

# INVESTIGACIÓN

## **¿Qué derechos laborales tienen los trabajadores informales del servicio de limpia en la ciudad de México?: el caso de los trabajadores voluntarios y pepenadores**

Tania Espinosa Sánchez \*

\* Maestra en estudios legales internacionales por The Fletcher School of Law and Diplomacy. Especialista en derechos humanos.

## Resumen

El presente artículo tiene por objetivo demostrar que el servicio de limpia es un servicio público cuya realización corresponde al Gobierno del Distrito Federal y a las delegaciones. Posteriormente, se establece de manera específica quiénes son las autoridades encargadas de la prestación de dicho servicio de acuerdo con la ley, y se contrasta la realidad de *jure* con la realidad *de facto*, evidenciando que hay trabajadores de la economía informal en varias de sus etapas. Más adelante se establecen los derechos laborales de los trabajadores del servicio público de limpia, de acuerdo con el derecho mexicano e internacional, y se visibiliza la violación del derecho al trabajo en la que el gobierno incurre como empleador respecto a los trabajadores voluntarios y pepenadores. Ambos carecen de reconocimiento como tales y de derechos laborales, y subsisten mediante el reciclaje informal.

*Palabras clave:* pepenadores, trabajo informal, derechos laborales, servicio público de limpia, reciclaje informal, recolección de basura, trabajo decente, economía informal, discriminación laboral, igualdad ante la ley.

## Abstract

This article aims to demonstrate that the waste management is a public service whose realization corresponds to the Mexico City's Government and Delegations. Later it is stated what authorities are specifically responsible for the provision of the service, according to the law. The law is contrasted with the daily practice, evidencing the existence of informal economy workers in several stages. Additionally the article establishes the labor rights of waste management public service workers, according to Mexican and international law, making visible the violation of the right to work of voluntary workers and scavengers, in which the government incurs as an employer. Both lack of recognition as workers and labor rights, subsisting through informal recycling.

*Key words:* Waste pickers, informal work, labor rights, waste management, informal recycling, garbage collection, decent work, informal economy, employment discrimination, equality before the law, dumps.

## Sumario

I. Introducción; II. Marco normativo del servicio público de limpia del Distrito Federal; III. ¿En qué consiste el servicio público de limpia y quién participa en cada una de sus etapas?; IV. ¿Cuáles son los derechos laborales de los trabajadores del servicio público de limpia?; V. El acceso al derecho al trabajo en condiciones de igualdad y no discriminación; VI. Conclusión y VII. Bibliografía.

## I. Introducción

La limpieza de la ciudad de México es una necesidad colectiva. A través de entrevistas con habitantes de las colonias Guerrero, Morelos, Tlatelolco, Atlampa, Peralvillo y Santa María Insurgentes, se conoció su inconformidad respecto al servicio público de recolección de residuos. A partir de ello se realizó un trabajo de observación de su funcionamiento y se contrastó el marco jurídico que lo regula.

Del análisis jurídico expuesto en el presente trabajo, se desprende que la ley y los programas en la materia establecen claramente las autoridades que deben encargarse del servicio, las etapas que lo componen, la infraestructura con que se cuenta y el personal que debe ser contratado para su operación. Si bien no se trata de un problema normativo, la eficiencia del servicio es consecuencia, en parte, del incumplimiento de la ley en lo referente a la contratación de personal suficiente.

La intervención de trabajadores informales para dar cumplimiento a la planeación gubernamental, que realizan labores que corresponden al gobierno, pero que obtienen sus ganancias mediante un sistema económico informal, evidencia la falta de control del gobierno respecto de sus funciones, pero principalmente la mano de obra gratuita que subsiste a partir de la selección de materiales reciclables extraídos de los residuos sólidos, y su comercio informal con líderes gremiales, intermediarios y empresas.

En el presente escrito se busca determinar si estos recicladores informales, coloquialmente denominados *trabajadores voluntarios y pepenadores*, realizan un servicio público que se debe reconocer, garantizándoles condiciones decentes de trabajo, como las que gozan los trabajadores del servicio público de limpia contratados por el Gobierno del Distrito Federal.

Para llegar a las conclusiones se analiza la normatividad del servicio público de limpia de la ciudad de México y el marco jurídico laboral incluido en el derecho interno e internacional. Se destaca que, al realizar esta investigación, se encontró

escasa doctrina e información pública correspondiente al número de trabajadores informales en el servicio público de limpia y sus condiciones laborales. Sirva este esfuerzo como contribución al tema y como invitación al estudio y desarrollo de sus diversas aristas.

## II. Marco normativo del servicio público de limpia en el Distrito Federal

### 1. Regulación del servicio público de limpia

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal define *servicio público* como “la actividad organizada que realice o concesione la administración pública conforme a las disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo”.<sup>1</sup> En ese sentido, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala que sus habitantes tienen derecho a la prestación de servicios públicos,<sup>2</sup> la cual estará a cargo de la administración pública del Distrito Federal.<sup>3</sup>

Particularmente, la realización del servicio público de limpia en la ciudad requiere una labor mixta que corresponde a las delegaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 115.III de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y al Gobierno del Distrito Federal, según el artículo 7.VI de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. El Gobierno de la ciudad tiene la facultad y obligación de prestar este servicio por sí mismo o a través de gestores.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de diciembre de 1998, artículo 3.XIV.

<sup>2</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 2013, artículo 17.II.

<sup>3</sup> *Ibid.*, artículo 93.

<sup>4</sup> Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 22 de abril de 2003, artículo 10.IV, que define como residuos urbanos aquellos generados en casa habitación, unidad habitacional o similares que resultan de la eliminación de los materiales que utilizan en sus actividades domésticas, de los productos que consumen y de sus envases, empaques, los provenientes de cualquier actividad que genere residuos sólidos con características domiciliarias y los resultantes de la limpieza de las vías públicas y áreas comunes, siempre que no estén considerados por la ley como residuos de manejo especial.

