

## CAPÍTULO SEGUNDO

### (RE)CONSTRUYENDO EL ORDEN URBANO: LA REGULACIÓN DEL PRIMER CUADRO Y EL TRABAJO CALLEJERO EN LA CIUDAD DE MÉXICO (1930-1940)

La vida en las calles de la ciudad de México, durante las décadas de los treinta y los cuarenta, puede ser caracterizada de diversas formas: fue símbolo de un largo proceso de negociación, resistencia y reconocimiento, entre las autoridades y las organizaciones de trabajadores populares, que paulatinamente insertaron a los pobres urbanos como un tercer sector dentro de las clases reconocidas por la revolución; fue también un símbolo del desamparo y la miseria en que vivían los pobres urbanos, mientras esperaban el inevitable momento de la institucionalización.

Las vías públicas fueron, al mismo tiempo, un espacio de diversidad, disciplina y cuestionamiento social. Sin duda, los pobres urbanos no sólo utilizaban las calles con el propósito de transgredir las normas y cuestionar, en el día a día, la voluntad y los mandatos de la autoridad jurídica. Estaban ahí por necesidad.

Para la autoridad establecer la distinción moderna entre los espacios públicos y privados era una tarea por demás compleja, sobre todo si tomamos en cuenta que la mayor parte de la población carecía de un lugar al cual llamar propio. Sin embargo, entre lo deseable y lo posible existe una brecha que puede, si se está dispuesto, ser superada mediante la fuerza de la ley. Se trata, casi siempre, de una distinción entre las dimensiones simbólicas e instrumentales del derecho.

Vista desde una perspectiva instrumental, la ley es un conjunto de documentos jurídicos que dependen de su aplicación sistemática y continua para causar un efecto en la sociedad. En cambio, desde una perspectiva simbólica, la ley escrita vale por lo que es en sí misma, es decir, un medio a través del que el Estado declara una práctica, población, espacio o

actividad como prohibida o permitida, así como los medios de control que operaran sobre aquellas prácticas vedadas jurídicamente.<sup>1</sup>

En el caso de las ciudades latinoamericanas, incluida la mexicana, una práctica común ha sido recurrir más a las dimensiones simbólicas del derecho que a sus funciones instrumentales. En otras palabras, la ley ha servido más como un mecanismo destinado a la legitimación de las políticas urbanas, que en un instrumento destinado a la implementación de dichas políticas. Se trata de una práctica gubernamental característica de un poder público fragmentario y poco representativo de la diversidad social, en donde la producción de derecho pasa a ser un sustituto del sistema político, al instaurar un canal de comunicación predominante entre el Estado y sus asociados.<sup>2</sup>

Ya en el capítulo anterior se mencionaba que el periodo de 1930-1940 representó un contexto activo de creación jurídica, en lo que refiere al orden reglamentario de la ciudad de México. En este sentido, se trató de un momento en el que los gobiernos posrevolucionarios intentaron distinguirse de sus antecesores en, al menos, dos sentidos. En primer lugar, porque a través de este nuevo y complejo entramado legal se estableció una política de intervención y regulación de las relaciones sociales que vino a romper, o al menos eso pretendía, con ciertas prácticas y dinámicas locales. En segundo lugar, porque al hacerlo se reconfiguraron algunos acuerdos básicos entre gobernados y gobernantes; constituyendo, al menos en el papel, un nuevo espacio urbano que tuvo, en la desarticulación del Primer Cuadro, una representación material y visible.

El presente capítulo busca analizar, justamente, el peso que tuvo este proceso regulatorio en la reconfiguración de las calles del centro de la ciudad de México, y sus usuarios estacionarios. Se intenta demostrar que, durante las décadas de los treinta y los cuarenta, la regulación de las actividades económicas callejeras tuvo dos efectos simbólicos importantes, no sin ciertos grados de oposición por parte de la población. Por un lado, proteger a las calles del Primer Cuadro de la presencia de las pobla-

<sup>1</sup> Una discusión clásica e ilustrativa de esta distinción puede ser vista en: Gusfield, Joseph, "Moral Passage: The Symbolic Process in Public Designation of Deviance", *Social Problems*, vol. 15, núm. 2, 1967, pp. 175-188.

<sup>2</sup> García, Mauricio y Rodríguez, Cesar, "Derecho y sociedad en América Latina: propuesta para la consolidación de los estudios jurídicos críticos", en García, Mauricio y Rodríguez, César (eds.), *Derecho y sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídico críticos*, Bogotá, ILSA, 2003, pp. 15-66.

ciones que aparentaban enfermedad, pobreza o desaseo, para constituir al centro urbano como un circuito de negocios. Por el otro, otorgar un reconocimiento oficial a las organizaciones de trabajadores callejeros, para insertarlos dentro de una lógica más amplia de gobierno.

Al analizar este proceso, buscaré aproximarme a la forma en que las disputas por el espacio público se convirtieron, progresiva y pausadamente, en conflictos marcados por la negociación y la experimentación jurídica, tanto para la población que allí subsistía, como para la cada vez más cambiante administración urbana. Se examinará, asimismo, la manera en que las poblaciones que subsistían en las calles del Primer Cuadro de la ciudad de México recurrieron al discurso y las instituciones jurídicas como un medio para defender y conservar sus espacios de subsistencia.

#### I. ENTRE LA IMPOSICIÓN REGLAMENTARIA Y EL CUESTIONAMIENTO JUDICIAL: LAS POBLACIONES PROSCRITAS DEL PRIMER CUADRO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

A partir de una revisión del *Diario Oficial de la Federación* y de diferentes archivos legislativos,<sup>3</sup> encontramos que entre las décadas de los treinta y los cuarenta aparecieron publicadas un total de seis declaraciones de voluntad de la autoridad administrativa o reglamentos,<sup>4</sup> cuya lectura evidencia que, los límites sobre los que se concentraba el trabajo policial no parecían tan distantes de aquella forma urbana que pretendía trazar reglamentariamente la autoridad administrativa.

<sup>3</sup> Particularmente nos referimos al Acervo de Legislación y Jurisprudencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y al Archivos Histórico de la Secretaría de Salud.

<sup>4</sup> Reglamento del comercio semifijo y ambulante en el Distrito Federal de 1931; Reglamento de limpiabotas o boleros de 1941; Reglamento para músicos y cancioneros ambulantes de 1944; Reglamento para artesanos y pintores no asalariados que ejerzan su actividad en los sitios públicos del Distrito Federal de 1944; Reglamento para plomeros, fotógrafos, reparadores de carrocerías, compradores de objetos varios, *ayateros*, afiladores y demás actividades desarrolladas en forma ambulatoria por trabajadores no asalariados de 1945; Reglamento de cargadores de número no asalariados que ejerzan su actividad en los sitios públicos del Distrito Federal de 1945. Conjunto reglamentario que se complementa, en este documento, con el Proyecto para regular el comercio ambulante de comestibles y bebidas en las estaciones de ferrocarril de 1937.

A través del conjunto reglamentario mencionado, es posible sostener que las autoridades administrativas buscaban establecer a las calles, principalmente las del Primer Cuadro y su periferia, como un espacio ordenado, limpio, transitable y que reflejara una buena imagen,<sup>5</sup> a través del diseño e implementación de diferentes tecnologías espaciales de dominación cuyo objetivo principal era conocer los movimientos y la localización de la población que subsistía en las calles.<sup>6</sup>

Como medio para establecer un espacio determinado, ordenado y uniforme para los vendedores semifijos, las autoridades impusieron, mediante la fuerza de la ley, el diseño de casetas de madera o lámina de dos metros y medio de largo por un metro y medio de ancho de las calles. Casetas que deberían estar alejadas, por lo menos, a dos metros de ancho de cualquier edificio y alineadas en una sola hilera, y que serían autorizadas con la obligación para los comerciantes de mantener limpio y en buen estado el espacio interior y exterior del establecimiento, al menos en un radio de tres metros.<sup>7</sup>

Obligación que bien puede dar cuenta del énfasis de las autoridades por utilizar a la forma jurídica reglamentaria como un medio para ordenar el espacio público y establecer los límites de lo público y lo privado,<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Por ejemplo, el Considerando 2o. del Reglamento de Limpiabotas o Boleros, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de agosto de 1941, señala: “Que si el Gobierno de la ciudad debe preocuparse por la mejoría de los trabajadores en todos sus aspectos y en forma principal atender el elemento humano, está obligado a prestar su atención a los de más humilde condición a fin de que se presenten más aseados, mejor vestidos y educados, etc., pues con ello se obtendrá el que la Capital de la República deje de presentar esa notable desigualdad de clases sociales que nuestras instituciones y leyes revolucionarias han venido tratando de acabar”.

<sup>6</sup> Es decir, de disposiciones e instrumentos que permitirían, a la autoridad, procesar y resolver, en diferentes grados, algunos problemas constantes que se presentaban en la administración de las calles de la ciudad de México, tales como la distancia o cercanía, inclusión y exclusión, vigilancia y posición, movimiento e inmovilidad, comunicación y conocimiento, todos entremezclados en la relación entre personas y espacios concretos. Pile, Steve, “Opposition, Political Identities and Spaces of Resistance”, en Pile, Steve y Michael, Keith (eds.) *Geographies of Resistance*, Nueva York, Routledge, 1997, pp. 1-32.

<sup>7</sup> Artículo 7o. del Reglamento del comercio semi-fijo y ambulante del Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de marzo de 1931.

<sup>8</sup> Cuestión que representaba también una de las preocupaciones esenciales de las autoridades al administrar los usos y funciones del espacio público durante las primeras tres décadas del siglo XX.

al tiempo que se uniformaban y saneaban los espacios de venta, pues en las décadas anteriores los lugares más estables de comercio semifijo eran, por lo general, puestos de madera con techos de tablas o láminas de metal que, adicionalmente, servían como vivienda para los vendedores y sus familias y que se distribuían de manera azarosa en diferentes zonas de la ciudad: desde Tepito al Zócalo, de las vías del ferrocarril a los parques públicos.<sup>9</sup>

Para restringir el movimiento del comercio ambulatorio y semifijo, las autoridades administrativas declararon un sistema de prohibiciones espaciales y físicas, que excluía a los vendedores ambulantes del Primer Cuadro de la ciudad, al tiempo que los obligaba a cargar con una vitrina de un metro de largo por cincuenta centímetros de ancho y con unas tijeras para colocarlas. Asimismo, las disposiciones reglamentarias prohibían la instalación de bultos o cajas con mercancías de repuesto.<sup>10</sup>

En este entramado de límites y restricciones espaciales, la referencia al Primer Cuadro de la ciudad, como medio para delimitar el centro urbano, refleja la concepción de las calles como una especie de cuadrícula absoluta, pues como recuerda Monnet, “las denominaciones anteriores se referían a distintas definiciones de este espacio: «Casco Antiguo» recuerda la edad del marco urbano, «Primer Cuadro» significaba a la vez la anterioridad de dicho espacio y su estructura cuadricular, (...) la expresión más frecuente y sencilla, «el Centro», aludía a la unidad espacial que desempeñaba tal función”.<sup>11</sup>

Para garantizar el pudor y la buena imagen de las calles, las autoridades administrativas impusieron diferentes restricciones y obligaciones tanto a los comerciantes como a los trabajadores callejeros. En el primer caso no sólo debían mantener limpio el perímetro cercano al espacio de venta, sino que también debían presentar un certificado de exención de enfermedades, así como portar un uniforme similar y procurar la limpieza en sus prácticas de venta. En el caso de los trabajadores callejeros, éstos debían comprobar no haber cometido algún delito en los años ante-

<sup>9</sup> Barbosa, Mario, *El trabajo en las calles: subsistencia y negociación política en la ciudad de México a comienzos del siglo XX*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2008, p. 94.

<sup>10</sup> Artículo 25 del Reglamento del Comercio Semifijo y Ambulante del Distrito Federal.

