puede, por sí misma, decidir quién puede o no comerciar en las calles, pues esta decisión debe estar fundada en una regla escrita. En otras palabras, de acuerdo con este criterio judicial, los policías no tienen la capacidad de “decidir”, sino simplemente de “ejecutar” las reglas prescritas del espacio público, puesto que “para que se pueda prohibir el comercio callejero es menester que las autoridades funden y motiven, en forma debida, la causa legal del procedimiento, y que den a conocer los preceptos legales en que se apoyen sus órdenes a los interesados, con objeto de que éstos puedan impugnarlas debidamente, si las consideran lesivas [pues de lo contrario] ello equivaldría a dejar sin defensa a los quejosos” (Amparo Administrativo en Revisión 6263/1944).

Bajo este criterio, entonces, los ministros de la Corte parecen haber sugerido que es la autoridad legislativa —sea mediante la promulgación de leyes generales, por medio de la expedición de reglamentos administrativos o a través de la expedición de licencias individuales— quien puede “decidir” los tipos de conductas, sujetos o actividades que tienen lugar en el espacio público. No obstante, esta facultad no es infinita.

De hecho, otra clase de conflictos a través de los que los jueces han intervenido en la determinación de los límites del espacio público es a través de la estructuración de ciertos criterios que tienen como fin restringir la facultad de las autoridades para regular los usos y las funciones de las calles, pues “aun cuando la autoridad puede concesionar los bienes de uso común tal facultad tiene que entenderse sin perjuicios de terceros y necesariamente justificando la necesidad de dicha autorización [ya que] aunque la autoridad puede concesionar el uso de los bienes de dominio común, no pueden hacerlo como si fuesen bienes de su propiedad, y no de la comunidad, pues los puestos ubicados en las banquetas causan molestias, impiden el tráfico, obstaculizan el

acceso a comercios y dañan los inmuebles”. Bajo este supuesto, entonces “las autoridades deben justificar las condiciones bajo las que autorizan un espacio determinado así como la idoneidad de las calles ocupadas por el comercio callejero [puesto que] un riesgo en el mantenimiento de los lugares de uso común es la sobreexplotación por usuarios privados que no toman cabalmente en cuenta el costo que su conducta impone a otros miembros de la comunidad” (Incidente de Inejecución de Sentencia, 05/1978).

D. Discusión

En años recientes ha cobrado fuerza la idea de que la ciudad de México, y particularmente sus espacios públicos, representa un espacio disputado en donde es posible identificar un “orden” a pesar de que “más de la mitad del área urbanizada ha sido producida informalmente” (Duhau y Giglia, 2008: 504). En cierta forma, este “orden” está construido sobre la observación sistemática de aquellas reglas sociales o comportamientos sistemáticos que estructuran un conjunto de “alteraciones a lo que debería ser el funcionamiento normal de la metrópoli” (Duhau y Giglia, 2008: 504). Evidentemente, estos autores se refieren al problema del orden social clásico en sociología, y no específicamente al contexto jurídico. Sin embargo, llama la atención que en la búsqueda de este orden urbano, a partir de la sistematización de reglas sociales, el derecho no represente una fuente primaria de análisis. En cierta forma, esta ausencia de la ley en los debates sobre el carácter conflictivo de la ciudad de México puede ser vista como el resultado de la manera en que los científicos sociales —incluidos los abogados— han imaginado el derecho como un ente estático y unívoco, cuya función social se reduce a ‘dictar’ normas que deben ser (des)obedecidas indisputadamente. El análisis aquí expuesto sugiere otra cosa.

En primer lugar, contrario a aquellas posturas que consideran que a lo largo del siglo XX los jueces jugaron un papel de subordinación y deferencia frente a los Poderes Ejecutivos —locales o federales— los datos aquí presentados sugieren un carácter más activo de los Poderes Judiciales, particularmente en la determinación de los conflictos urbanos cotidianos. Esto no sólo responde a la pregunta planteada: ¿Cuál ha sido el papel de la justicia en la configuración de los límites, usos y funciones comerciales del espacio público de la ciudad de México? Sino que también contribuye a explicar un fenómeno más amplio. En este sentido, el hecho de que en una tercera parte de los conflictos aquí analizados, los comerciantes callejeros logran no sólo cuestionar sino también revertir la voluntad y los actos de la autoridad del

Distrito Federal, representa apenas un indicio del alcance de esta afirmación. Así, podríamos establecer que la experiencia judicial de los comerciantes ambulantes los posiciona como sujetos con un alto sentido sobre cómo asesorarse y cómo utilizar el derecho para cuestionar y revertir los actos de la autoridad administrativa (Meneses, 2012). Sin embargo, en términos más generales, cada uno de los conflictos aquí reseñados representa una muestra de la manera en que la población que habita en la ciudad de México ha logrado subordinar los actos de autoridad a un escrutinio público y judicial, demostrando que lo que está en juego cuando se regulan las calles no es sólo la comodidad de las personas, el tránsito humano o de bienes, ni el valor estético del espacio, sino también las condiciones en que una serie de garantías constitucionales (por ejemplo, la libertad de trabajo y comercio) pueden ser ejercidas por la población o limitadas por la autoridad en el día a día. Esto nos lleva a una segunda consideración.