## 2. ¿Quiénes son las autoridades encargadas de la prestación del servicio público de limpia en el Distrito Federal?

La Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal tiene por objeto regular la gestión integral de los residuos sólidos no peligrosos y la prestación del servicio público de limpia.<sup>5</sup> El jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene la facultad de prestar dicho servicio a través de las entidades, dependencias y órganos que señale la ley.<sup>6</sup>

Esa facultad la ejerce la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal, en sus etapas de barrido y recolección en vías primarias, transferencia, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos.<sup>7</sup> También le corresponde organizar, operar y mantener las estaciones de transferencia, plantas de selección y tratamiento, y sitios para la disposición final de los residuos sólidos, con base en el Programa de Gestión Integral de los Residuos Sólidos (PGIRS).<sup>8</sup>

A las delegaciones les corresponde la prestación del servicio público de limpia en sus etapas de barrido de las áreas comunes y vialidades secundarias, la recolección de los residuos sólidos, su transporte a las estaciones de transferencia, plantas de tratamiento y selección, y a sitios de disposición final.<sup>9</sup>

Para ello, la administración pública delegacional organizará administrativamente el servicio público de limpia dentro de su territorio, nombrará al personal necesario y proporcionará los elementos, equipos, útiles y, en general, todo el material indispensable para la prestación del servicio.<sup>10</sup> Asimismo, serán las delegaciones las que sancionen el incumplimiento de la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal.<sup>11</sup>

Al ser responsabilidad de los jefes delegacionales la prestación del servicio público de limpia dentro de su jurisdicción territorial,<sup>12</sup> es su deber la realización de recorridos periódicos en su demarcación para verificar cómo y en qué condiciones se está prestando dicho servicio.<sup>13</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, artículo 1°.

<sup>6</sup> *Ibid.*, artículo 5.1.

<sup>7</sup> *Ibid.*, artículo 7.I. También véase Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de diciembre de 1998, artículo 27.1.

<sup>8</sup> Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, artículo 7.VIII.

<sup>9</sup> *Ibid.*, artículo 10.II.

<sup>10</sup> *Ibid.*, artículo 10.VII.

<sup>11</sup> *Ibid.*, artículo 10.XIV.

<sup>12</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 2013, artículo 117.

<sup>13</sup> *Ibid.*, artículo 113.

De manera conjunta, la Secretaría de Obras y Servicios y las delegaciones políticas ejecutarán y evaluarán los programas correspondientes a la prestación de los servicios de limpia con base en el PGIRS, la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.<sup>14</sup>

### 3. ¿La ley reconoce a los pepenadores como trabajadores del Gobierno del Distrito Federal?

#### a) LEY DE RESIDUOS SÓLIDOS DEL DISTRITO FEDERAL Y SU REGLAMENTO

La Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal castiga la práctica de la pepena, al establecer que queda prohibido “por cualquier motivo”, pepenar los residuos sólidos de los recipientes que se encuentran instalados en la vía pública y dentro de los sitios de disposición final y sus alrededores.<sup>15</sup>

En caso de infringirse esta regla, la Secretaría de Obras y Servicios y las delegaciones son las encargadas de sancionar.<sup>16</sup> La sanción es la amonestación y una multa de 10 a 150 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, en caso de reincidencia.<sup>17</sup>

Esta prohibición no considera la pepena en las plantas de selección y tratamiento, que son el principal lugar de trabajo de los pepenadores, aunque la planta Bordo Poniente se encuentra en el sitio de disposición final. Tampoco incluye la prepepena de barrenderos y recolectores en el camión de la basura.

#### b) PROGRAMA DE GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS (PGIRS)

Con la finalidad de contribuir al cumplimiento de la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, el 13 de septiembre de 2010 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Acuerdo por el que se Aprueba y Expide el PGIRS<sup>18</sup> firmado por

<sup>14</sup> Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, artículo 12.

<sup>15</sup> *Ibid.*, artículo 25.

<sup>16</sup> *Ibid.*, artículo 25.v. También véase Reglamento de la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de octubre de 2008, artículo 101.II.a y 101.III.a.

<sup>17</sup> Reglamento de la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de octubre de 2008, artículos 101.II.a, 101.II.b, 101.III.a, 101.III.d.

<sup>18</sup> Acuerdo por el que se Aprueba y Expide el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 3 de septiembre de 2010, pp. 3-69.

el jefe de Gobierno del Distrito Federal. Para su elaboración se formó un grupo de trabajo encabezado por la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal e integrado por representantes del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y por la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal. Dicho grupo desarrolló mesas de trabajo con representantes de las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal.

Este Programa integra los lineamientos, acciones y metas en materia de prestación del servicio público de limpia. De igual forma, señala que un porcentaje de los residuos sólidos recolectados en la etapa de barrido y recolección tiene su destino en la “prepepena”<sup>19</sup> e indica que las plantas de selección y tratamiento son propiedad del Gobierno del Distrito Federal, administradas y mantenidas por la Dirección General de Servicios Urbanos, y operadas por los gremios de selectores.<sup>20</sup>

Entre los objetivos establecidos por el PGIRS está reorganizar la operación de dichas plantas, mediante el establecimiento de acuerdos con el gremio de pepenadores que realiza la separación.<sup>21</sup> Adicionalmente, señala el diseño de un subprograma de reciclaje que considere la participación del sindicato de trabajadores y de los pepenadores.<sup>22</sup>

En el apartado denominado “Coordinación institucional” establece que, además de las actuaciones de diversos organismos en materia de residuos sólidos, se debe sumar la actuación “del gremio de selectores (pepenadores), quienes deben incidir en una de las fases más importantes de la gestión integral de los residuos sólidos, como es la recolección separada en dos fracciones”.<sup>23</sup>

Más adelante, en el apartado destinado al establecimiento de acuerdos, se asienta textualmente lo siguiente:

La participación del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal encargado del Servicio Público de Limpia y del gremio de selectores en la cadena de manejo de los residuos sólidos, debe realizarse bajo esquemas en los que se determine claramente su actuación y la coordinación que deben tener con las autoridades

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 62.

responsables en la gestión integral de los residuos sólidos, debido a que ellos juegan un papel primordial en la separación y recolección selectiva de los residuos sólidos.<sup>24</sup>

Finalmente, es de destacarse que el PGIRS apunta los siguientes objetivo y meta:

*Objetivo:* “Establecer un esquema de coordinación entre las autoridades, el sindicato y el gremio de selectores, que permita incidir en el cumplimiento de las estrategias de separación de los residuos sólidos”.<sup>25</sup>

*Meta:* “Desarrollar acciones coordinadas con el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal encargado del Servicio Público de Limpia y el gremio de selectores, en materia de recolección y separación de los residuos conforme a sus ámbitos de actuación en el flujo de los residuos, desde su generación hasta su aprovechamiento o disposición final”.<sup>26</sup>

La ley no reconoce a los trabajadores voluntarios ni a los pepenadores como trabajadores del gobierno. Sin embargo, de lo establecido en el PGIRS se desprende que la autoridad tiene conocimiento de la prepepena en una etapa temprana del servicio de limpia (barrido y recolección), sabe que la operación de sus plantas de selección y tratamiento la realizan los pepenadores, reconoce el poder político del grupo al establecer acuerdos con ellos en vez de únicamente dar instrucciones, planea la participación de los pepenadores en futuros programas, y busca la coordinación de los pepenadores con las autoridades y con el Sindicato de los Trabajadores de Limpia del Gobierno del Distrito Federal.