<sup>11</sup> Monnet, Jerome, *Usos e imágenes del Centro Histórico de la Ciudad de México*, México, DDF-CEMCA, 1995, p. 14.

riores, así como evitar practicar juegos de manos, decir groserías, presentarse sucios a trabajar y escupir en las calles.

Para localizar a los comerciantes y trabajadores en el espacio público la autoridad administrativa declaró como medio ideal a la licencia, que ya en este contexto puede ser vista como un medio de control cuya finalidad consistía en garantizar la supervisión de los movimientos de la población, “saber de dónde viene el individuo, a dónde va, dónde vive, dónde trabaja (...) hacerle llevar incluso un signo distintivo, el carácter ostensible de su condición errante: el cencerro de la vaca o la campanilla de los leprosos”;<sup>12</sup> y, a partir de ello, administrar la distribución laboral y social, azarosa y desordenada, de la población en las calles de la ciudad de México.

No es que anteriormente las autoridades carecieran de medios ostensibles de control sobre las actividades laborales y comerciales que se desarrollaban en las calles de la ciudad de México,<sup>13</sup> sino que las disposiciones reglamentarias analizadas marcan una diferencia sustancial en el procedimiento para distribuir y asignar un pedazo de concreto a un tipo específico de usuarios.

Elas ilustran un sistema para asignar un lugar en las calles a cada vendedor y trabajador sobre el diseño imaginario de la traza urbana<sup>14</sup> y, a partir de ello, garantizar que los comerciantes establecidos no tuvieran competencia, que transeúntes y conductores no encontraran obstáculos a su paso, que las esquinas estuvieran desocupadas, que las personas no se sintieran ofendidas, que el progreso no se detuviera. En resumen, que las calles, por anchas que fueran, no representaran un espacio para el ejercicio de la libertad de trabajo y comercio. El caso de la regulación del comercio ambulante es sumamente ejemplificativo en este sentido.

<sup>12</sup> De Gaudemar, Jean-Paul, *La movilización general*, España, La Piqueta, 1981, p. 115.

<sup>13</sup> Basta recordar las imágenes de los cargadores de número de finales del siglo XIX quienes estaban obligados a portar una especie de placa o insignia marcada con un número asignado a los mismos. Barros, Cristina y Marcos Buenrostro. *La Once y sereno!* *Tipos mexicanos. Siglo XIX*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 52.

<sup>14</sup> Artículo 17 del Reglamento de comercio semifijo y ambulante del Distrito Federal: (...) su distribución deberá hacerse sobre un plano de puestos que impiden el tránsito. Plano que constituía uno de los proyectos más ambiciosos de la administración local. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de marzo de 1931.

### 1. *El tránsito, la competencia económica y el comercio ambulante*

En junio de 1929 el entonces jefe del Departamento del Distrito Federal, José M. Puig Casauranc, decidió cancelar todas las licencias otorgadas para que la población comerciara autorizadamente en las calles. La decisión no sólo tenía el efecto de declarar ilegal a todo aquel que, en adelante, comerciara en las calles, también significaba la cancelación de un sistema de relaciones sociales a través del que, al menos desde el siglo XIX, la población negociaba con la autoridad los usos y mecanismos de acceso al espacio público.<sup>15</sup>

Como respuesta, algunos comerciantes callejeros, principalmente aglomerados en torno a la “Alianza de Comerciantes en Pequeño del Primer Cuadro y Puestos Aislados de la Ciudad”, creada en 1925, recurrieron ante el entonces presidente de la República, Emilio Portes Gil, para denunciar a la autoridad local y solicitar una intervención presidencial:

Contra toda ley, y contra todo derecho, no somos oídos por el señor Jefe del Departamento del Distrito Federal, no toma en cuenta los escritos [...] en una palabra, de una plumada y por virtud de una orden, se nos deja en la calle, se nos declara culpables del delito de trabajar, se nos encarcela, se olvidan de nosotros, y se nos coloca en un terreno tal parece, como si no fuéramos ciudadanos mexicanos, si no fuésemos dignos de ampararnos con nuestras leyes [...].<sup>16</sup>

Al parecer, solicitar el amparo del presidente de la República rindió buenos frutos. Tan es así que, hacia el mes de octubre de 1930, se contabilizaba la existencia de 1,464 licencias que autorizaban la instalación de puestos semifijos y ambulantes.<sup>17</sup>

Sin embargo, la idea de liberar las calles ya había sido planteada y, conforme avanzaba el tiempo, parecía adquirir mayor aceptación. De un lado, principalmente para los comerciantes establecidos, el comercio callejero era percibido como una práctica desleal de competencia económi-

<sup>15</sup> Barbosa, Mario, *op. cit.*, nota 9, pp. 151-155.

<sup>16</sup> Archivo General de la Nación, fondo Presidente Emilio Portes Gil, expediente. 4/980.

<sup>17</sup> Vázquez, Esther, *Organización y resistencia popular en la ciudad de México durante la crisis de 1929-1932*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1998, p. 116.

ca. De otro lado, la existencia de puestos en las calles de la ciudad era vista como un atentado contra la buena imagen de la capital y, también, como una demostración de la corrupción y selectividad con que era aplicada la ley en las calles.<sup>18</sup>

Así, hasta comienzos de 1931 los comerciantes ambulantes y semifijos continuaron escuchando declaraciones oficiales sobre la necesidad de ordenar la actividad, vía la construcción de mercados y la formulación de un reglamento. La construcción de mercados era una política que debía esperar mejores tiempos para las arcas locales, no así la creación de un Reglamento para el Comercio Semifijo y Ambulante, que aparecería publicado el 27 de marzo de 1931, en el *Diario Oficial de la Federación*.

Si bien el Reglamento del comercio ambulante y semifijo de 1931 reconocía el derecho de las personas de escasos recursos a trabajar y comerciar en las calles, lo más probable es que las presiones generadas por los comerciantes establecidos<sup>19</sup> y la concentración de comerciantes semifijos y ambulantes en el centro de la ciudad<sup>20</sup> hayan resultado en la prohibición para comerciar de manera semifija y ambulatoria en el Primer Cuadro de la ciudad de México y en lugares cercanos a los comercios establecidos; prohibición que transformaría radicalmente el papel del Reglamento, pues para que un nuevo vendedor comerciara en estas zonas tendría que hacerlo de manera ilegal.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 114.

<sup>19</sup> Los comerciantes establecidos no aceptaban la existencia de vendedores ambulantes o semifijos, porque éstos no cumplían con los requisitos que a ellos sí les exigían las autoridades de Salubridad, el Departamento Central y Hacienda, pues en plena crisis se les cobraban multas si no pagaban puntualmente sus contribuciones, e identificaban a los vendedores ambulantes como la causa determinante de “la ruina de muchas negociaciones”. *Ibidem*, pp. 111-114.

<sup>20</sup> Los comerciantes semifijos y ambulantes se instalaban alrededor de los mercados y de las zonas comerciales más populosas, ya que en dichos lugares podían vender mejor sus mercancías, lo que contribuyó a la consolidación de zonas de la ciudad que centralizaron las actividades de compraventa de artículos básicos, que concentraron un alto número de vendedores y prestadores de servicios en las calles, pero que estaban situadas en el área más transitada de la ciudad de México. Barbosa, Mario, *op. cit.*, nota 9, p.135. Es importante resaltar, además, que este proceso de consolidación de zonas en que se centralizaban las actividades comerciales y laborales callejeras constituye la existencia de rumbos comerciales.



CUADRO 7. RESTRICCIONES ESPACIALES PRESCRITAS EN EL REGLAMENTO DE COMERCIO SEMIFIJO Y AMBULANTE DEL DISTRITO FEDERAL DE 1931

<i>Prohibición para comerciar en el Primer Cuadro de la ciudad de México</i>	<i>Prohibición de distancia respecto a los comercios establecidos</i>
<p>Artículo 3. (Los puestos semifijos sólo podrán instalarse) fuera del perímetro comprendido por las siguientes calles: Partiendo de la esquina de República de Cuba a Aquiles Serdán, siguiendo por el Teatro Nacional hasta San Juan de Letrán y Avenida Uruguay, y de ahí hasta la esquina de Correo Mayor y partiendo al norte hasta llegar a las calles de San Ildefonso y siguiendo por las de González Obregón y República de Cuba hasta llegar al punto de partida, así como fuera de las calles y avenidas que por su importancia señale el DDF.</p>	<p>Artículo 12. En lo sucesivo no se concederán licencias para establecer puestos semifijos con caseta o sin ella, frente o a distancia menor de diez metros, de un comercio establecido en edificio o accesoria que realice artículos similares a los que venda en que pretenda establecerse.</p>

De manera coincidente, las calles señaladas por la autoridad administrativa como el límite del Primer Cuadro de la ciudad de México, no sólo representan una zona de la ciudad en donde la principal actividad era el comercio de lujo, sino que también se trataba del área de más valor comercial en toda la ciudad.<sup>21</sup> Así las cosas, podríamos establecer que uno de los objetivos de la restricción espacial impuesta por el Reglamento de 1931 sobre el Primer Cuadro de la ciudad consistió en liberar del ambulantaje a una de las zonas con más valor comercial en la época.<sup>22</sup>

Pero al restringir el uso y las funciones comerciales de los espacios próximos a los comercios establecidos, el Reglamento se posicionó también como un medio para anular la libre concurrencia mercantil garantizada en el artículo 28 constitucional,<sup>23</sup> cuestión que no pasó desapercibi-

<sup>21</sup> Hayner, Norman, "Criminogenic Zones in Mexico City", *American Sociological Review*, 1946; "Mexico City. Its Growth and Configuration", *The American Journal of Sociology*, 1945.

<sup>22</sup> Hayner, Norman, "Mexico City: Its Growth and Configuration", *The American Journal of Sociology*, 1945, pp. 296-298.

<sup>23</sup> Pues, como reconocería 35 años después la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el establecimiento, en una misma calle o lugar, próximos unos a otros, de comercios o locales de prestación de servicios de la misma especie, de ninguna manera lesiona los derechos de la sociedad, antes bien se ejercita la libertad de comercio establecida por el artículo 4o. de la Constitución Federal, y se obtiene el evidente beneficio social de la li-

da para los vendedores ambulantes<sup>24</sup> y que resultaría en el primer intento, de parte de los comerciantes callejeros, por recurrir a la justicia para ampararse colectivamente frente a las restricciones legales que impedían el libre ejercicio de sus derechos; asunto que, adicionalmente, representa el primer precedente del ambulante en la historia moderna de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>25</sup>

El 11 de julio de 1931 Rafael Olmos, representante común de 88 miembros de la Alianza de Comerciantes en Pequeño del Primer Cuadro y de Puestos Aislados de la Ciudad,<sup>26</sup> se presentó ante los tribunales para solicitar el amparo de la justicia federal frente al Reglamento del Comercio Semifijo y Ambulante del Distrito Federal, argumentando, entre otras cosas, que:

El reglamento mencionado se propone regular la competencia mercantil, que tan extraordinariamente según dice, se ha desarrollado en el Distrito Federal. Pues bien, ese ramo del trabajo cuya libertad está ampliamente garantizada por la ley reglamentaria del Artículo 28 Constitucional expedida por el ejecutivo federal el 24 de junio de 1926, que en su Artículo 1, Fracción II establece: Queda prohibido dentro del territorio nacional cualquiera de los actos que en seguida se enumeran y constituyen un monopolio: todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio o servicio al público. Lo mismo que por el Artículo cuarto constitucional que garantiza, sin limitación alguna, la libertad de trabajo que no tiene más dique que los derechos de terceros o de la sociedad, previo juicio ante la autoridad judicial, o administrativa cuando sea de orden económico, y previa queja de la parte afectada. El reglamento mencionado no puede bajo ningún pretexto, ni

bre concurrencia garantizada por el artículo 28 constitucional. Resolución del expediente de amparo en revisión 5658/65.

