**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO**
**P R E S I D E N C I A**

CDHCM/OE/P/0222/2020
Ciudad de México, a 6 de noviembre de 2020

**DIP. MARGARITA SALDAÑA HERNÁNDEZ**
**PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DEL**
**CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**
**I LEGISLATURA**
**P R E S E N T E**

Estimada Diputada Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México, me dirijo a usted con motivo de la aprobación en comisiones del Dictamen a la iniciativa de Ley que regula las actividades de las personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, productoras de bienes y artesanías y de los comerciantes en el espacio público de la Ciudad de México.

Al respecto, esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México a mi cargo saluda todo esfuerzo legislativo orientado a asegurar la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Por lo anterior, es del mayor interés de esta Comisión dirigir a usted algunas consideraciones al Dictamen desde la perspectiva de derechos humanos, de forma que pueda contribuir al trabajo del Congreso. Los comentarios se han organizado en los siguientes rubros:

I. **Apego a los principios y derechos reconocidos en la Constitución General y local.** El artículo 1 de la Ley señala la obligación de actuar conforme a los principios de progresividad y no regresividad, seguridad y certeza jurídica; sin embargo, la propuesta legislativa contiene aspectos de falta de certeza y seguridad jurídica, además de que priva a las personas locatarias de derechos que el Reglamento de Mercados actualmente les otorga, como ejemplo:

a. El artículo 15 del Reglamento de mercados, señala que "los comerciantes que obtengan el empadronamiento necesario para ejercer el comercio en puestos permanentes o temporales, están obligados a realizar dicho comercio en forma personal *o por conducto de sus familiares*, y solamente en casos justificados se les podrá autorizar para que, durante un periodo hasta de noventa días, tal actividad mercantil la realice otra persona, quien deberá actuar por cuenta del empadronado", sin embargo, el hecho de que la ley prohíbe esta circunstancia, es en detrimento de las personas locatarias y sus familiares, a quienes se les retira la posibilidad de que, en caso de alguna enfermedad dicha actividad pueda realizarse por familiares.

I LEGISLATURA
COORDINACIÓN DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
00014073
FOLIO: b
FECHA: 10-NOV-20
10:26 am

b. El artículo 8, fracción XVI de la propuesta legislativa, impide ceder incluso a título gratuito los derechos de uso del espacio asignado a las personas locatarias, este supuesto es un derecho actualmente vigente y reconocido en el artículo 35 del Reglamento de mercados, que permite ceder los derechos sobre las cédulas de empadronamiento y cambiar de giro las actividades mercantiles.

c. El artículo 2, fracción IV, señala que uno de los objetos de la Ley es garantizar a las personas locatarias de mercados públicos condiciones de certeza, seguridad jurídica y

sanitarias adecuadas, no obstante, solo el artículo 35 se refiere expresamente a las personas locatarias de mercados públicos, pero replica el contenido de la fracción IV del artículo 2 del proyecto y parte del segundo párrafo del apartado B, del artículo 10 de la Constitución local, sin el deber de garantía.

II. **Armonización con el estándar establecido en el artículo 10, B, 13 y 59, F, 3 y K, 4, de la Constitución Política de la Ciudad de México.** Se observa que la iniciativa omite desarrollar contenido para:

a. **Garantizar derechos** reconocidos en la Constitución local para personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías y comerciantes, a través de mecanismos específicos como se mandata a nivel constitucional (derecho a la seguridad social: salud y vivienda, créditos; capacitación, apoyos sociales).

   El contenido de la iniciativa para este rubro es enunciativo como está redactado a nivel constitucional, por lo que la legislación secundaria debe de desarrollar de manera específica los medios de garantía de los derechos.

b. **Regular la participación de las personas** trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia y comerciantes que realicen sus actividades en el espacio público, los términos en que ejercerán sus derechos a través del establecimiento de zonas especiales de comercio y cultura popular, a pesar de que así lo dispone el artículo 10, apartado B, numeral 13, de la CPCM.
   El artículo 11 de la iniciativa de Ley señala que "para determinar las zonas especiales de comercio y cultura popular, las personas sujeto de protección de esta Ley, **podrán participar** con las autoridades, haciendo potestativo algo que la Constitución local señala como obligatorio, por lo que se sugiere eliminar el contenido potestativo del artículo y brindar certeza jurídica sobre los mecanismos administrativos para el uso de los espacios públicos.

c. **Señalar mecanismos** para un proceso gradual de regularización, formalización, y regulación en materia urbana, de espacio público, fiscal, de salud pública y de seguridad.

Cabe precisar que, al ser una Ley Reglamentaria de la Constitución Política de la Ciudad de México, debe desarrollarse contenido de lo enunciado en la constitución local. La iniciativa tiene como eje el regular el comercio en el espacio público, estableciendo la obligación de tramitar una autorización para ejercerlo, sin que prevea **mecanismos para una regularización gradual de formalización, regularización en materia urbana, espacio público, fiscal, de salud y seguridad social** ni establezca con precisión regulación para otros trabajos no asalariados.