### III. ¿En qué consiste el servicio público de limpia y quién participa en cada una de sus etapas?

El proceso que sigue el servicio público de limpia incluye diversas etapas,<sup>27</sup> que van desde la generación de residuos, barrido, recolección, transporte a estaciones de transferencia, a plantas de selección y tratamiento, a plantas de composta, hasta llegar a su destino final en el relleno sanitario.

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, artículo 36.

## 1. Generación de residuos

La propiedad y responsabilidad de los residuos sólidos corresponde al generador, y de acuerdo con la ley, únicamente se puede transferir a la Secretaría de Obras, a la delegación o a las personas físicas o morales autorizadas, al momento de depositar los residuos en los contenedores dispuestos para tal efecto o al entregarlos al servicio de limpia y recolección.<sup>28</sup>

## 2. Barrido

El barrido puede ser mecánico o manual, dependiendo del área que se pretenda limpiar.<sup>29</sup> A continuación abundaremos en el barrido manual.

### a) BARRIDO MANUAL POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE OBRAS Y SERVICIOS DEL DISTRITO FEDERAL

Se realiza diariamente, a través de la Dirección General de Servicios Urbanos, en 26 vialidades primarias. Para ello se cuenta con 1 200 trabajadores aproximadamente y 96 vehículos de recolección que se distribuyen en cinco zonas de la ciudad. Los residuos recolectados en las jornadas de barrido nocturno son transportados y depositados en las estaciones de transferencia ubicadas en Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Central de Abasto, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.<sup>30</sup>

### b) BARRIDO MANUAL DELEGACIONAL

Las delegaciones emplean en mayor proporción el barrido manual en áreas comunes y vialidades secundarias.<sup>31</sup> Para la prestación del servicio en las calles, cuentan con una plantilla de personal operativo de 9 661 trabajadores y con 7 827 carros para esa actividad. Según establece el PGIRS, el tamaño de la cuadrilla

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, artículo 21.

<sup>29</sup> Acuerdo por el que se Aprueba y Expide el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Federal, *op. cit.*, apartado 2.5, p. 21. También véase Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 39. XXVII.

<sup>30</sup> Acuerdo por el que se Aprueba y Expide el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Federal, *op. cit.*, apartado 2.5.2, p. 21.

<sup>31</sup> Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, artículo 10.II.

(grupo de trabajadores asignados) dependerá del área por limpiar y de la cantidad de residuos por recolectar. De igual forma, a los trabajadores encargados del barrido manual se les asigna un camión recolector y un supervisor para controlar el trabajo.<sup>32</sup>

Además de los barrenderos de base (contratados por el gobierno) y los eventuales (también contratados por el gobierno, pero temporalmente), se estima que hay 3 000 barrenderos voluntarios que compran o rentan sus carros o tambos para trabajar.<sup>33</sup> Los ingresos de estos trabajadores corresponden a la venta de los productos obtenidos de la prepepena que realizan de los residuos recolectados y no tienen prestaciones sociales.

En contraste, los trabajadores contratados reciben entre 2 300 y 2 600 pesos, vacaciones, aguinaldo, seguridad social, guantes, zapatos y ropa para la lluvia.<sup>34</sup>

### 3. Recolección

La recolección de residuos sólidos en vías primarias corresponde a la Secretaría de Obras Públicas del Distrito Federal, mientras que en áreas comunes y vías secundarias es responsabilidad de las 16 delegaciones, lo mismo que su posterior transporte a las estaciones de transferencia. En conjunto, dichas delegaciones recolectan 10 760 toneladas al día. Este servicio se lleva a cabo en 1 730 rutas con 2 485 vehículos que cubren en su recorrido 1 633 colonias.<sup>35</sup>

En cada vehículo trabajan el chofer más uno o dos ayudantes, que son contratados por el Gobierno del Distrito Federal, y dos o tres voluntarios. Además de los 2 485 choferes de cada vehículo y los 3 400 ayudantes, se estima que hay 4 000

---

<sup>32</sup> Acuerdo por el que se Aprueba y Expide el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Federal, *op. cit.*, p. 22.

<sup>33</sup> Christine Wamsler, *El sector informal en la separación del material reciclable de los residuos sólidos municipales en el Estado de México*, México, Secretaría de Ecología-Dirección General de Normatividad y Apoyo Técnico, agosto de 2000, p. 19, disponible en <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd27/sector.pdf>>, página consultada el 26 de abril de 2013. También véase Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, Sección 1, “Limpia y transportes”, que establece que hay, aproximadamente, 6 000 trabajadores voluntarios, sin que se especifique cuántos están en el barrido y la recolección, disponible en <[http://www.sutgdf.org.mx/Seccion-1\\_Ids\\_23.html](http://www.sutgdf.org.mx/Seccion-1_Ids_23.html)>, página consultada el 26 de abril de 2013.

<sup>34</sup> “La barrendera”, en *El Universal*, México, 29 de agosto de 2011, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/107737.html>>, página consultada el 26 de abril de 2013.

<sup>35</sup> Acuerdo por el que se Aprueba y Expide el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Federal, *op. cit.*, p. 22.

voluntarios.<sup>36</sup> Estos trabajadores no son reconocidos por el PGIRS, pero según información de la Sección 1 del Sindicato de Trabajadores, el número de trabajadores voluntarios asciende a 6 000, sin especificar cuántos se dedican al barrido y cuántos a la recolección.<sup>37</sup>

Los voluntarios reciben los residuos que los ciudadanos llevan al camión de la basura a lo largo de la ruta asignada de recolección, y toman las propinas que los usuarios les dan. En el interior del vehículo se realiza la prepepena, que es la selección y separación de residuos para posteriormente acomodarlos en sacos y pacas que se colocan en los costados y toldo del camión.<sup>38</sup>

Los materiales reciclables son conocidos como *subproductos* y se venden a un centro de acopio o a intermediarios, que generalmente son empleados de los líderes de pepenadores. Es el chofer del camión quien distribuye los ingresos obtenidos de las propinas y las ventas de materiales recuperados. Generalmente, 50% se divide en partes iguales para los ayudantes (contratados y voluntarios) y el restante 50% es para el chofer.<sup>39</sup> El ingreso varía dependiendo de la ruta asignada y el tipo de residuos que se recolecten.<sup>40</sup>

#### 4. Estaciones de transferencia

El Gobierno del Distrito Federal cuenta con 13 estaciones de transferencia.<sup>41</sup> El servicio se encuentra subcontratado por la Dirección General de Servicios Urbanos,<sup>42</sup> es decir, a cargo de empresas privadas que cuentan con sus propios trabajadores y que tienen un horario de trabajo, sueldo fijo de aproximadamente 3 200 pesos mensuales, más prestaciones laborales que establece la ley.<sup>43</sup>

---

<sup>36</sup> Christine Wamsler, *op. cit.*, p. 20.