<sup>24</sup> De acuerdo con la información disponible es posible sostener que estos comerciantes encuadraban dentro de la clasificación jurídica de vendedores ambulantes tipo “a” prescrita en el Reglamento de 1931, pues para obtener sus licencias estas personas declaraban tener un capital invertido menor a los 20 pesos, y el límite jurídico de inversión para obtener una licencia como vendedor ambulante tipo “a” era menor a los 50 pesos.

<sup>25</sup> La misma SCJN divide su historia en dos grandes bloques. El histórico, compuesto por cuatro épocas (1871 a 1914), que corresponde a los regímenes constitucionales anteriores a la constitución de 1917. El moderno, compuesto hasta ahora por cinco épocas (1917 a la fecha) y que corresponde a las interpretaciones judiciales que definen el sentido, alcances y limitaciones de los derechos reconocidos en la constitución de 1917.

<sup>26</sup> Los demandantes declararon a la prensa que se dedicaban al comercio por necesidad, ya que “habían sido cesados de fábricas y talleres donde prestaban sus servicios”. *El Nacional*, 7 de julio de 1931.

aún el tráfico, limitar ese derecho que tiene el rango de garantía individual.<sup>27</sup>

La autoridad administrativa respondió la demanda de amparo y argumentó que el Reglamento no sólo era un medio para privilegiar los usos y funciones de las calles como espacio destinado al tránsito vehicular y peatonal, sino también como un medio para proteger a los comerciantes establecidos y para asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los vendedores ambulantes:

El Reglamento reclamado tiene 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 solo de vehículos sino de peatones, por tanto propende a satisfacer una necesidad social y solicito se niegue la suspensión en virtud de que jurídicamente no puede seguirseles perjuicio alguno, por connotar este vocablo la idea de la existencia de un derecho y de un acto violatorio del mismo, así como porque el otorgamiento de la suspensión originaría perjuicios a la sociedad y al estado, por encontrarse interesada la primera en que sea expedito el tránsito por las vías públicas y se evite la ilícita competencia que se hace al comercio establecido y la ultima de dichas entidades es controlar a los vendedores ambulantes desde el punto de vista fiscal.<sup>28</sup>

A pesar del reconocimiento explícito, por parte de la autoridad administrativa, de que uno de los fines del Reglamento consistía en evitar la competencia entre los vendedores callejeros y los establecidos, la justicia federal resolvió no conceder el amparo pues los ministros de la Corte consideraron que el objetivo principal del Reglamento era facilitar el tránsito en el Primer Cuadro de la ciudad y que su aplicación interesaba a la sociedad, sin ocasionar perjuicios a los comerciantes ambulantes: *ya que éstos pueden ejercer su comercio en cualquier otro lugar, distinto del indicado primer cuadro.*<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Demanda del Amparo Administrativo 2477/1931.

<sup>28</sup> Respuesta del jefe del Departamento del Distrito Federal al Amparo Administrativo 2477/1931.

<sup>29</sup> Resolución del expediente de Amparo Administrativo 2477/1931. Esta resolución derivó en la tesis aislada: COMERCIO SEMIFIJO Y AMBULANTE, REGLAMENTO DEL. Localización: quinta época, Instancia: Segunda Sala, número de Registro 336952, fuente: *Se-*

Por lo tanto, así ni para la autoridad administrativa, ni para los ministros de la Corte, resultaba incómoda la presencia de los comerciantes ambulantes en el espacio público. Lo que parecía molestarles es que ésta se diera en las calles del Primer Cuadro de la ciudad. El resto de la ciudad podía pertenecerles, pero no este espacio.

El tránsito comenzó, entonces, a posicionarse como el uso y la función principal de las calles. El desplazamiento de bienes y personas terminó por convertirse en una idea mucho más funcional y neutral para facilitar el ordenamiento de las calles. En suma, las calles se consolidaron como un espacio más propicio para el ejercicio de la libertad de tránsito que para la libertad de trabajo y comercio.

Al parecer, por más agresivos que fueran, los medios para proteger los buenos hábitos y la moral eran invisibles para las clases medias y altas, aunque requerían de medios más complejos para operar. La construcción del espacio público material era, en cambio, algo que podía exhibirse y visibilizarse hacia todo el público. Los límites físicos, entonces, parecían más potentes para restringir la presencia y las voluntades de la población. Los cuerpos en las calles ya no serían tratados como agentes de enfermedad, sino como obstáculos para el progreso.<sup>30</sup>

Con todo, la creación de espacios de concentración de ciertas poblaciones, y los respectivos cuerpos disciplinarios que se encargarían de supervisarlas, no eran algo novedoso en la ciudad de México de la década de los treinta. Un ejemplo de ello es que, al menos desde la segunda mitad del siglo XIX, la autoridad había establecido una zona de tolerancia para el ejercicio de la prostitución ubicada, precisamente, en la periferia del centro urbano.<sup>31</sup>

*manario Judicial de la Federación XXXVI*, página: 1252, Tesis Aislada, materia(s): administrativa.

<sup>30</sup> Pues: “Cabe aclarar que con estas concepciones, hechas en los albores de la institucionalización de la planeación en México, se llegaba al clímax, y hasta cierto punto se respondía a las numerosas proclamas a favor de la planeación de nuestras ciudades y en particular la de México, que se venían realizando desde la primera mitad de los años veinte, por un buen número de profesionales, para imprimir ahora a la planeación urbana un carácter institucional, y en buena medida, técnico y “neutral”. López, Rafael, *Planificación y urbanismo de la Revolución Mexicana: los sustentos de una nueva modernidad en la ciudad de México*, 2002. Disponible en <http://www.rafaellopezrangel.com/>.

<sup>31</sup> Núñez, Fernanda, *La prostitución y su represión en la Ciudad de México (siglo XIX). Prácticas y representaciones*, Barcelona, Gedisa, 2002.

Sin embargo, algo que sí puede ser característico del periodo estudiado es la reconfiguración de dichos lugares a partir, sobre todo, de una idea del espacio urbano en donde ciertos saberes administrativos se articularían y, en algunos casos, entrarían en conflicto con el discurso y la práctica incipiente de la planeación urbana. Las transformaciones que experimentó la “zona de tolerancia” del comercio sexual, entre 1926 y 1937, son un buen ejemplo de esto.

## 2. La desarticulación de las periferias sexuales

Con una gran similitud con las disposiciones reglamentarias desarrolladas durante el siglo XIX,<sup>32</sup> el 14 de febrero de 1926 apareció publicado, en el *Diario Oficial de la Federación*, el Reglamento para el Ejercicio de la Prostitución en el Distrito Federal, en el cual la autoridad definiría a la prostitución como una profesión o medio de vida que involucraba un acto de comercio sexual<sup>33</sup> para, posteriormente, prescribir tres grandes tipos de prostitutas: 1) las asociadas, 2) las aisladas, 3) las clandestinas. Todas debían ser mayores de 18 años y menores de 50, también tendrían que demostrar haber perdido la virginidad y tener el discernimiento necesario para darse cuenta del alcance y significado de su actividad.

Las clasificaciones mencionadas hacían referencia a dos condiciones. Por una parte, al tipo de espacios en que laboraban las prostitutas, pues podían hacerlo de manera colectiva en casas de asignación, de citas o en hoteles —todos administrados por meretrices—, o de manera individual, en sus propios domicilios. Por la otra, al grado de disposición para subsumirse a la voluntad de la autoridad sanitaria.

En este último caso, la autoridad sanitaria había diseñado un programa de *inspección médica de sanidad*, al cual debían inscribirse y someterse semanalmente las prostitutas, con el fin de impedir la propagación de las

<sup>32</sup> Franco Guzmán, Ricardo, “El régimen jurídico de la prostitución”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 85-86, enero-junio de 1972, pp. 370-394. Véase también Bliss, Katherine, *Compromised Positions: Prostitution, Public Health and Gender Politics in Revolutionary Mexico City*, Pennsylvania, Pennsylvania State University, 2001.

<sup>33</sup> Artículo 2o. del Reglamento para el Ejercicio de la Prostitución, *Diario Oficial de la Federación* (en adelante *DOF*) 14 de abril 1926.

enfermedades transmisibles por medio de contacto sexual, particularmente aquellas de carácter venéreo-sifilíticas.<sup>34</sup>

La preocupación de la autoridad sanitaria por prevenir la propagación de enfermedades venéreo-sifilíticas no parecía infundada. De acuerdo con las cifras disponibles para la época, en la ciudad de México morían por sífilis cerca de 37 personas al año por cada cien mil habitantes.<sup>35</sup> Incluso, en opinión de diferentes médicos, se estimaba que para el año de 1926 más del 50% de la población de la ciudad de México padecía sífilis.<sup>36</sup> En el caso de la prostitución, la situación parecía más grave, pues de las casi veinte mil mujeres que se dedicaban al comercio sexual el 90% padecía la enfermedad. Las cifras podrían ser exageradas, pero añadieron el ingrediente científico necesario para enmascarar la mojigatería revolucionaria.

Con el aparente objetivo de impedir la propagación de las enfermedades venéreo-sifilíticas, la autoridad no sólo dispuso un programa de inspección de sanidad, sino también un conjunto de lugares en donde operaría cotidianamente la policía sanitaria, y que pueden dividirse en dos grandes rubros: 1) los sanatorios, dispensarios y demás espacios médicos administrados por la autoridad, y 2) las casas de asignación, de citas y hoteles en donde se permitía el ejercicio de la actividad.

En el caso de los espacios médicos administrados por la autoridad, las prostitutas debían presentarse semanalmente para someterse al reconocimiento médico reglamentario. Adicionalmente debían presentarse cuan-

<sup>34</sup> Artículo 1o. del Reglamento para el Ejercicio de la Prostitución, *DOF*, 14 de abril 1926. Cabe agregar que, aunque el énfasis del presente documento es sobre el espacio, durante el periodo de vida del Código Penal de 1929 se introdujeron dos tipos penales relacionados con la visión que tenían las autoridades en torno a la prostitución como actividad potenciadora del contagio de enfermedades venéreo-sifilíticas. El primero, el delito de contagio sexual. El segundo, los delitos de contaminación intersexual. Para una revisión más detallada del significado y efectos que tuvo este proceso de criminalización sobre la población dedicada al comercio sexual, véase Rivera-Garza, Cristina, "The Criminalization of the Syphilitic Body: Prostitutes, Health Crimes and Society in Mexico City, 1867-1930", en Salvatore, Ricardo *et al.* (eds). *Crime and Punishment in Latin America. Law and Society since late Colonial Times*, Duke, Duke University Press, 2001, pp. 147-180.

<sup>35</sup> Véase: *Boletín del Departamento de Salubridad Pública*. núm. 1 y 2, 1926, p. 111; y, Beneficencia Pública del Distrito Federal, *La mendicidad en México*, México, A. Mijares y Hermano Editores, 1931, pp.64 y 65.

<sup>36</sup> Gastélum, Bernardo, "La persecución de la sífilis desde el punto de vista de la garantía social", *Boletín del Departamento de Salubridad Pública*, México, 1926, pp. 5-24.

do fueran requeridas de manera extraordinaria por la autoridad, cuando hubiesen sido dadas de alta en el hospital, cuando pretendieran dedicarse a una vida honesta alejada del comercio sexual, cuando fueran denunciadas como enfermas y cuando el médico en jefe lo considerara conveniente.

Mientras que en el caso de los espacios cerrados para el ejercicio de la prostitución, la autoridad había determinado a las casas de cita, de asignación y a los hoteles como los lugares más apropiados para el ejercicio del comercio sexual y, por ende, como espacios comunes, los cuales podían ser visitados continuamente por los cuerpos de supervisión sanitaria. El cuadro 8 ofrece una apretada síntesis de los criterios y condiciones de clasificación y operación de dichos espacios.