Al cuestionar la regulación del espacio público como un mecanismo mediante el que una serie de actores institucionales busca restringir el ejercicio de ciertas libertades, los actores litigantes del conflicto dieron pauta para que los jueces formularan una serie de argumentos y estrategias regulatorias para administrar el ejercicio del derecho a trabajar y comerciar en las calles. En otras palabras, si la pregunta es, ¿cuál es el lugar que los jueces le han asignado al comercio callejero en el Distrito Federal? La respuesta sería que, al menos en la mayor parte de los conflictos aquí analizados, la controversia central no es si la autoridad puede regular el espacio público; tampoco está en juego la pregunta estructural de si las personas pueden comerciar y trabajar en las calles. Se trata de definir bajo qué condiciones pueden llevarse a cabo estas acciones. Esta necesidad de definir los límites y las posibilidades de trabajar en las calles de la ciudad revela, entonces, una característica más de los conflictos por el espacio urbano: su carácter productivo, y que permite responder la pregunta: ¿De qué manera los conflictos por el espacio público, entre los comerciantes ambulantes y las autoridades, han contribuido en la formación de configuraciones jurídicas y territoriales particulares?

En este sentido, un conflicto urbano puede ser considerado como productivo en la medida en que cuenta con “capacidades para producir” nuevas dimensiones territoriales, políticas o jurídicas de vivir, habitar o transitar la ciudad (Melé, 2008). Bajo este supuesto, la productividad jurídica del conflicto representa la manera en que un conjunto de actores movilizan el sistema legal en busca de un reconocimiento de derechos o de una alternativa jurídica para adaptar sus prácticas dentro de un orden legal determinado (Bassols y Melé, 2001). Así, podemos decir que cada uno de los conflictos aquí analizados tuvo la capacidad de producir nuevas dimensiones territoriales —por ejemplo, el

Primer Cuadro como espacio restringido— pero también nuevas interpretaciones sobre los límites y alcances del derecho a comerciar en las calles —licencias, reglas, horarios— que continúan vigentes hasta nuestros días.

Una conclusión general del análisis de los conflictos jurídicos por el espacio público de la ciudad de México es que la movilización de la justicia como medio para reclamar un lugar en el asfalto urbano puede tener tanto efectos positivos como negativos, pero siempre están mediadas por un representante del Estado —los jueces— cuya función principal es institucionalizar el conflicto y adjudicar la razón a alguno de los actores. En otras palabras, el análisis precedente sugiere que las capacidades productivas del conflicto no son siempre positivas ni neutrales. En algunos casos, la movilización de la justicia representó un medio a través del que la autoridad pudo reafirmar sus actos y su voluntad de limitar el ejercicio de comerciar en las calles. En otras ocasiones, la movilización de la justicia sí funcionó como un instrumento a través del que la población que comercia en las calles pudo defender su lugar en la ciudad, mediante el cuestionamiento de los actos de autoridad tendientes a despojarla de su derecho a comerciar en las calles. Pero, en todos los casos, hablamos de conflictos en donde los jueces también expresaron formas particulares de entender el papel del derecho en la regulación del espacio urbano. Este carácter de los jueces, como actores institucionales capaces de incidir en la regulación del espacio urbano, abre nuevas vías de investigación y sugiere la necesidad de desarrollar categorías analíticas para comprender y explicar la relación entre los jueces y las ciudades.

Recibido: octubre de 2012

Revisado: abril de 2013

Correspondencia: División de Estudios Jurídicos/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/Carretera México-Toluca 3655 (Km 16.5)/Col. Lomas de Santa Fe/Deleg. Álvaro Obregón/C.P. 01210/México, D. F./correo electrónico: rodrigo.meneses@cide.edu

Bibliografía

- Azuela, Antonio (1990), “Fuera del huacal, aún en la calle. El comercio y el espacio público en el centro de la ciudad”, *Trace*, núm. 17, pp. 20-24.
- Azuela, Antonio y Soledad Cruz (1989), “La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en la Ciudad de México (1940-1946)”, *Sociológica*, núm. 9, pp. 111-133.