<sup>37</sup> Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, Sección 1, “Limpia y transportes”, *op. cit.*

<sup>38</sup> Christine Wamsler, *op. cit.*, p. 21.

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 21 y 22.

<sup>40</sup> “El del camión”, en *El Universal*, México, 29 de agosto de 2011, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/107738.html>>, página consultada el 26 de abril de 2013.

<sup>41</sup> Éstas se encuentran en Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Iztapalapa I (Iztacalco y Central de Abastos), Iztapalapa II, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco, según lo establece el Acuerdo por el que se Aprueba y Expide el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Federal, *op. cit.*, pp. 22 y 23.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>43</sup> “La del Centro de Transferencia”, en *El Universal*, México, 29 de agosto de 2011, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/107739.html>>, página consultada el 26 de abril de 2013.

En el centro de transferencia los residuos se separan en orgánicos e inorgánicos y se trasladan a las tres plantas de selección y tratamiento (inorgánicos) y a la planta de composta del Bordo poniente (orgánicos).

## 5. Plantas de selección y tratamiento

Estas plantas son propiedad del Gobierno del Distrito Federal y su administración y mantenimiento se encuentra a cargo de la Dirección General de Servicios Urbanos de la Secretaría de Obras y Servicios. Su operación la llevan a cabo “los gremios de selectores”,<sup>44</sup> que se refiere a las tres asociaciones de pepenadores que existen en el Distrito Federal, cuyos líderes son también encargados de las tres plantas de selección y tratamiento de residuos de la ciudad de México, que a continuación se describen.

### a) PLANTA DE SANTA CATARINA

La encargada es Guillermina de la Torre, viuda de Rafael Gutiérrez Moreno, el *Zar de la Basura*. La asociación que dirige se llama Unión de Pepenadores del Distrito Federal Rafael Gutiérrez Moreno, que cuenta con 2400 miembros.<sup>45</sup>

### b) PLANTA DE SAN JUAN DE ARAGÓN

El encargado es Luis Rojas y dirige la Asociación de Selectores de Desechos Sólidos de la Metrópoli.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Acuerdo por el que se Aprueba y Expide el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Federal, *op. cit.*, apartado 2.8, p. 24.

<sup>45</sup> Ernesto Osorio, “Arman ‘emporio’ de basura en el oriente”, en *Reforma*, México, 6 de junio de 2011, disponible en <<http://www.reforma.com/ciudad/articulo/610/1219540/>>, página consultada el 5 de junio de 2013.

<sup>46</sup> “El pepenador: una prueba a la resistencia”, en *El Universal*, México, 29 de agosto de 2011, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/107740.html>>, página consultada el 26 de abril de 2013.

### c) PLANTA BORDO PONIENTE

El encargado es Pablo Téllez Falcón y dirige el Frente Único de Pепенadores, integrado por 1 000 asociados.<sup>47</sup> Hay 1 500 trabajadores en la planta.<sup>48</sup>

Aproximadamente, ingresan 4 627 toneladas al día de residuos sólidos a las tres plantas, de las cuales se recuperan 295.<sup>49</sup> Según la ley, se deberá contar con personal suficiente,<sup>50</sup> previamente capacitado, para reconocer la peligrosidad y riesgo de los residuos que manejan y darles un manejo seguro y ambientalmente adecuado.<sup>51</sup> Adicionalmente, el personal que labore en las plantas de selección y tratamiento debe ser acreditado por la Secretaría de Obras y Servicios.<sup>52</sup> Contradictoriamente, uno de los objetivos del PGIRS es reorganizar la operación de las plantas de selección mediante acuerdos con el gremio de pepenadores que realiza la separación.

Los pepenadores, trabajadores de las plantas, no tienen un sueldo fijo ni prestaciones de ley. El salario depende de los residuos que junten entre los compañeros de cuadrilla. El líder coloca los materiales en el mercado y reparte las ganancias entre los pepenadores. Aproximadamente ganan entre 800 y 1 000 pesos a la semana. Muchas personas se enferman y se van, y los hijos de los pepenadores (menores de edad) también trabajan en las bandas.<sup>53</sup>

## 6. Plantas de composta

En las plantas de composta se depositan los residuos sólidos orgánicos, es decir, los no susceptibles de reutilización. En el Distrito Federal hay seis plantas de composta.<sup>54</sup> El presente trabajo se enfoca en los residuos sólidos inorgánicos, por lo que no se profundizará más en este punto.

---

<sup>47</sup> Thelma Gómez, “No vamos a dejar que cierren Bordo Poniente”, en *El Universal*, México, 30 de agosto de 2011, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/107766.html>>, página consultada el 26 de abril de 2013.

<sup>48</sup> Johana Robles, “Buscan mantener la pepena”, en *El Universal*, México, 19 de diciembre de 2011, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/109427.html>>, página consultada el 26 de abril de 2013.

<sup>49</sup> Acuerdo por el que se Aprueba y Expide el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Federal, *op. cit.*, apartado 3.5.3, p. 52.

<sup>50</sup> Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, artículo 43.

<sup>51</sup> *Ibid.*, artículo 45.

<sup>52</sup> *Ibid.*, artículo 47.

<sup>53</sup> “El pepenador: una prueba a la resistencia”, *op. cit.*

<sup>54</sup> Se ubican en Bordo Poniente, Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Iztapalapa, Milpa Alta y Xochimilco, según el Acuerdo por el que se Aprueba y Expide el Programa de Gestión Integral..., *op. cit.*, apartado 2.8.2, p. 25.

## 7. Disposición final

La ciudad de México contaba con un único relleno sanitario denominado “Bordo Poniente”. La IV etapa del Bordo Poniente se cerró el 31 de diciembre de 2011 y con ello dejó de recibir los residuos sólidos. En el mismo lugar se encuentra el centro de selección y tratamiento Bordo Poniente –descrito en el apartado anterior–, por lo que el cierre del Bordo afectó a los pepenadores. Como resultado de una negociación, el Gobierno del Distrito Federal declaró que la planta de selección ubicada en el lugar seguiría operando después del cierre.<sup>55</sup>

Cabe señalar que la ley prohíbe la selección o pepena de residuos sólidos en los sitios destinados para el relleno sanitario,<sup>56</sup> como es el caso del Bordo Poniente. Al igual que en las estaciones de transferencia y las plantas de selección y tratamiento, la ley establece que el personal debe estar debidamente acreditado por la Secretaría de Obras y Servicios.<sup>57</sup>

## IV. ¿Cuáles son los derechos laborales de los trabajadores del servicio público de limpia?

Como ya se expuso, el Gobierno del Distrito Federal y las delegaciones tienen el deber de contar con personal suficiente para llevar a cabo el servicio público de limpia. Estas relaciones de trabajo, de acuerdo con el artículo 13 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se rigen por lo dispuesto en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo.