Sin embargo, la voluntad de la autoridad por regular la prostitución no sólo tenía como fin evitar la reproducción de enfermedades de transmisión sexual, sino también proteger el orden público y moral de la sociedad, para lo que era necesario regular la presencia y convivencia de las prostitutas en el espacio público.

#### CUADRO 8. ESPACIOS CERRADOS PARA EL EJERCICIO DE LA PROSTITUCIÓN

Casas de asignación: Las habitadas por dos o más mujeres inscritas que vivan en comunidad o asociadas para ejercer el comercio sexual. Su categoría estaría determinada de acuerdo con el monto mensual que deberían pagar a la autoridad por concepto de inspección sanitaria. La clasificación se asignaba de acuerdo con el juicio del Médico en Jefe de la Inspección de Sanidad, atendiendo al número de habitaciones, condiciones de instalación, etcétera, de la casa que se tratara.		
Primera clase: \$75 a \$200	Segunda clase: \$25 a \$75	Tercera clase: \$15 a \$25



Casas de cita: Las que, sin servir de habitación para las mujeres inscritas, son por ellas frecuentadas, para realizar actos de comercio sexual.
Los tipos, ubicación y clasificaciones se determinaba bajo las mismas reglas aplicables a las casas de asignación.



Hoteles: Los que, sin tener alojadas permanentemente a las mujeres inscritas, son frecuentados por ellas para ejercer actos de comercio sexual. Al igual que las casas de asignación y de citas, la categoría de los hoteles estaría determinada de acuerdo con el monto mensual que deberían pagar a la autoridad por concepto de inspección sanitaria. La clasificación se asignaba de acuerdo con el juicio del médico en jefe de la Inspección de Sanidad, atendiendo al número de habitaciones, condiciones de instalación, etc. del hotel en cuestión.

Primera clase: \$80 a \$200	Segunda clase: \$40 a \$80	Tercera clase: \$20 a \$40
-----------------------------	----------------------------	----------------------------



La localización de estos tres espacios era determinada de acuerdo con diversas reglas y distancias espaciales, entre las que destacan: (a) una distancia no menor de 100 metros de diferentes lugares públicos, tales como parques, paseos y jardines; (b) una distancia no menor de 200 metros de edificios públicos, legaciones y consulados extranjeros, iglesias, templos de cualquier culto, salones de espectáculos, cuarteles, hospitales, cárceles, establecimientos de instrucción, beneficencia o industriales, en que trabajen obreros de cualquiera de los dos sexos.

Las mujeres inscritas estaban obligadas, entre otras cosas, a vestir con aseo y honestidad, a abstenerse de cometer en público cualquier falta a la moral, a no confluir colectivamente en las calles, a no asistir a espectáculos públicos ni de manera colectiva ni a aquellos que determinara la autoridad administrativa, a no exhibirse en las ventanas y balcones de sus habitaciones, a no proferir palabras o valerse de gestos que llamaran la atención y, principalmente, a no permanecer o frecuentar espacios públicos de manera recurrente.<sup>37</sup>

Tal orden confinaba, necesariamente, a las prostitutas a los espacios cerrados determinados por la autoridad y prohibía su presencia cerca de otros espacios públicos. En otras palabras, como acertadamente apuntaban algunos críticos del Reglamento de 1926, *fixar en 200 metros la distancia entre prostíbulos y edificios públicos, templos o salones de espectáculos es hacer imposible el establecimiento de ellos en ningún lugar*.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Artículo 24 del Reglamento para el Ejercicio de la Prostitución, *DOF*, 14 de abril 1926.

<sup>38</sup> Informe de la comisión formada para estudiar los problemas relacionados con el establecimiento de zonas de tolerancia en el Distrito Federal. AHSS, Salud Pública (SP), Servicios Jurídicos (SJ), Caja: 7, Expediente: 4.



En esta lógica, la zonificación de la prostitución era vista como una estrategia de doble filo. Por una parte, se trataba de establecer un área de tolerancia, en donde la actividad principal fuera el comercio sexual, lo que permitiría que prostitutas y transeúntes confluyeran tanto en las calles como en hoteles o casas de asignación. Quienes visitaran el espacio lo harían por su propia voluntad, lo que permitiría la protección de los valores del resto de la sociedad que no había sido contaminada. Pero, por la otra, se trataba de establecer un espacio de concentración en donde la policía sanitaria pudiera ejercer su trabajo de manera más eficaz y eficiente.

Se planteó entonces una acción conjunta entre los medios de supervisión sanitaria y administrativa. Los agentes de tránsito se encargarían de bloquear, por las noches, el paso vehicular a las zonas determinadas como espacios para la prostitución. Los gendarmes y policías administrativos se encargarían de sancionar exclusivamente las faltas a los reglamentos de policía y buen gobierno, tales como la ebriedad o la satisfacción de necesidades físicas en público. La policía sanitaria se encargaría de supervisar las condiciones de trabajo y operación de hoteles, casas de cita y asignación así como de solicitar, de manera discrecional, los talones respectivos a las mujeres que se encontraran en la zona.<sup>39</sup> La tarea de inspeccionar aleatoriamente los espacios cerrados para el ejercicio de la prostitución quedaría reservada exclusivamente para aquellos establecimientos localizados fuera de la zona de tolerancia, típicamente los reservados para el comercio sexual de más alta categoría.<sup>40</sup>

En opinión de sus promotores, la zona debía respetar los espacios en donde se concentraba, hasta la época, el mayor número de establecimientos autorizados para el ejercicio de la prostitución.<sup>41</sup> Vecinos acostum-

<sup>39</sup> Informe de la comisión formada para estudiar los problemas relacionados con el establecimiento de zonas de tolerancia en el Distrito Federal (AHSS/SP/SJ/7/4).

<sup>40</sup> Medina, Carlos, *La vida nocturna en la ciudad de México: centros nocturnos, cabarets y burdeles 1935-1945*, tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Campus Acatlán, 1996.

<sup>41</sup> Tan es así que, ya hacia 1913, una buena parte de las calles indicadas alojaban un total de 166 espacios cerrados para la prostitución (83 casas de asignación; 22 de primera clase; 23 de segunda; 18 de tercer, y 20 de ínfima). “Fragmentación espacial y los límites de lo moderno”. *El Cotidiano* (núm. 145) *Dossier: Representación espacial de procesos socioterritoriales*. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 2007. Disponible en: [http://www.occm.uam.mx/archivos/17/file/El\\_Cotidiano\\_145.pdf](http://www.occm.uam.mx/archivos/17/file/El_Cotidiano_145.pdf) p.23. Y, para finales de la década de los veinte, el número de casas de asignación, citas y hoteles alojados en

brados y propietarios de casas de asignación u hoteles ya establecidos permitirían manejar el número de quejas. Así se reducirían tanto los gastos de traslado hacia nuevos espacios como el nivel de conflictividad y descontento público.

Al final la zona propuesta como espacio de tolerancia para la prostitución fue la siguiente:

- *Primera zona:* Del Callejón de Nava —acera sur— al segundo Callejón de Pajaritos, es decir, entre la acera sur del Callejón de Nava hasta la acera norte de Dr. Daniel Ruiz, de Primera calle de Daniel Ruiz, calles Cuauhtemotzin, desde la calle de Niño Perdido hasta Isabel la Católica, callejón de la Igualdad hasta la acera norte de callejón de Tizapan y callejón de Tizapan.
- *Segunda zona:* República de Panamá desde Santa María la Redonda hasta la acera norte del callejón del Órgano, todo el callejón del Órgano hasta la acera oriente de Comonfort, calles de la República de Ecuador, desde la acera oriente de Santa María la Redonda hasta encontrar la misma acera oriente del callejón de la vaquita y todo el callejón de la vaquita hasta la acera norte de Juan Álvarez.

Aunque no existen datos sólidos al respecto, algunas comunicaciones apuntan que la zona comenzó a operar casi inmediatamente.<sup>42</sup> No obstante,

las calles señaladas era de 283 (158 en la primera zona, y 125 en la segunda). Informe de la comisión formada para estudiar los problemas relacionados con el establecimiento de zonas de tolerancia en el Distrito Federal (AHSS/SP/SJ/7/4).

<sup>42</sup> Dos documentos dan cuenta de ello. El primero, una denuncia en donde el Departamento de Salubridad Pública comunica al Ejecutivo Federal: *La calle de Cuauhtemotzín se habría convertido en un espacio de tránsito a partir de 1926, cuando el departamento de salubridad se dirigió al Ayuntamiento indicándole que en vista de encontrarse ocupadas las calles de Cuauhtemotzín en su mayor parte por casas de prostitución se desistiera de establecer las vías de tráfico que se proponía. El Ayuntamiento contestó que hasta esa fecha nada se había proyectado y sin previa consulta al Departamento se pavimentaron las calles mencionadas estableciendo por ellas corrientes intensas de tráfico.* (Memorándum del Departamento de Salubridad Pública al Ejecutivo Federal sobre las casas de prostitución establecidas en Cuauhtemotzín, 8 de mayo de 1930, AHSS/SP/SJ/17/19). El segundo, un documento elaborado por los miembros de la Junta de obreros, industriales, propietarios y vecinos de las calles de Cuauhtemotzín y adyacentes, quienes a través de diferentes escritos y reuniones con la autoridad manifestaron constantemente su desacuerdo con la política impulsada por la autoridad administrativa, sobre todo a partir

te, la autoridad sanitaria continuaba reclamando para sí el ejercicio legítimo de supervisar y ejercer la violencia sobre los cuerpos involucrados en el ofrecimiento y satisfacción de servicios sexuales, lo que hizo prácticamente imposible la consolidación de una zona de tolerancia, pues para ello se requería la participación central, más que complementaria, de la autoridad administrativa del Distrito Federal.

Asimismo, a la autoridad sanitaria se le encomendó, por mandato presidencial, un gran margen discrecional de acción mediante la facultad de determinar en qué casos las distancias entre inmuebles tendrían que medirse a partir de la puerta de entrada y en qué casos dichas mediciones tendrían que hacerse a partir de los límites del predio.<sup>43</sup>

Pero en 1937 se pretendería darle fin al monopolio controlador de la autoridad sanitaria sobre el comercio sexual en la ciudad de México. Este año, la autoridad administrativa del Distrito Federal haría pública su voluntad de reclamar el papel que le correspondía jugar como medio para gobernar las actividades y prácticas de la población que habitaba dentro de su territorio.

El día 6 de diciembre de 1937 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo por el que se fijan las zonas en que queda prohibido el ejercicio de la prostitución y el funcionamiento de casas de citas, de asignación, prostíbulos y sitios similares.

Aunque en el Acuerdo la autoridad administrativa del Distrito Federal declaraba a la prostitución como una actividad que atentaba contra la moral relajando las buenas costumbres, y reconocía la facultad de la autoridad sanitaria en materia de vigilancia de la prostitución, también estableció un espacio propio y delimitado de funciones y de medios para actuar sobre la población.

En esta tesitura, la autoridad administrativa declaró dos situaciones relevantes. En primer lugar, que para corregir el mal que significaba la prostitución era indispensable la intervención del Estado, evitando el funcionamiento de establecimientos en que se ejerciera esa actividad, cerca de escuelas, centros públicos de reunión y sitios similares. En segundo lugar, que si bien era cierto que correspondía al Departamento de

de 1926, momento en que como se dijo el perímetro de Cuauhtemotzin comenzó a constituirse como una zona altamente transitada (AHSS/SP/SJ/17/19).

<sup>43</sup> Decreto por el que se adiciona el Reglamento para el ejercicio de la prostitución, *DOF*, 24 de mayo de 1934.