- Barbosa, Mario (2008), *El trabajo en las calles. Subsistencia y negociación política en la ciudad de México a comienzos del siglo XX*, México, El Colegio de México, UAM Cuajimalpa.
- Bassols, Mauricio y Patric Melé (2001), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, México, UAM, Miguel Ángel Porrúa.
- Bromley, Ray (2000), "Street Vending and Public Policy: a Global Review", *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 20, núms. 1-2, pp. 1-28.
- Castro, Guillermina (1990), "Intermediarismo político y sector informal: el comercio ambulante en Tepito", *Nueva Antropología*, vol. XI, núm. 37, pp. 59-69.
- Clark, Gordon (1985), *Judges and the Cities: Interpreting Local Autonomy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Corrigan, Philip, Harvie Ramsey y Derek Sayer (1980), "The State as a Relation of Production", en Philip Corrigan (comp.), *Capitalism, State Formation and Marxist Theory*, Londres, Quartet Books.
- Cross, John (1998), *Informal Politics: Street Vendors and the State in Mexico City*, Stanford, Stanford University Press.
- Davis, Diane (1998), *El Leviatán urbano: la ciudad de México en el siglo XX*, México, FCE.
- De Genova, Nicholas (2004), "The Legal Production of Mexican/Migrant 'Illegality'", *Latino Studies*, núm. 2, pp. 160-185.
- Duahu, Emilio y Angela Giglia (2008), *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, México, Siglo XXI, UAM.
- Duhau, Emilio y Lidia Girola (1990), "La ciudad y la modernidad inconclusa", *Sociología*, año 5, núm. 12, pp. 9-31.
- Eckstein, Susan (1988), *The Poverty of Revolution: the State and Urban Poor in Mexico*, Princeton, Princeton University Press.
- Engle-Merry, Sally (1995), "Resistance and the Cultural Power of Law", *Law & Society Review*, vol. 29, núm. 1, pp. 11-26.
- Ewick, Patricia y Susan Silbey (1995), "Subversive Stories and Hegemonic Tales: toward a Sociology of Narrative", *Law & Society Review*, vol. 29, núm. 2, pp. 197-226.
- González Casanova, Pablo (1967), *La democracia en México*, México, Era.
- Grossberg, Michael (1996), *A Judgment for Solomon: the D'Hauteville Case and Legal Experience in Antebellum America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hunt, Alan (1993), *Explorations in Law and Society: toward a Constitutive Theory of Law*, Londres, Routledge.
- Lewis, Óscar (1961), *Antropología de la pobreza. Cinco familias*, México, FCE.
- Loukaitou-Sideris, Anastasia, Evelyn Blumemberg y Renia Ehrenfeucht (2005), "Sidewalk Democracy: Municipalities and the Regulation of the Public Space", en Eran Ben-Joseph y Terry S. Szold (eds.), *Regulating Place: Standards and the Shaping of Urban America*, Nueva York, Routledge, pp. 141-166.
- McCann, Michael (2004), "Law and Social Movements", en Austin Sarat (ed.), *The Blackwell Companion to Law and Society*, Malden, Blackwell, pp. 506-522.
- McCann, Michael y Tracey March (1995), "Law and Everyday Forms of Resistance:

- a Socio-Political Assessment”, *Studies in Law, Politics, and Society*, vol. 15, pp. 207-236.
- Melé, Patrice (2008), “Conflits et controverses: de nouvelles scènes de production territoriale?”, en I. Garat, R. Séchet y D. Zeneidi (comps.), *Espaces en (trans) action*, Rennes, PUR, pp. 239-250.
- Meneses, Rodrigo (2011), *Legalidades públicas: el derecho, el ambulante y las calles del centro de la ciudad de México (1930-2010)*, México, CIDE, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Prillaman, William (2000), *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*, Westport, Praeger.
- Rodríguez, César y Mauricio García (2003), *Derecho y sociedad en América Latina*, Bogotá, ILSA-Universidad Nacional de Colombia.
- Sánchez-Mejorada, Ma. Cristina (2005), *Rezagos de la modernidad. Memorias de una ciudad presente*, México, UAM.
- Schwarz, Carl (1975), *Jueces en la penumbra: la independencia del poder judicial en los Estados Unidos y en México*, México, Anuario Jurídico-UNAM, pp. 143-219.
- Silva, Diana (2010), “Comercio ambulante en el Centro Histórico de la ciudad de México (1990-2007)”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 2, pp. 195-224.
- Staeheli, Lyn y Don Mitchell (2010), *The People's Property: Power, Politics, and the Public*, Nueva York, Routledge.
- Thompson, Edward Palmer (2001), “The Rule of Law”, en Dorothy Thompson (ed.), *The Essential E. P. Thompson*, Nueva York, The New Press, pp. 432-459.
- Ugalde, Vicente (2012), “Controversias por el territorio en el derecho agrario”, en Claudia Salazar (coord.), *Irregular, suelo y mercado en América Latina*, México, El Colegio de México, pp. 307-336.
- Valencia, Enrique (1965), *La Merced. Estudio ecológico y social de una zona de la ciudad de México*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Valverde, Mariana (2009), “Jurisdiction and Scale: Legal ‘Technicalities’ as Resources for Theory”, *Social & Legal Studies*, vol. 18, núm. 2, pp. 139-157.
- Weber, Max (2002), *Economía y sociedad*, México, FCE.
- Zemans, Frances (1983), “Legal Mobilization: the Neglected Role of the Law in the Political System”, *The American Political Science Review*, vol. 77, núm. 3, pp. 690-703.

Acerca del autor

Rodrigo Meneses es doctor en derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente es profesor investigador titular de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Sus áreas de interés son sociología del derecho, derecho

y vida cotidiana, y estudios empíricos sobre justicia. Una de sus publicaciones recientes es *Legalidades públicas: el derecho, el ambulantaje y las calles del centro de la ciudad de México (1930-2010)*, México, CIDE, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011.