El artículo 123 de la Constitución establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil,<sup>58</sup> lo cual está reglamentado por la Ley Federal del Trabajo, que establece normas específicas de hacer y no hacer que se deben seguir en las relaciones laborales. Adicionalmente, los tratados internacionales en materia de derechos humanos, aprobados en términos del artículo 133 constitucional, serán aplicables en todo lo que beneficien a los trabajadores.<sup>59</sup> En térmi-

---

<sup>55</sup> Thelma Gómez, *op. cit.*

<sup>56</sup> Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, artículo 52.

<sup>57</sup> *Ibid.*, artículo 53.

<sup>58</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre de 2013, artículo 123.

<sup>59</sup> Ley Federal del Trabajo, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2012, artículo 6°.

nos del artículo 1º constitucional, estos tratados tienen jerarquía constitucional, salvo ponderación distinta por parte de un tribunal.

### *1. De acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, ¿los voluntarios y los pepenadores son reconocidos como trabajadores?*

Con el fin de sostener que los voluntarios (barrenderos y recolectores) y los pepenadores tienen derechos laborales, acreditaremos su estatus de trabajadores de las delegaciones y del Gobierno del Distrito Federal.

La Ley Federal del Trabajo define como trabajador a la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. Se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.<sup>60</sup>

Los trabajadores voluntarios y los pepenadores realizan un trabajo personal subordinado. El trabajo personal consiste en el barrido, recolección o separación de materiales. Este trabajo personal lo realizan, de manera subordinada, a una persona moral que es el Gobierno del Distrito Federal y las delegaciones.

La subordinación se configura de manera distinta en el caso de los trabajadores voluntarios y de los pepenadores, por lo que se explicará de manera separada.

#### *a) EL TRABAJO PERSONAL SUBORDINADO EN EL BARRIDO Y LA RECOLECCIÓN*

Los barrenderos voluntarios cubren una parte del servicio planeado, organizado y vigilado por la Secretaría de Obras y Servicios y las delegaciones en la etapa de barrido. Cabe señalar que no hay una “duplicación” del servicio, es decir, los barrenderos voluntarios no conforman una estructura paralela, sino que se integran a la estructura del gobierno.

La ley señala que, en el caso de los barrenderos (contratados por el gobierno), se les asignará un camión recolector en el que se depositarán los residuos que vayan recolectando. Sin embargo, los barrenderos voluntarios, al actuar fuera de la ley, no cuentan con camión y realizan “acuerdos informales” –y también fuera de la

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, artículo 8º.

ley— con los choferes de los camiones para que, a cambio del pago de una cantidad, se lleven los residuos recolectados.<sup>61</sup>

El mismo chofer contratado por el gobierno recoge en el camión que pertenece al gobierno los residuos de los barrenderos contratados por el gobierno y los residuos de los barrenderos voluntarios.

Aquí se genera una dependencia económica de los barrenderos voluntarios respecto de los choferes de los camiones recolectores. Sin los choferes de los camiones, los barrenderos no tendrían modo de tirar sus residuos no valorables ni de vaciar su carro para realizar un recorrido extra de recolección. Por lo tanto, recibirían una menor cantidad de propinas por un menor número de domicilios o comercios recorridos y tendrían menos materiales seleccionados para su venta (prepepena), lo que provocaría la disminución en sus ingresos.

De igual forma, sin los barrenderos voluntarios los ingresos del chofer del camión disminuirían, porque no contaría con el pago extra a su salario a cambio de permitirles depositar los residuos en su camión.

El camión recolector cubre una parte del recorrido en la etapa de recolección, trazado por el Gobierno del Distrito Federal o por el gobierno delegacional. En esta fase del servicio, adicionalmente participan los recolectores voluntarios, que son aquellas personas que también viajan en el camión y se encargan de la recepción de los residuos sólidos, de su depósito en el camión (recibiendo propinas por ello) y de su separación para su venta (prepepena).

El chofer del camión se beneficia económicamente de las propinas que éstos reciben y de la venta de materiales que separan, a cambio de permitirles trabajar en el camión, lo que implica un desvío de recursos públicos, ya que la ley no considera la existencia de recolectores voluntarios. El chofer es el que se queda con la mayor parte del total del dinero obtenido y reparte el restante entre los ayudantes y recolectores voluntarios.

Sin el chofer del camión que permite que los recolectores voluntarios realicen las funciones descritas, estos últimos no podrían llevar a cabo su labor de subsistencia. Por otro lado, sin los recolectores voluntarios, el chofer vería sus ingresos disminuidos porque no tendría la misma cantidad de propinas ni de materiales separados para vender. Es decir, en el caso de la recolección voluntaria, se replica

---

<sup>61</sup> Christine Wamsler, *op. cit.*, p. 20.

la dinámica que ocurre con los barrenderos voluntarios, expuesta en párrafos previos.

De ahí que el chofer del camión sea una pieza clave para las funciones de los barrenderos y los recolectores voluntarios. La dependencia económica entre el chofer y los trabajadores voluntarios no debe confundirse con subordinación.

Tanto los choferes de los camiones como los trabajadores voluntarios están subordinados a las instrucciones de las autoridades encargadas de la prestación del servicio público. Todos están subordinados a la planeación y organización del servicio realizada por la autoridad, con la diferencia de que los trabajadores voluntarios lo hacen al margen de la ley al no estar incluidos en ella. La subordinación de los trabajadores voluntarios a la autoridad también se configura a partir de la “permisividad” para actuar fuera de la ley.

Si los jefes delegacionales y la Secretaría de Obras y Servicios cumplieran con sus obligaciones de vigilancia y sanción: *a)* se sancionaría al chofer del camión por utilizarlo para fines distintos a los establecidos por la ley (recolección de residuos por el personal contratado para ello) y recibir dinero a cambio; y *b)* se sancionaría a los trabajadores voluntarios por no estar autorizados a prestar un servicio que corresponde al gobierno y por recibir residuos cuya propiedad únicamente debe de ser trasladada por el personal contratado por el gobierno para ello.