Salubridad Pública la vigilancia del ejercicio de la prostitución, por lo que hace a las condiciones personales de quienes practicaban esa actividad, también lo era que la determinación de zonas especiales para el efecto y de sitios prohibidos era competencia del Departamento del Distrito Federal.<sup>44</sup>

En suma, lo que revela la declaración de voluntad de la autoridad administrativa es que la vigilancia y supervisión de los cuerpos bien podía ser competencia de la autoridad sanitaria, pero que la regulación del espacio y las actividades que sobre éste se desarrollaban debía ser vista como una facultad casi exclusiva de la autoridad administrativa local.

Matiz que resultaba trascendental para la época, pues la autoridad administrativa se había avocado ya a la tarea de crear un espacio urbano planificado y organizado, principalmente a partir de la expedición de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal del 17 de enero de 1933, por lo que no podía permitir que el actuar discrecional de la autoridad sanitaria interfiriera con sus propósitos.

Pero más que tratarse de una forma jurídica reglamentaria que estableciera una zona de tolerancia para el ejercicio de la prostitución el licenciado Cosme Hinojosa, entonces jefe del Departamento del Distrito Federal, decidió declarar públicamente una zona de prohibición para el ejercicio del comercio sexual, con el objetivo de constituir a la Avenida 20 de Noviembre como una arteria vial que facilitara la comunicación del centro de la ciudad con las colonias establecidas en la región suroeste del Distrito Federal.<sup>45</sup>

La estrategia administrativa tenía un sustento jurídico muy particular. Pues si bien la reglamentación correspondiente facultaba a la autoridad sanitaria a determinar las zonas concretas en donde podía ejercerse la prostitución,<sup>46</sup> lo cierto es que no existía determinación jurídica alguna que limitara las capacidades de la autoridad administrativa para establecer zonas concretas en donde dicha actividad quedara prohibida. Y, lo

<sup>44</sup> Considerandos 1, 2 y 3 del Acuerdo por el que se fijan las zonas en que queda prohibido el ejercicio de la prostitución y el funcionamiento de casas de citas, de asignación, prostíbulos y sitios similares. *DOF*, 06 de diciembre de 1937.

<sup>45</sup> Considerando 4 del Acuerdo por el que se fijan las zonas en que queda prohibido el ejercicio de la prostitución y el funcionamiento de casas de citas, de asignación, prostíbulos y sitios similares. *DOF*, 6 de diciembre de 1937.

<sup>46</sup> Artículo 66 del Reglamento para el ejercicio de la prostitución, *DOF*, 14 de abril 1926.

que es más, la Ley Orgánica del Distrito Federal prácticamente obligaba a la autoridad administrativa a dictar las providencias necesarias para el mejoramiento moral y económico de la comunidad, persiguiendo con toda energía a la prostitución, entre otras actividades.<sup>47</sup>

Así, la zonificación de la prostitución terminó presentándose como un medio para proscribir el comercio sexual en tres espacios concretos. En primer lugar, en las calles de Cuauhtemotzín, Dr. Ruiz, Dr. Lavista y Dr. Nava, Dr. Jesús Valenzuela y Callejón de Cuauhtemotzín. En segundo lugar, en las calles de Rayón, Órgano, Libertad y Callejón de la Vaquita. En tercer lugar, dentro del Primer Cuadro de la ciudad de México y dentro de zonas de quinientos metros radiales de escuelas, centros públicos de reunión y sitios similares.<sup>48</sup> Espacios que, como se dijo, concentraban la mayor parte de establecimientos cerrados dedicados a dicha actividad.

Las reacciones por parte de la población que subsistía de comerciar sus cuerpos no se hicieron esperar. Meretrices y prostitutas recurrieron a la justicia federal con el propósito de cuestionar y revertir la nueva determinación de la autoridad. Los alcances de estos reclamos fueron de tales dimensiones que, tan sólo en un lapso de quince meses, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo que resolver, al menos, tres asuntos relacionados con el tema.<sup>49</sup> Incluso, como se observa en el cuadro siguiente, puede decirse que se trataba de verdaderos cuestionamientos colectivos a

<sup>47</sup> Artículo 24, Fracción XLII, de la Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales publicada en el *DOF*, 31 de diciembre de 1928 al 5 de enero de 1929.

<sup>48</sup> Artículos 1o., 2o. y 3o. del Acuerdo por el que se fijan las zonas en que queda prohibido el ejercicio de la prostitución y el funcionamiento de casas de citas, de asignación, prostíbulos y sitios similares. *DOF*, 06 de diciembre de 1937.

<sup>49</sup> Véase Amparo administrativo en revisión 4191/38; Amparo 1115/38; Amparo administrativo. Revisión del incidente de suspensión 949/38. Los asuntos referidos generaron las siguientes tesis aisladas: PROSTITUCIÓN, EJERCICIO DE LA, EN DETERMINADAS ZONAS, Quinta Época, núm. de Registro: 330154, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación LXI*, Materia(s): Administrativa, Página: 4391. PROSTITUCIÓN, REGLAMENTACIÓN DE LA, quinta época, núm. de Registro: 330900, instancia: Segunda Sala, tesis aislada, fuente: *Semanario Judicial de la Federación LIX*, materia(s): administrativa, página: 2140. PROSTITUCIÓN, EJERCICIO DE LA, EN DETERMINADAS ZONAS, quinta época, núm. de Registro: 330154, instancia: Segunda Sala, tesis aislada, fuente: *Semanario Judicial de la Federación LXI*, materia(s): administrativa, página: 4391. PROSTITUCIÓN, SUSPENSIÓN TRATÁNDOSE DE PROHIBIR EL EJERCICIO DE LA, EN DETERMINADAS ZONAS, quinta época, núm. de Registro: 331665, instancia: Segunda Sala, tesis aislada, fuente: *Semanario Judicial de la Federación LVI*, materia(s): administrativa, página: 2083.

la voluntad de la autoridad administrativa, particularmente a través de la figura de coagraviados que probablemente era aprovechada por meretrices y abogados para proteger los espacios cerrados de la prostitución.

CUADRO 9. NÚMERO DE AGRAVIADAS POR EXPEDIENTE  
JUDICIAL CONSULTADO

<i>Folio</i>	<i>Número de agraviadas</i>
1115/38	40
949/38	47
4191/38	52

Los argumentos y reclamos eran más o menos similares en los tres casos. Las agraviadas no sólo demandaban a la autoridad administrativa por haberse extralimitado en sus funciones, pues consideraban que la determinación de zonas específicas para el ejercicio de la prostitución era competencia exclusiva de la autoridad sanitaria, sino que también consideraban que una vez que la autoridad administrativa se había adjudicado *de facto* la facultad de excluirlas de una zona específica, entonces era ésta quien estaba obligada a asignarles un nuevo espacio de trabajo, máxime si su actividad derivaba en contribuciones específicas al erario público que, por diferentes razones, las hacía beneficiarias de la libertad de trabajo reconocida en el artículo 4o. constitucional.

Para la autoridad administrativa era claro que los argumentos esgrimidos por las agraviadas carecían de cualquier sustento, pues la Ley Orgánica del Distrito Federal facultaba a la autoridad administrativa para expedir ciertas determinaciones no sólo enfocadas en el mejoramiento moral de la sociedad, sino también en materia de planeación y disposición del espacio urbano construido, sobre todo cuando éste era céntrico y densamente poblado. Además de que la prostitución no podía considerarse como un trabajo, sino en todo caso como un comercio malsano.

Sin embargo, para el juez de Distrito que conoció del conflicto en primera instancia<sup>50</sup> era errónea la política que buscaba implementar la auto-

<sup>50</sup> En los tres casos se trata del juez primero de Distrito en materia administrativa, Manuel Bartlett, antiguo funcionario del sector de salubridad pública, y nombrado, el 18

ridad administrativa, pues el hecho de prohibir el ejercicio de la prostitución en una zona determinada permitiría que las *mujeres públicas* se distribuyeran y esparcieran a lo largo y ancho de la ciudad. Lo que equivaldría tanto como permitir la contaminación social de los espacios y las personas que aún no eran tocadas por los vicios sociales y hacer de suyo difícil la capacidad de la policía sanitaria para supervisar las condiciones higiénicas y reglamentarias en que se desenvolvía la actividad. Así, el juez de Distrito decidió conceder el amparo, no necesariamente para proteger a las agraviadas, sino como un medio para insertar a la función judicial dentro del cúmulo de saberes que buscaban imponer su visión sobre la ciudad y la forma en que ésta debería ser planeada.

Sobra decir que la autoridad administrativa se inconformó frente al fallo del juez de Distrito, por lo que en los tres casos decidió interponer un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El argumento era más o menos similar. Por una parte, la autoridad administrativa recurrió a la Ley Orgánica del Distrito Federal que facultaba a la autoridad en los términos anteriormente expuestos. Por la otra, la autoridad local recurrió a la actitud mostrada por la Suprema Corte en el caso del Reglamento para el comercio semifijo y ambulante de 1931, y que prohibía que diferentes comerciantes ambulantes se instalaran en un espacio determinado, pues:

Las quejas equiparan su actividad a las actividades lícitas que proteger el art. 4o. constitucional, y como la actividad a que se dedican las quejas no es una actividad industrial, ni profesional propiamente dicha, sino más bien comercial, si puede llamarse comercio al tráfico que desarrollan, resulta que cuando se obliga a los vendedores ambulantes, a los vendedores de diversos artículos en los mercados o calles a cambiar de sitio para la venta de sus mercancías la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que no se afectan sus intereses jurídicos, con mayor razón debe estimarse que no se afectan los intereses jurídicos de las quejas cuando no se les prohíbe el ejercicio de la prostitución, sino que solamente se les prohíbe que lo hagan en las zonas céntricas o muy pobladas de la Ciudad.<sup>51</sup>

de enero de 1935, como tal, en sustitución de Javier Rojo Gómez, eventual Jefe del Departamento del Distrito Federal.

<sup>51</sup> Respuesta del jefe del Departamento del Distrito Federal al Amparo Administrativo 949/1938.

Así, desde la concepción de la autoridad administrativa, tanto la prostitución como el comercio callejero eran actividades que podían equipararse reglamentariamente. En ambos casos se trataba de cuerpos que ocupaban desordenadamente un lugar en el espacio, por lo que su presencia podía prohibirse en áreas determinadas, máxime si se trataba de zonas céntricas y densamente pobladas. Pero ello no implicaba una limitación sobre la garantía reconocida en el artículo 4o. constitucional, pues estas poblaciones aún tenían un espacio inmenso, fuera del Primer Cuadro, en donde podían ejercer libremente sus derechos constitucionales.

En un extraño movimiento, el juez de Distrito respondió que no sólo era errónea y peligrosa la política que buscaba implementar la autoridad administrativa, sino que además se encontraba fundada erróneamente. Pues, si bien la Ley Orgánica facultaba a la autoridad administrativa a planear el espacio, ésta facultad se limitaba a determinar la forma, producción y regulación del espacio físico construido, mas no de las actividades que se desarrollaban dentro de éste. Además de que la autoridad sanitaria era la encargada legalmente de determinar las zonas en que podía ejercerse o restringirse el comercio sexual.

No obstante, los ministros de la Segunda Sala de la SCJN decidieron darle la razón a la autoridad administrativa, en cuatro sentidos, al tiempo que sentaron un precedente que duraría hasta nuestros días:

- En primer lugar *porque el reglamento para el ejercicio de la prostitución impone la obligación a las mujeres que a ella se dedican a inscribirse en la Inspección de Sanidad y a someterse una vez por semana al reconocimiento médico y, en tales condiciones, es evidente que las autoridades sanitarias continúan llevando el control de todas las prostitutas, máxime, cuando tal autoridad toma nota de los domicilios, hoteles y casas de citas que frecuentan.*<sup>52</sup>
- En segundo lugar, *porque el ciudadano jefe del Departamento Central del Distrito Federal no está obligado, al prohibir el ejercicio de la prostitución a determinadas personas, en una zona, a se-*

<sup>52</sup> PROSTITUCIÓN, SUSPENSIÓN TRATÁNDOSE DE PROHIBIR EL EJERCICIO DE LA, EN DETERMINADAS ZONAS, quinta época, núm. de Registro: 331665, instancia: Segunda Sala, tesis aislada, fuente: *Semanario Judicial de la Federación LVI*, materia(s): administrativa, página: 2083.