III. **Protección amplia.** El artículo 2, fracción I, establece que su objeto es regular los derechos de las personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, productoras de bienes, artesanías, y de las comerciantes pero agrega "**en el espacio público**", omitiendo a aquellas personas que ejercen el comercio en su propio hogar o en un espacio privado; contrariando incluso disposiciones de la Constitución local que solo hacen distinción al enfatizar las zonas especiales de comercio y de cultura popular, en el artículo 10, Apartado B, numeral 13, y también sus propias disposiciones, como el contenido del artículo 9, párrafo primero, que establece que las personas sujetas de dicha Ley, podrán ejercer sus actividades también en lugares privados abiertos al público, que cuenten con autorización escrita del propietario o encargado del establecimiento.

## IV. Ambigüedad en algunos conceptos que favorece la discrecionalidad.

a. El artículo 4, fracción III, define "ambulante" como una persona, pero no se vuelve a utilizar con esa naturaleza, pues si bien, en el artículo 9 se menciona, la naturaleza que se le da es de actividad, no de persona.

b. La frase "La Persona Titular de la Jefatura de Gobierno: Jefa o Jefe de Gobierno" de la fracción XVI, del artículo 4, solo se utiliza una vez en la fracción I, del artículo 5, pero en forma distinta a la mencionada en dicha fracción, variando incluso el uso de mayúsculas.

c. La frase "Persona titular de la Alcaldía: Alcaldesa o Alcalde" de la fracción XX, del artículo 4, no se vuelve a mencionar.

d. En la fracción XXII del artículo 4, se debe precisar si se refiere a una misma persona que produce bienes y artesanías o a quienes producen bienes y a quienes producen artesanías, ya que el artículo 2, fracción I, señala "productoras de bienes, artesanías, y de las comerciantes en el espacio público", existiendo una distinción y no ambas características en la misma persona.

e. En la fracción XXIV del artículo 4, se define la palabra "solicitante", pero no se utiliza en el contenido normativo de ningún precepto de la iniciativa de ley.

f. La propuesta legislativa hace un manejo indistinto de palabras que es preciso determinar. El artículo 7, fracción XIV, alude a una "pandemia" y a una "epidemia", de manera indistinta, además de complicar el acceso a los programas de apoyo social por utilizar el adjetivo "exótica" para calificar a las enfermedades.

g. El artículo 23, fracción V, prevé como una causal para la cancelación del registro de una Asociación, "*motivos graves a juicio de la autoridad competente*", contenido normativo que omite atender la obligación de certeza jurídica sobre los supuestos que pueden ser considerados por la autoridad competente, como un motivo grave que amerite la cancelación del registro de la Asociación, sino que lo deja a su libre arbitrio.

## V. Se considera que algunas porciones normativas de la iniciativa trasgreden el principio de seguridad jurídica.

a. Dentro de las obligaciones de los sujetos de protección, establecidas en el artículo 8, se menciona ambiguamente la de "*no alterar la tranquilidad de las personas*", pero no hay claridad en el proyecto sobre a qué se refiere con ello, permitiendo la discrecionalidad de la autoridad al calificarlo como un supuesto para imponer alguna de las sanciones que prevé la iniciativa.

*b.* El artículo 23, fracción V, prevé como una causal para la cancelación del registro de una Asociación, "*motivos graves a juicio de la autoridad competente*", lo cual constituye una actividad discrecional.

c. El Título Quinto prevé sanciones por incumplimiento o violación de la ley, no obstante, omite señalar los supuestos específicos por los que procederán las multas, la suspensión temporal de la licencia y la cancelación definitiva de la misma.

d. El proyecto omite prever el procedimiento para solicitar la autorización para ejercer el comercio en la vía pública.

e. El proyecto establece en el artículo 26, fracción V, que la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México emitirá los lineamientos generales y medidas administrativas sobre el comercio, trabajo y servicios en la vía pública, pero en los artículos transitorios no prevé el plazo para emitirlos.

f. El artículo 35 de la Ley genera incertidumbre sobre cuáles son las autoridades competentes que les garantizarán a las personas locatarias las condiciones sanitarias, certeza y seguridad jurídica adecuadas para el desarrollo de sus actividades, así como la conservación de derechos adquiridos, aunado a que no especifica a qué se refiere con garantizar certeza y seguridad jurídica adecuadas.

En espera de que las observaciones antes expuestas sean de utilidad en el proceso legislativo para contar con una legislación armonizada con los principios y derechos plasmados en la Constitución Política de la Ciudad de México, reitero mi disposición por ampliar información sobre este asunto.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**
**PRESIDENTA DE LA COMISIÓN**

**NASHIELI RAMÍREZ HERNÁNDEZ**

c.c.p.: Mtra. Yolanda Ramírez Hernández.-Directora General Jurídica.-Para su conocimiento.
Mtro. Mauricio Calcaneo Monts.-Director Ejecutivo de Delegaciones y Enlace Legislativo.-Para su conocimiento.

NRH/DGL/gbs