En este sentido, los trabajadores voluntarios son trabajadores del Gobierno del Distrito Federal y de las delegaciones porque realizan las mismas funciones de barrido y recolección que el personal de limpia contratado por las autoridades. Estas funciones las llevan a cabo de manera subordinada a la organización y planeación establecidas por el Gobierno del Distrito Federal y las delegaciones. Los trabajadores voluntarios también están subordinados a la autoridad, porque de ella depende la existencia y continuidad de sus labores de subsistencia, mediante su permisividad y no aplicación de la ley.

La autoridad es permisiva porque, al verificar la forma y condiciones en que se presta el servicio, identifica la labor de los trabajadores voluntarios y permite su permanencia. Entonces, al organizar administrativamente el servicio público de limpia, considera su existencia. Por otro lado, al ser omisa en su deber de sancionar el incumplimiento de la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, vuelve a ser permisiva e incentiva su permanencia.

La figura de los trabajadores voluntarios no emerge de la ley, sino de la práctica cotidiana, al generarse acuerdos tácitos y costumbres que los incorporan como actores importantes para el funcionamiento del servicio público de limpia de la ciudad.

## b) EL TRABAJO PERSONAL SUBORDINADO EN LAS PLANTAS DE SELECCIÓN Y TRATAMIENTO

En cada una de las tres plantas, los pepenadores seleccionan los productos reciclables y los entregan al líder, quien los vende y se queda con una parte de las ganancias y reparte otra entre los pepenadores. El ingreso de los pepenadores depende completamente del líder, de forma que hay una dependencia económica de los pepenadores respecto al dirigente de la planta de selección.

Sin embargo, la subordinación se da ante la Secretaría de Obras y Servicios, porque es esta autoridad la encargada de diseñar el sistema de selección y tratamiento de los residuos.<sup>62</sup> Para la operación de las plantas de selección, la Secretaría de Obras y Servicios debe contar con personal suficiente y previamente capacitado,<sup>63</sup> y debidamente acreditado por dicha Secretaría.<sup>64</sup>

Los pepenadores realizan el trabajo de selección de acuerdo con el sistema que, conforme a la ley, le corresponde diseñar a la Secretaría de Obras y Servicios, y utilizan la infraestructura del gobierno. Las instrucciones sobre cómo realizar su trabajo las reciben de los dirigentes de las plantas de selección y tratamiento, que son los interlocutores entre gobierno y pepenadores.

El que el trabajo se realice según las instrucciones y bajo el control del gobierno, que sea ejecutado personalmente por los pepenadores, en el lugar indicado por el gobierno, con cierta continuidad y con el suministro de herramientas, materiales y maquinarias por parte del Estado, son indicios que permiten determinar una relación de trabajo.<sup>65</sup>

El elemento *permissividad* descrito en el apartado anterior se repite en esta etapa respecto a los pepenadores, quienes ocupan el lugar del “personal suficiente” con el que el gobierno debería contar. Si el Gobierno del Distrito Federal aplicara la ley, la operación de las plantas de selección no necesariamente estaría a cargo de los líderes de pepenadores del Distrito Federal, y el trabajo de selección no lo realizarían los pepenadores en las condiciones actuales.

---

<sup>62</sup> Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, artículo 43.

<sup>63</sup> *Ibid.*, artículo 45.1.

<sup>64</sup> *Ibid.*, artículo 47.

<sup>65</sup> OIT, R198-Recomendación sobre la relación de trabajo, adoptada en la 95ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 15 de junio de 2006, párrafo 13.a.

La ley no incluye la pepena como una acción positiva y tampoco la presencia de un líder de los pepenadores ni de los pepenadores en sí mismos. Estas figuras se encuentran al margen de la ley y, por lo tanto, no sería posible que estuvieran encargados de una etapa de la prestación de un servicio público.

Las asociaciones de pepenadores no operan como empresas que hagan las veces de aquellas que participan en concursos de licitación. Según establece la Ley Federal del Trabajo, para que los líderes de las asociaciones de pepenadores dirigidas de las plantas pudieran ser considerados patrones, tendría que tratarse de empresas establecidas que cuenten con elementos propios suficientes para cumplir con las obligaciones derivadas de las relaciones con sus trabajadores, lo cual difiere de la realidad. En consonancia con la misma ley, el beneficiario del servicio es el gobierno, y en caso de que las asociaciones fueran consideradas como empresas, el gobierno sería solidariamente responsable de las obligaciones contraídas por la empresa con los trabajadores.<sup>66</sup>

Por no ser las asociaciones de pepenadores empresas establecidas, el argumento de que la subordinación de los pepenadores es respecto a los líderes y no al gobierno es inadmisibles. A diferencia de los trabajadores voluntarios, cuyo contacto con el gobierno es a través del chofer del camión, en el caso de los pepenadores el contacto se realiza directamente con la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal.

Sin los pepenadores en las plantas de selección y tratamiento, la Secretaría de Obras y Servicios requeriría personal adicional para dar cumplimiento a esta etapa del servicio público de limpia. Ésta permite su existencia al no aplicar la ley y se beneficia al dar por cumplida esta etapa del servicio con mano de obra barata, pues no paga un sueldo a esos trabajadores. Los pepenadores se benefician con la selección, al obtener un ingreso económico periódicamente mediante la venta de los residuos sólidos seleccionados y vendidos que les permite subsistir. Los líderes se benefician porque, al ser los intermediarios con el gobierno, adquieren poder político, y al ser intermediarios con las empresas, adquieren poder económico.

## 2. ¿El Gobierno es el patrón?

La Ley Federal del Trabajo define “patrón” como la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.<sup>67</sup> Si el trabajador, conforme a lo pactado o conforme a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores,

---

<sup>66</sup> Ley Federal del Trabajo, artículo 13.

<sup>67</sup> *Ibid.*, artículo 10.

el patrón de aquel, lo será también de estos. Los servicios de los trabajadores voluntarios y de los pepenadores son utilizados por el gobierno para cumplir con la prestación del servicio público de limpia. Esto se da a través de los choferes y líderes de las plantas, que ejercen funciones de dirección o administración en representación del patrón,<sup>68</sup> como se analizará en los párrafos siguientes.

#### a) BARRENDEROS Y RECOLECTORES

El patrón del chofer del camión es la Dirección General de Servicios Urbanos si se trata de vías primarias, o el jefe delegacional, en vías secundarias y áreas comunes. Si el chofer, conforme a lo pactado o conforme a la costumbre, utiliza los servicios de barrenderos y recolectores voluntarios (recepción de residuos sólidos) para realizar su propia labor (recolección de residuos sólidos), entonces el mismo jefe del chofer del camión es el jefe de los trabajadores voluntarios.