*ñalar una nueva, por ser dicha facultad propia del Departamento de Salubridad Pública, de acuerdo con la ley.*<sup>53</sup>

- En tercer lugar, porque *el jefe del Departamento Central del Distrito Federal puede dictar providencias para el mejoramiento moral y económico de la comunidad, persiguiendo, entre otros males sociales, la prostitución, que no porque se le tolere puede ser considerada en los términos de los artículos 4o. constitucional, como acto lícito, tanto menos, si se practica al margen de las disposiciones respectivas, y su reglamentación no afecta derechos jurídicos que no existen pues la inscripción en los registros de sanidad no confiere derechos, sino que impone obligaciones severamente sancionadas cuando no se da el debido cumplimiento a la disposiciones del Código Sanitario y del Reglamento para el Ejercicio de la Prostitución.*<sup>54</sup>
- En cuarto lugar, porque *el decreto que prohíbe el ejercicio de la prostitución en determinadas zonas de la ciudad, dictado en beneficio del mejoramiento moral de la comunidad, y en uso de las facultades que la ley concede al jefe del departamento central para hacerlo, no es violatorio de garantías.*<sup>55</sup>

Así, desde la perspectiva planteada por el máximo órgano jurídico de la nación, los límites legales de la ciudad estaban trazados. La autoridad administrativa podía, efectivamente, prohibir y restringir el acceso de ciertas poblaciones a espacios determinados. Aquellos cuerpos que subsistían en las calles no podían ser considerados como trabajadores, sino como poblaciones carentes de derechos que, no obstante, estaban severa y patibulariamente constreñidos a obedecer los mandatos de la autoridad. Los sistemas rigurosos de control y supervisión no eran tan amplios para

<sup>53</sup> PROSTITUCIÓN, EJERCICIO DE LA, EN DETERMINADAS ZONAS, quinta época, núm. de Registro: 330154, instancia: Segunda Sala, tesis aislada, fuente: *Semanario Judicial de la Federación LXI*, materia(s): administrativa, página: 4391.

<sup>54</sup> PROSTITUCIÓN, REGLAMENTACIÓN DE LA, quinta época, núm. de Registro: 330900, instancia: Segunda Sala, tesis aislada, fuente: *Semanario Judicial de la Federación LIX*, materia(s): administrativa, página: 2140.

<sup>55</sup> PROSTITUCIÓN, EJERCICIO DE LA, EN DETERMINADAS ZONAS, quinta época, núm. de Registro: 330154, instancia: Segunda Sala, tesis aislada, fuente: *Semanario Judicial de la Federación LXI*, materia(s): administrativa, página: 4391.

impedir la existencia y propagación de estos cuerpos, pero sí para controlar, registrar y localizar sus movimientos, hábitos y prácticas.

## II. LA IMAGEN DE LA CIUDAD Y EL RECONOCIMIENTO COLECTIVO DE LOS TRABAJADORES CALLEJEROS

En ninguno de estos casos es posible decir que la intervención del máximo tribunal de la nación fuera determinante del conflicto por utilizar el Primer Cuadro, desarrollado entre la población y la autoridad administrativa del Distrito Federal. Antes bien, se trató de un movimiento estratégico dentro de una lucha más amplia, que simplemente aplazaría los procesos de negociación y defensa del espacio público.<sup>56</sup>

En el caso de los comerciantes ambulantes, la lucha por las calles del Primer Cuadro comenzaría a radicalizarse hacia 1932, con la formación de la “Unión de Resistencia de Comerciantes Semifijos y Ambulantes del Distrito Federal”, misma que invocaría de nueva cuenta, en febrero de 1932, el carácter anticonstitucional del Reglamento de 1931 como medio para defender su derecho a trabajar en las calles del Primer Cuadro:

Es anticonstitucional —dicen— porque no se concreta a reglamentar el comercio ambulante y semifijo —ocupación lícita y a la que, de acuerdo con el artículo 4o. constitucional tienen derecho a dedicarse—, sino que, de plano, prohíbe el ejercicio del comercio en la mejor zona de la ciudad, como si fuera una ofensa a los derechos sociales contar con un capital pequeño que no basta para sufragar los gastos que exige un local. La Unión desea que se haga una reglamentación, no una prohibición.<sup>57</sup>

Pero a este grupo de comerciantes callejeros habría que agregar a otros trabajadores, tales como los voceadores y expendedores de periódicos, quienes, a pesar de estar afiliados a la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) a través de la Unión de Voceadores y Expendedores del Distrito Federal, fueron también proscritos del Primer Cuadro de la ciudad.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Sobre el proceso de negociación y resistencia que siguió a la clausura de las “zonas de tolerancia”, véase Bliss, Katherine, *op. cit.*, nota 32, pp. 201-205.

<sup>57</sup> *Excelsior*, 9 de febrero de 1932.

<sup>58</sup> Aguilar, Gabriela y Terrazas, Ana, *La prensa en la calle: los voceadores y la distribución de periódicos y revistas en México*, México, Grijalbo, 1996.

En conjunto, es posible decir que estos grupos se anotaron un triunfo el 14 de abril de 1932, cuando el entonces presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Pascual Ortiz Rubio, decidió dar marcha atrás a la prohibición de comerciar en el Primer Cuadro, mediante la publicación de un decreto que modificaba el Reglamento de 1931, en los siguientes términos:

Art. 21: En el Distrito Federal podrá ejercerse el comercio ambulante, previa licencia respectiva [...] para los fines, por el tiempo y los [siguientes] requisitos; Art. 23: [...] Acompañar la solicitud respectiva con una tarjeta de salud expedida por el Departamento de Salubridad Pública, adjuntar dos cartas en que se abone su buena conducta, suscritas por personas o instituciones que a juicio del Departamento sean dignas de crédito; Art. 28: En el perímetro señalado en el artículo 3o. de este reglamento, únicamente se permitirá el comercio ambulante [cuando] los vendedores ambulantes obtengan una licencia y comprueben que han ejercido en comercio ambulante o semifijo en algún lugar comprendido en dicho perímetro, por un periodo de, cuando menos, seis meses, porten uniforme, se presenten aseados en su persona y vestido, ejerzan el comercio de cigarros, cerillos, billetes de lotería, frutas, dulces, golosinas y demás artículos de comer o beber no alcohólicos, y el de manufacturas y confecciones domésticas nacionales, que no se consideren obstáculo para el tránsito, en ningún caso podrán ejercer sus actividades a menos de diez metros de las esquinas de las manzanas comprendidas en el perímetro [además] Art. 29: El voceo de periódicos y su expendio en caballetes, a dos metros, cuando menos, de distancia de las esquinas, no quedará comprendido en las restricciones que para el comercio semifijo y ambulante establece este reglamento.

Sin embargo, nada estaba dicho aún, pues todavía faltaba reglamentar al resto de las actividades económicas callejeras. Proceso que comenzaría a plantearse en 1937, con la formulación del primer proyecto para regular el comercio ambulante de comestibles y bebidas en las estaciones de ferrocarril.<sup>59</sup>

Los considerandos de este proyecto muestran algunas de las dificultades que enfrentaban las autoridades para controlar el comercio ambulante en las estaciones ferroviarias, que se traducen en cinco problemas a resolver.

<sup>59</sup> AHSSA/48/12/1937.

CUADRO 10. CONSIDERANDOS DEL PROYECTO DE REGLAMENTO DE OCTUBRE DE 1937

1. La presencia constante de vendedores ambulantes, y sus mercancías, en las estaciones del tren.	2. La falta de instituciones y personal encargado de supervisar y vigilar a dichos comerciantes.	3. La imposibilidad de prohibir esta actividad pues “siguiendo la mente del primer magistrado de dar facilidades a los pobres para que encuentren su sustento no [era] posible suprimir esta clase de comercio”.
4. Las intoxicaciones que sufrían los consumidores por el mal estado de los alimentos.		5. El decoro nacional.

Mientras que los primeros tres puntos expuestos en el cuadro 10 reflejan la situación del contexto, es decir, un conjunto de personas necesitadas a quienes las autoridades no podían impedirles abiertamente la búsqueda de un sustento en las calles, pero que había que vigilar de alguna manera; los dos últimos reflejan el contenido y los objetivos concretos del proyecto, esto es, controlar en la medida de lo posible el esparcimiento colectivo de enfermedades, pero, sobre todo, evitar que el mal aspecto de los comerciantes vulnerara la imagen externa de un régimen naciente.<sup>60</sup>

Entonces, para ser vendedor ambulante en las vías del ferrocarril el proyecto especifica la necesidad de contar con una licencia y con un certificado de exención de enfermedades transmisibles y portarlo de manera visible y constante. Asimismo, establece obligaciones sobre las personas, los vestidos y los comestibles.

Sobre las personas y los comestibles, el proyecto impone una serie de obligaciones cuya función era transformar las prácticas cotidianas de venta y despacho de mercancía para proteger a la salud pública. Ejemplo de ello son la obligación de lavarse las manos y cortarse las uñas para evitar

<sup>60</sup> [Considerando] Que también el decoro nacional exige la buena presentación de estos vendedores y sus comestibles ya que a nadie que haya viajado por tren se le escapa que el tema fotográfico más interesante para los turistas son los montones antihigiénicos de pan, dulces, etc. expuestos a las moscas y al polvo. Considerando 7 del proyecto de reglamento para los vendedores ambulantes de comestibles y bebidas en las estaciones de ferrocarril. Octubre 1937.

la acumulación de la suciedad como agente de transmisión de enfermedades, la prohibición de escupir en las calles, vender productos al aire libre<sup>61</sup> y despachar la mercancía con las manos.<sup>62</sup>

En cuanto a los vestidos, el énfasis parece concentrarse en transformar el aspecto de los comerciantes ambulantes con el propósito de mejorar la imagen pública de la ciudad, mediante el uso de un uniforme, constituido por un gorro y bata de tela blanca, que sería proveído por las autoridades y que los comerciantes deberían mantener limpio y en buen estado.

A esta propuesta reglamentaria se sucedieron otras tantas que tenían como objetivo principal diferenciar y regular al resto de las actividades económicas que se desarrollaban en las calles de la ciudad de México. Pues, hacia comienzos de la década de los cuarenta, una de las principales preocupaciones de la autoridad administrativa del Distrito Federal consistía en incorporar a los trabajadores callejeros dentro del conjunto de organizaciones populares que participaban, activamente, en la vida política local y nacional,<sup>63</sup> con *el propósito de establecer condiciones de trabajo más favorables para quienes en distintas formas, sin salario determinado, prestan servicios en la vía pública.*<sup>64</sup>

En consecuencia, se formularon seis proyectos de reglamentos y se creó la sección de trabajo no asalariado, dentro de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social del Distrito Federal, la cual tenía como objetivo *procurar el mejoramiento de las condiciones para trabajar de todas aquellas personas que en la vía pública prestan un servicio.*<sup>65</sup>

<sup>61</sup> Artículo 7o. A excepción de las frutas con cáscara no partidas, todos los demás alimentos deberán expedirse en vitrina de tapa fija, pudiéndose abrir por una de las caras laterales para extraer la mercancía. Proyecto de reglamento para los vendedores ambulantes de comestibles y bebidas en las estaciones de ferrocarril. Octubre 1937.

<sup>62</sup> Artículo 8o. El despacho de la mercancía se hará con cuchara o pinza o cualquiera otro instrumento que evite el contacto de la mano. Proyecto de reglamento para los vendedores ambulantes de comestibles y bebidas en las estaciones de ferrocarril. Octubre de 1937.