El chofer se consideraría el administrador de su vehículo, y su patrón es la Secretaría de Obras y Servicios o la delegación, por lo tanto, estas mismas autoridades son los patrones de los trabajadores voluntarios (barrenderos y recolectores).

#### b) PEPENADORES

En el caso de los pepenadores, los líderes son el punto de unión entre éstos y el gobierno, “desempeñando un papel doble: autoritario y totalitario hacia la base; fiel, dócil y comprometido hacia el Estado y la superestructura burocrática”.<sup>69</sup>

Como se expuso, las plantas de selección y tratamiento son operadas por las asociaciones de pepenadores y dirigidas por los líderes de cada una de éstas. El patrón de los líderes es el Gobierno del Distrito Federal, el trabajo que dirigen lo realizan en coordinación y bajo las instrucciones de la Dirección General de Servicios Urbanos de la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal.

Aun suponiendo que los líderes de los pepenadores fungieran como “intermediarios”, esto no libraría a la autoridad del vínculo laboral. El intermediario es de-

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, artículo 11.

<sup>69</sup> Héctor Castillo, “*El Zar de la basura: caciquismo en la ciudad de México*”, en *Veredas*, 2006, núm. 13, México, segundo semestre de 2006, p. 58, disponible en <[http://148.206.107.15/biblioteca\\_digital/estadistica.php?id\\_host=6&tipo=ARTICULO&id=4233&archivo=12-269-4233ktj.pdf&titulo=El Zar de la basura: caciquismo en la Ciudad de México](http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=4233&archivo=12-269-4233ktj.pdf&titulo=El%20Zar%20de%20la%20basura%20caciquismo%20en%20la%20Ciudad%20de%20M%C3%A9xico)>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

finido por la Ley Federal del Trabajo como “la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón”.<sup>70</sup> En ese caso, el gobierno sería responsable de las obligaciones que derivan de la ley y de los servicios prestados, y los pepenadores deberían prestar sus servicios en las mismas condiciones de trabajo y con los mismos derechos que otros trabajadores con trabajos similares,<sup>71</sup> es decir, en igualdad con los demás trabajadores contratados para realizar funciones correspondientes al servicio público de limpia.

### 3. Configuración de la relación laboral

La Ley Federal del Trabajo define *relación laboral*<sup>72</sup> como la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Los trabajadores del servicio de limpia del Gobierno del Distrito Federal son trabajadores que firman un contrato,<sup>73</sup> lo que formaliza el empleo y a través del cual se establecen las características del trabajo por desempeñar, así como el sueldo y las prestaciones que el patrón otorgará a cambio de sus servicios. Esto genera legalidad, certeza y estabilidad.

Los trabajadores voluntarios y pepenadores no cuentan con un contrato firmado con el Gobierno del Distrito Federal, lo que configura la “informalidad” de su empleo. Al no haber contrato escrito, los trabajadores no cuentan con un documento que demuestre el vínculo laboral para exigir derechos laborales. Por eso, en el caso de los trabajadores no estructurados, su empleo en general es inestable, sus ingresos bajos e irregulares y dependen en gran medida de las actitudes de las autoridades públicas, así como de las estrategias de los líderes.<sup>74</sup>

Sin embargo, la ausencia de contrato escrito no significa que no haya un vínculo laboral. La Ley Federal del Trabajo también establece que tanto la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona como el contrato celebrado producen los mismos efectos.<sup>75</sup> La ley presume un contrato y una relación de trabajo

---

<sup>70</sup> Ley Federal del Trabajo, *op. cit.*, artículo 12.

<sup>71</sup> *Ibid.*, artículo 14.

<sup>72</sup> *Ibid.*, artículo 20.

<sup>73</sup> *Idem.* Definido como aquel en virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

<sup>74</sup> OIT, *Informe VI. El Trabajo Decente y la Economía Informal*, 90ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002, p. 3.

<sup>75</sup> Ley Federal del Trabajo, artículo 20.

entre quien presta un trabajo personal y el que lo recibe.<sup>76</sup> En ese sentido, aunque los trabajadores voluntarios y los pepenadores no cuenten con un contrato escrito, hay un trabajo personal subordinado recibido por el Gobierno del Distrito Federal y por las delegaciones. Por lo tanto, existe una relación laboral entre ellos.

Esto va de la mano con lo establecido por la jurisprudencia que señala: “la existencia del vínculo laboral entre una dependencia estatal y la persona que le prestó servicios se da cuando se acredita que los servicios prestados reúnen las características de una relación laboral”.<sup>77</sup>

El elemento subordinación de la relación laboral se configura, como se demostró, de parte los trabajadores voluntarios y pepenadores hacia la Secretaría de Obras y Servicios y las delegaciones. En cuanto al elemento referente al pago de un salario, se puede decir que el gobierno paga a los voluntarios y pepenadores con residuos sólidos que son propiedad del gobierno, pero que les permiten recolectar a cambio de sus servicios. La Ley Federal del Trabajo señala que el salario se puede integrar con pagos hechos en especie,<sup>78</sup> de tal forma que la basura con la que el gobierno paga a estos trabajadores hace las veces de salario.

En virtud de lo expuesto, la relación laboral existe, pero está encubierta, y se entiende como aquella en la que “un empleador considera a un empleado como si no lo fuese, de una manera que oculta su verdadera situación jurídica [...] dando lugar a que los trabajadores se vean privados de la protección a la que tienen derecho”.<sup>79</sup>

#### 4. ¿Quién defiende los derechos de los trabajadores voluntarios y los pepenadores como parte de la estructura del servicio público de limpia?

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo es la encargada de las materias relativas al trabajo, previsión social y protección al empleo.<sup>80</sup>

<sup>76</sup> *Ibid.*, artículo 21.

<sup>77</sup> SCJN, Trabajadores al servicio del Estado. El vínculo laboral se demuestra cuando los servicios prestados reúnen las características propias de una relación de trabajo, aunque se haya firmado un contrato de prestación de servicios profesionales, Jurisprudencia (Laboral), 9ª Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXI, marzo de 2005, p. 315.

<sup>78</sup> Ley Federal del Trabajo, artículo 84.

<sup>79</sup> OIT, R198-Recomendación sobre la relación de trabajo, *op. cit.*, párrafo 4.

<sup>80</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 23-ter.

Entre sus funciones están: vigilar la observancia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo, proponer al jefe de Gobierno las políticas dirigidas a hacer efectiva esa observancia y aplicación, y proteger a los trabajadores no asalariados.<sup>81</sup>

Esto sugiere un conflicto de intereses, porque es la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo, dependiente del Gobierno del Distrito Federal, la que tiene el deber de vigilar la aplicación de la Ley, y es el mismo Gobierno del Distrito Federal el que no está actuando conforme a ella.