<sup>63</sup> Una explicación pormenorizada sobre el proceso que supuso este reconocimiento de los sectores populares como un tercer sector “revolucionario” puede ser vista en Garrido, Luis, *El Partido de la Revolución Institucionalizada: La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI, pp. 319-325.

<sup>64</sup> Departamento del Distrito Federal, *Memoria del Departamento del Distrito Federal (Septiembre 1939-Agosto 1940)*, México, Departamento del Distrito Federal, 1940.

<sup>65</sup> *Idem.*

Para 1943, catorce grupos habían quedado constituidos como organizaciones de trabajadores no asalariados. Grupos que estaban integrados por cargadores de número, limpiabotas, billeteros de lotería, músicos y cancioneros ambulantes, artesanos, pintores, fotógrafos, ayateros y memorialistas. Para que estos trabajadores pudieran entregarse a sus labores con garantías del Estado, era necesario extenderles algunas credenciales de control, mismas que hacia 1942 ascendían a 13,689. Sin embargo, conforme pasaba el tiempo, se volvía más apremiante la necesidad de contar con reglamentaciones claramente definidas.

Si bien en 1941 se desarrolló el primer reglamento de limpiabotas o boleros, lo cierto es que la mayor creación de regulaciones sobre las actividades laborales que se desempeñaban en las calles del Distrito Federal se concentró entre 1944 y 1945, años en que se dividió jurídicamente a los trabajadores callejeros en cinco grandes bloques:<sup>66</sup>

- a) Músicos y cancioneros ambulantes.
- b) Artesanos y pintores no asalariados.
- c) Cargadores de número.
- d) Plomeros, fotógrafos, reparadores de carrocías, ayateros, afiladores; y,
- e) Demás actividades desarrolladas de forma ambulatoria.<sup>67</sup>

Todos los reglamentos presentan una estructura similar, caracterizada por cuatro criterios: 1) la edad, 2) la educación, 3) la organización y 4) la buena conducta. En cuanto la edad, a excepción del reglamento para artesanos y pintores no asalariados,<sup>68</sup> los reglamentos establecían los 16 años como edad mínima para desempeñar una actividad laboral en las calles;

<sup>66</sup> Reglamento para músicos y cancioneros ambulantes, 25 de enero de 1944; Reglamento para artesanos y pintores no asalariados que ejerzan su actividad en los sitios públicos, 25 de enero de 1944; Reglamento para plomeros, fotógrafos, reparadores de carrocías, compradores de objetos varios usados, ayateros, afiladores y demás actividades desarrolladas en forma ambulatoria por trabajadores no asalariados, 13 de enero de 1945; Reglamento de cargadores de número no asalariados que ejerzan su actividad en los sitios públicos del Distrito Federal, 18 de julio de 1945. Publicados todos en el *Diario Oficial de la Federación*.

<sup>67</sup> La idea de incluir a las demás actividades laborales, sin nombrarlas, aparece aquí como una estrategia normativa necesaria que refleja la incapacidad legislativa para conocer y nombrar toda la realidad social que, no obstante, las autoridades han decidido regular.

<sup>68</sup> Que establecía los 12 años como edad mínima para trabajar.

mientras que en materia educativa, para poder ser considerado un trabajador callejero, era necesario que las personas supieran leer y escribir o presentar una constancia de ello, pues además de los proyectos desarrollados para educar a los trabajadores,<sup>69</sup> la falta de instrucción académica parecía una constante en los visitantes comunes de las cárceles de la ciudad de México.<sup>70</sup>

Así, es posible inferir que a los trabajadores callejeros se les impuso un modelo similar que a los trabajadores industriales, el cual buscaba formar una clase trabajadora técnicamente capacitada, organizada, solidaria, combativa en la defensa de su clase y sin vicios ni malos hábitos;<sup>71</sup> a la que se le permitiría tomar clases nocturnas para constituir la como un referente frente a las clases ilustradas.<sup>72</sup>

Sin embargo, el mayor indicio de que los reglamentos buscaban disciplinar a los trabajadores callejeros está representado por los requisitos de organización y buena conducta. Se trata de dos elementos relacionados entre sí.

<sup>69</sup> Es probable que las condiciones para ser considerado un trabajador callejero, estén relacionadas con el valor que tuvo la formación académica y técnica en el diseño de políticas educativas y laborales durante la etapa Cardenista (1934-1940) y que constituirían restricciones positivas con el fin de llevar la educación hacia las clases trabajadoras.

<sup>70</sup> Por ejemplo, el periodo comprendido entre 1937 y 1941 reporta que el 21% de los detenidos en las cárceles de la ciudad de México contaba con algún grado de instrucción académica. Cálculos de elaboración propia a partir de (Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1942).

<sup>71</sup> “Para las zonas urbanas, aún minoritarias pero en proceso de expansión y cambio, se forjó un prototipo distinto: el trabajador industrial, capacitado técnicamente, solidario para con sus semejantes, combativo en la defensa de su clase, abstemio, sano y robusto”. Quintanilla, Susana, “La educación en México durante el periodo de Lázaro Cárdenas (1934-1940)”, en Universidad Nacional Autónoma de México, *Diccionario de Historia de la Educación en México*, disponible en <http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/hm/indart.htm>.

<sup>72</sup> Al respecto Engracia Loyo da cuenta de la estructura institucional de este proyecto educativo para los trabajadores: “En los primeros años del régimen se crearon dos secundarias nocturnas, un centro matutino y una secundaria vespertina con inscripción de 2,177 alumnos, de los cuales sólo fueron promovidos 692. En 1940 vieron la luz cuatro escuelas más (...) que dieron cabida a 2,583 alumnos. Otra modalidad educativa del régimen para impulsar la educación de los trabajadores fueron los centros nocturnos de nueve años que abarcaban o incluían los estudios primarios y secundarios. Al finalizar el año de 1937 se crearon 22 pero fueron concentrados en 13, que en 1940 alcanzaron un total de 1,543 alumnos”. Loyo, Engracia, “De la desmovilización a la concientización: la escuela secundaria en México (1925-1940)”, en Universidad Nacional Autónoma de México, *Diccionario de Historia de la Educación en México*, disponible en <http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/hm/indart.htm>.

Para poder obtener un permiso como trabajador callejero, las personas debían demostrar su adhesión a una organización legalmente constituida que debería estar integrada por más de cien miembros, solicitar su registro ante la Dirección General del Trabajo y Previsión Social, y presentar el acta constitutiva, la copia de sus estatutos y el padrón de los mismos.

Las organizaciones estaban facultadas para actuar como representantes de sus miembros al momento de tramitar el permiso correspondiente, así como para garantizar la buena conducta y las capacidades de los agremiados para desempeñar el trabajo correspondiente.<sup>73</sup> En suma, cada uno de los reglamentos posicionaba a las organizaciones como una representación colectiva de coordinación entre las autoridades y los trabajadores callejeros, que no sólo tenía como función controlar la expedición de los permisos, sino también garantizar, en la medida de lo posible, el orden público a través de un sistema de vigilancia que les permitiera sancionar a los trabajadores que no se presentaran aseados, o bien, que dijieran groserías, escupieran en el piso o practicaran juegos de manos.

La obligación de pertenecer a una organización no es un elemento neutral en el entramado normativo de los reglamentos, pues el contexto en que fueron desarrollados se ha caracterizado como el momento de consolidación de un sistema corporativista basado en la conjunción de diferentes organizaciones populares en torno al partido oficial,<sup>74</sup> y que tuvo como punto de partida la organización obligatoria de las clases populares urbanas de la ciudad de México, para que los ciudadanos que no participaban en los sectores obreros y campesinos pudieran expresar sus demandas.<sup>75</sup>

<sup>73</sup> El hecho de que las organizaciones contaran con la facultad de acreditar la capacidad laboral de sus agremiados resulta sumamente interesante, pues cuestiona algunas hipótesis históricas que sugieren que en el siglo XIX, y tras el reconocimiento constitucional de la libertad de trabajo [en la Constitución de 1812], se terminó con el poder de los maestros de oficio sobre el mercado de trabajo: “el dominio que poseían [los maestros] sobre la sanción del arbitrio del saber pasó en gran parte al poder de las escuelas de artes y oficios y se establecieron jerarquías artesanales al margen de la corporación gremial”. Teitelbaum, Vanesa, *Entre el control y la movilización: honor, trabajo y solidaridades artesanales en la Ciudad de México a mediados del siglo XIX*, México, El Colegio de México, 2008, p. 20.

<sup>74</sup> En la época llamado Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y que resultaría, en 1946, en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

<sup>75</sup> De acuerdo con Diane Davis, hacia finales de la década de los treinta, los líderes del partido (PRM) convinieron en introducir cambios institucionales en el sistema corpo-



La estrategia era centralizar a las organizaciones ya existentes en una gran organización que las representara. Estrategia que ya había sido implementada anteriormente en el caso de las organizaciones obreras y campesinas y que partía de un reconocimiento claro sobre el doble papel que podía jugar dicha centralización.

Por una parte la integración de un instrumento de tales dimensiones en manos de los trabajadores podía ser un arma para hacerle frente a la autoridad y ganar ciertos derechos; pero, por la otra, en manos del gobierno, podía convertirse en un aparato de control sobre los agremiados.<sup>76</sup>

En el caso concreto, es posible señalar que este proceso de organización de las clases populares no era un plan preparado por las autoridades para someter, entre otros grupos, a todos los trabajadores callejeros a un proceso de corporativización y que la mayoría de sus acciones eran premeditadas en ese sentido, pues al igual que los vendedores ambulantes y semifijos, para los trabajadores callejeros organizarse en pequeñas asociaciones era una práctica constante como medio para hacer frente y denunciar los actos de las autoridades locales ante las federales;<sup>77</sup> práctica a

rativista que pudieran fortalecer sus conexiones políticas con la población urbana y las clases medias descontentas, en particular con aquellas que ya se habían organizado en movimientos sociales urbanos durante los años anteriores. Así las cosas, en el mes de abril de 1941 se creó formalmente la Confederación de Organizaciones Populares (COP), que serviría como organismo coordinador de diferentes grupos de la ciudad de México que carecían de mecanismos políticos nacionales y locales para expresar sus demandas. Este movimiento institucional demuestra que la ciudad de México era un espacio utilizado por las autoridades para la experimentación de formas administrativas de gobierno que, posteriormente, tendrían un carácter nacional, “no sólo porque la diversidad de clases y personas que se concentraban en la ciudad de México reflejaba en muchos sentidos la diversidad nacional, sino también porque los descontentos urbanos de las clases populares y medias de la capital, acerca de los servicios locales y las prioridades del desarrollo urbano constituían probablemente el problema político más apremiante para los líderes políticos nacionales”. Davis, Diane, *El Leviatán urbano: la ciudad de México en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 149-153.

<sup>76</sup> Colmenares, Ismael *et al.* (comp.), *Cien años de lucha de clases en México (1876-1976)*, México, Quinto Sol, 1985, pp. 93-96.

<sup>77</sup> Organizaciones como la Agrupación de Boleros y Limpiabotas en el Distrito Federal, constituida en 1936 o la Unión de Voceadores perteneciente a la Confederación Regional Obrera Mexicana desde 1924, son muestra de que la organización era también una práctica entre los trabajadores callejeros.

través de la que, en ocasiones, lograban negociar y cambiar el sentido de las leyes en escenarios institucionales.<sup>78</sup>

En otras palabras, el proceso de corporativización de las clases populares de la ciudad de México no resultó en la aparición de organizaciones de trabajadores callejeros, pues éstas ya existían, sino que derivó en la institucionalización de las mismas,<sup>79</sup> y en privilegiar el papel de las organizaciones como aparato de control sobre los agremiados.

Por lo tanto, la distinción jurídica de los trabajadores callejeros se presenta como un paso necesario, por parte de las autoridades, para comenzar un proceso de institucionalización de las formas organizativas desarrolladas anteriormente por los trabajadores y los comerciantes callejeros, con el propósito de obtener diferentes beneficios mutuos que variaban de acuerdo con el tipo de trabajadores, pero que en todos los casos delegaban, en las organizaciones reconocidas, una dosis de control y discrecionalidad para determinar qué personas podían utilizar el espacio público para trabajar.

Para ello las organizaciones no sólo estaban facultadas para representar a sus agremiados en el trámite de las licencias, sino también para calificar sus capacidades técnicas necesarias para desempeñar el trabajo referido. Es por esto que la diferenciación jurídica del trabajo en las calles parece una expresión de los fines disciplinarios que buscaba la regulación del espacio público de la ciudad de México.

Se trataba no sólo de evitar la manifestación pública de prácticas o hábitos que atentaban contra el decoro —lavarse las manos, no decir groserías, no escupir, no practicar juegos de manos—, sino también de garantizar la honestidad y buena conducta de los trabajadores callejeros —no

<sup>78</sup> Muestra de ello es que, después de diversas negociaciones, el reglamento de comercio semifijo y ambulante en el Distrito Federal aclara, en el artículo 29 adicionado el 1932, que el voceo de periódicos y su expendio en las esquinas no quedarán comprendidos en las restricciones para el comercio semifijo y ambulante que establece dicho reglamento.

<sup>79</sup> El caso de los voceadores es particularmente ilustrativo de esta situación, pues aunque se encontraban dentro de la categoría de vendedores ambulantes y semifijos, el reglamento correspondiente les permitía ejercer sus actividades sin restricción, aparentemente, como medio para proteger la libertad de expresión y prensa; sin embargo, en el fondo de esta protección se encontraba una estrategia para controlar y prohibir, de hecho, la difusión de documentos que denunciaran al gobierno. Así, las autoridades entendieron la doble función de contar con una organización única de voceadores: “por un lado, la distribución eficiente de los diarios y, por el otro, el poder decidir si se repartía o no un ejemplar publicado”. Aguilar, Gabriela y Terrazas, Ana, *op. cit.*, nota 58, p. 42.

contar con antecedentes penales por delitos contra la salud y la propiedad, asistir a la escuela—, para integrarlos dentro de un proceso de institucionalización de las organizaciones sociales populares que le permitiera, al partido oficial, ir más allá de los bloques revolucionarios —obreros y campesinos— para consolidar un capital electoral indispensable.<sup>80</sup>

### III. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA PUBLICIDAD DE LAS CALLES DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El recuento anterior de hechos y experiencias compartidas por las poblaciones que subsistían en las calles de la ciudad de México revela, desde los documentos jurídicos, una ciudad en donde cada actividad y práctica cotidiana tenían un lugar asignado de confinamiento. El espacio urbano asemeja una apretada cuadrícula de coerciones y limitaciones materiales, en donde las divisiones administrativas eran tan sólo el primer indicio de un orden absoluto. Los límites regulatorios impuestos sobre el Primer Cuadro parece confirmar la idea de que a pesar de ser flexible, algunas formas de poder tienden a reproducir, una y otra vez, formas espaciales concretas

Resulta necesario reconocer que una buena parte de los discursos, prácticas, políticas y formas jurídicas aquí relatadas brevemente demuestran cierta similitud con aquellas desarrolladas durante periodos y regímenes anteriores y, por lo tanto, que sea fácil sostener la existencia de una especie de espiral continua de políticas, prácticas y discursos jurídicos en la regulación del espacio público de la ciudad de México, para los que la revolución, y sus posteriores representaciones jurídicas, fueron simplemente un eje más de articulación.

Sin embargo, no podemos perder de vista que en el centro de cada disposición jurídica nueva emitida por la autoridad se expresó tanto un reñendo por controlar y subsumir las voluntades y comportamientos de la

<sup>80</sup> “Bajo la sombrilla de la CNOP [el sector popular] incluía ahora un abigarrado conjunto de ocupaciones, principalmente urbanas, tales como las de artesanos, pequeños agricultores, pequeños industriales y comerciantes, profesionales, trabajadores jóvenes, estudiantes, grupos de mujeres revolucionarias, profesores, burócratas, cooperativistas agrícolas, colonos, artistas, camioneros y militares, que en total representaban 33.7% del partido. En el momento de su fundación, la CNOP era más grande que el sector laboral (30.4%) y tenía casi tantos miembros como el sector campesino (35.9%)”. Davis, Davis, *op. cit.*, nota 75, p. 152.

población, como un nuevo proceso regulatorio al que debieron adaptarse tanto los objetos de regulación como las autoridades.

La autoridad sanitaria deseaba regular el espacio público y sus usos y funciones como una estrategia para impedir la propagación de enfermedades. La autoridad administrativa necesitaba comenzar a ser partícipe en el proceso de regulación del espacio público de la ciudad de México, tanto para reforzar su presencia y mando como para comenzar a planear la ciudad en tanto espacio funcional. Algunos urbanistas y arquitectos buscaban insertar su actividad como un elemento esencial para el ordenamiento y la vida misma del espacio urbano. Y, finalmente, algunos funcionarios judiciales también tenían una opinión sobre cómo debía constituirse la ciudad y quiénes y bajo qué categorías podían ser incluidos los habitantes.

El análisis correspondiente a las décadas de los treinta y los cuarenta evidencia, también, que la participación de los jueces en este proceso de proscripción de ciertas poblaciones de las calles de la ciudad de México fue más que una simple validación de los intereses de las élites o las autoridades. Sin importar el resultado, tanto comerciantes ambulantes como prostitutas, recurrieron a los tribunales como medio para cuestionar la voluntad y los actos de la autoridad enfocados en restringir los usos y funciones del espacio público.

Entre los diversos argumentos expuestos, resalta la forma en que algunos pobladores de la ciudad buscaron que los tribunales reconocieran sus actividades dentro de un concepto jurídico abstracto: la libertad de trabajo, consagrada por el artículo 4o. constitucional. En otros, destaca la forma en que los tribunales comenzaron a constituirse como medios para determinar las funciones y el papel que le correspondía jugar a cada una de las autoridades y saberes involucrados en la regulación del espacio público, incluyendo dentro de éstas al sistema de justicia.

Así, los casos expuestos no sólo comprueban la existencia de conflictos, sino también de interpretaciones confrontadas sobre la relación entre el derecho y la ciudad. Y, mientras cada caso pudo representar experiencias distintivas en la vida de sus participantes, también representó un momento más amplio y sistemático de reiteración, reforzamiento, modificación o transformación en la forma en que las calles y sus usuarios eran concebidos por el sistema jurídico.

Lo anterior revela un doble proceso de constitución jurídica del espacio urbano durante el periodo analizado. Por una parte, encontramos un conjunto de relaciones jurídicas que, en el acumulado, bien pueden ser vistas como elementos que, de una u otra forma, contribuyeron a darle forma y contenido tanto a las capacidades de la autoridad para regular el espacio público como a los alcances y limitaciones de diferentes libertades (ejemplo: el trabajo o el tránsito) en un contexto marcado por la densa convivencia.

Por la otra, encontramos un proceso constante de regulación y cuestionamiento que, en el agregado, parece haber constituido al centro de la ciudad de México como la representación física de los conflictos entre la autoridad y diferentes poblaciones, cuyas principales características eran tanto la pobreza como la necesidad de utilizar las calles como un medio para subsistir.

En ningún caso es posible decir que estas relaciones fueron configurativas, simplemente, de conflictos entre individuos aislados y gobernantes. En otras palabras, aunque la autoridad buscaba asignarle un espacio concreto a cada una de las poblaciones descritas, éstas no se encontraban solas en el espacio.

Ello no resultó necesariamente en la existencia de prácticas organizativas y solidarias entre los habitantes pobres de la ciudad. Pero sí significó, al menos, que diversos agentes sociales participaran activamente en la defensa jurídica de las prácticas y los espacios que pretendían ser regulados por la autoridad, dándole forma, golpe a golpe, a la ciudad posrevolucionaria.

Pero ¿de qué tipo de ciudad hablamos? Responder esta pregunta, de manera seria, requeriría de una investigación mucho más sistemática que permitiera comprender y explicar las características del espacio físico y social urbano, tanto dentro de las habitaciones —ámbito privado— como en las calles —ámbito público—. Sin embargo, el recuento de hechos y experiencias expuesto bien puede servir para sugerir una breve representación de lo que pudo ser la calle, al menos para la autoridad, tanto en términos absolutos como relativos.

Como espacio absoluto, las normas jurídicas a través de las que la autoridad administrativa pretendió determinar los usos y funciones de las calles, asemejan los principios de la distribución y organización espacial

propios de la arquitectura industrial.<sup>81</sup> El principio de clausura, como base para sacar el máximo de ventajas de la concentración de la población, al neutralizar los inconvenientes principales (ejemplo: obtener ingresos públicos por permitir el ejercicio de la libertad de comercio en las calles y evitar, en la medida de lo posible, la interrupción del tránsito y la circulación, la transgresión de los límites de la propiedad pública y la suciedad emanada de los establecimientos mercantiles callejeros). El principio de cuadrícula, que consiste en asignarle una plaza aislada y precisa a cada usuario sobre el plano imaginario de la traza urbana, así como en la introducción de comunicaciones verticales o jerárquicas con la autoridad para evitar, en la medida de lo posible, cualquier tipo de solidaridad horizontal. El principio de los emplazamientos funcionales, que remite a la necesidad de fraccionar el espacio en función de una doble imposición: de vigilancia y de utilidad productiva (ejemplo: la obtención de una licencia y el pago de impuestos por utilizar la vía pública para trabajar y comerciar). El principio de organización según el rango, para instituir un sistema de asignación de lugares individuales que haga posible el control de cada uno y las funciones simultáneas de todos.

Como espacio relativo, las características de la regulación del espacio público desarrollada entre las décadas de los treinta y los cuarenta coinciden con los procesos de *domesticación de las calles*,<sup>82</sup> entendido como el conjunto de estrategias regulatorias que tienen como propósito contener un número indeterminado de usos de las calles en espacios específicos, a través de la prohibición de actividades estacionarias, la obligación de tramitar un permiso para usar las calles y, en general, mediante la construcción de un sinnúmero de objetos de regulación.

En ambos casos, es posible advertir que las nuevas disposiciones reglamentarias no sólo diferenciaron paulatinamente los usos y funciones de las calles, sino también la esfera de competencia de la autoridad administrativa y demás agentes institucionales. En este sentido, reflejan un

<sup>81</sup> De Gaudemar, Jean-Paul, *op. cit.*, nota 12, pp. 183 y 184.

<sup>82</sup> Proceso que temporalmente coincide con aquellos desarrollados en las ciudades norteamericanas y latinoamericanas, véase: para el caso Latinoamericano, Meade, Ma. Teresa, *Civilizing Rio: Reform and resistance in a Brazilian city 1889-1930*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 1997, y para el caso norteamericano: Loukaitou-Sideris, Anastasia *et al.*, "Sidewalk Democracy: Municipalities and the Regulation of the Public Space", en Ben-Joseph, Eran y Szold, Terry S. (eds.), *Regulating Place: Standards and the Shaping of Urban America*, Nueva York, Routledge, 2004, pp. 141-165.

proyecto por distinguir claramente los espacios públicos y privados, como un intento por poner en marcha la eficiencia de la ciudad bajo la línea de “ordenar” el “desorden” urbano sobre todo a través de generar una estructura de espacios y una transformación urbana rentable.

Pero este nuevo orden sólo era aplicable en aquellos espacios que reunían las características de una ciudad que, de acuerdo con los reglamentos y disputas judiciales presentadas, se concentraba en el perímetro cercano al Primer Cuadro de la ciudad. Para el resto de la ciudad no había límites precisos sobre dónde ubicarse y cómo utilizar las calles. En resumen, lejos del centro de la ciudad, las calles aún representaban un espacio para que la población ejerciera cotidianamente sus derechos y libertades.