La Secretaría del Trabajo está siendo omisa en sus funciones al no sugerir al jefe de Gobierno alguna política que garantice los derechos de los trabajadores voluntarios y los pepenadores. En consecuencia, está incumpliendo con su labor de proteger a los trabajadores no asalariados, como los trabajadores voluntarios y los pepenadores, que no perciben un salario fijo.

### 5. *¿Existe sanción para los patrones que violan las normas de trabajo?*

La Ley Federal del Trabajo sí señala una sanción por incumplimiento de las normas de trabajo.<sup>82</sup> La Ley establece diferentes sanciones de acuerdo con el tipo de trabajo del que se trate; sin embargo, no marca de manera específica sanciones referentes a la violación de los derechos de los trabajadores de limpia, y mucho menos a los trabajadores no estructurados dentro del servicio público.

Por un lado, esto tiene sentido, porque su existencia se da fuera de la ley. Por otro, estos trabajadores tienen los mismos derechos que cualquier otro trabajador y la falta de respeto, garantía y protección de sus derechos debe ser sancionada.

Independientemente de que la ley no considere de manera específica las sanciones por la violación de derechos de los trabajadores voluntarios y los pepenadores, la autoridad encargada de imponer las sanciones administrativas es el jefe de Gobierno del Distrito Federal o los funcionarios subordinados que éste estime conveniente.<sup>83</sup>

Esto genera, una vez más, un conflicto de intereses en el que el Gobierno del Distrito Federal es juez y parte. Es el mismo jefe de Gobierno el que estaría en-

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, artículo 23-ter II, III, IV, XXV.

<sup>82</sup> Ley Federal del Trabajo, artículo 992.

<sup>83</sup> *Ibid.*, artículo 1008 y 1009.

cargado de sancionarse administrativamente a sí mismo por su incumplimiento de las normas laborales.

Esto no excluye la posibilidad de que los trabajadores voluntarios y los pepenadores inicien un juicio en contra del gobierno, pero los trabajadores informales se caracterizan por su alto grado de vulnerabilidad,<sup>84</sup> e iniciar un proceso de este tipo significaría poner en riesgo su actividad de subsistencia.

## **v. El acceso al derecho al trabajo en condiciones de igualdad y no discriminación**

Entre las delegaciones, el Gobierno del Distrito Federal, los trabajadores voluntarios y los pepenadores, se genera un círculo vicioso en el cual la autoridad permite a los trabajadores comerciar con los residuos sólidos a cambio de no reconocer sus derechos y beneficiarse del servicio que realizan. Esto coloca a los trabajadores en una situación de vulnerabilidad e implica la violación de sus derechos laborales, con base en la “informalidad” en la que realizan su trabajo. Esto genera desigualdad ante la ley en cuanto al goce y ejercicio efectivo de sus derechos.<sup>85</sup>

El contenido del derecho al trabajo no únicamente se encuentra en el artículo 123 constitucional y en la Ley Federal del Trabajo, sino también en los tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte y que, de acuerdo con el artículo 1º constitucional, tienen también esa jerarquía. El mismo artículo señala que los derechos, entre ellos los laborales, deben ser garantizados sin discriminación.

Particularmente relevante es que México es parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado el 23 de marzo de 1981, y del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), ratificado el 3 de agosto de 1996. Ambos instrumentos, a través de sus artículos 6º, 7º y 8º, establecen las implicaciones del derecho al trabajo y los derechos laborales. Asimismo, ambos coinciden en el artículo 3º, al establecer la obligación de no discriminación en el ejercicio del derecho al trabajo.

<sup>84</sup> OIT, *Informe VI. El Trabajo Decente y la Economía Informal*, op. cit., p. 3.

<sup>85</sup> Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva 18, del 17 de septiembre de 2003, serie A, núm. 18, párr. 2.

De acuerdo con estos instrumentos internacionales,<sup>86</sup> el derecho a trabajar incluye el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado. En el caso de los trabajadores informales y los pepenadores, la libertad de elección o aceptación de su trabajo es limitada, debido a que el trabajo de recolección de basura dentro de la economía informal lo hacen en su mayor parte debido a la necesidad de sobrevivir antes que como una opción personal.<sup>87</sup> Es decir, estas personas generalmente no pueden encontrar empleo dentro de la economía formal y no pueden permitirse el desempleo absoluto.<sup>88</sup>

Independientemente de lo anterior, es sin duda mediante el trabajo voluntario y la pepena como estos trabajadores tienen la oportunidad de ganarse la vida. Sin embargo, sus derechos no son respetados, no tienen seguridad laboral, ni un salario remunerador, seguridad social, prestaciones laborales, condiciones óptimas de seguridad e higiene, ni libertad de asociación. Sus condiciones laborales, en general, son distintas de los trabajadores contratados por el Gobierno del Distrito Federal y las delegaciones, aun cuando realizan un trabajo igual.

En efecto, no toda distinción de trato está prohibida, pero si ésta es arbitraria y redundante en detrimento de los derechos humanos, como en el caso de los derechos laborales de los trabajadores voluntarios y pepenadores, al considerarlos trabajadores de una categoría inferior por su estatus “informal”, entonces constituye un caso de discriminación.<sup>89</sup> Por lo tanto, el trabajo que realizan no puede considerarse como trabajo digno, entendido como aquel que respeta los derechos de los trabajadores,<sup>90</sup> y contradice los instrumentos internacionales de los que México forma parte, la Constitución y la Ley Federal del Trabajo.

El que los trabajadores voluntarios y los pepenadores sean trabajadores “informales”, no significa que no tengan derechos, ya que todo el que trabaja tiene derechos laborales, independientemente de dónde trabaje:<sup>91</sup> “Toda persona tiene atributos in-

---

<sup>86</sup> ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, artículo 6°.

<sup>87</sup> ONU, Observación General núm. 18, El Derecho al Trabajo, aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 35° periodo de sesiones, E/C.12/GC/18, Ginebra, 24 de noviembre de 2005, p. 4, párr. 10.

<sup>88</sup> OIT, *Informe VI. El Trabajo Decente y la Economía Informal*, op. cit., p. 33.

<sup>89</sup> Corte IDH, *Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación in vitro”) vs. Costa Rica (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 28 noviembre de 2012, serie C, núm. 257, párr. 285.

<sup>90</sup> ONU, Observación General núm. 18, *doc. cit.*, p. 4, párr. 7. También véase Ley Federal del Trabajo, op. cit., artículo 2.

<sup>91</sup> OIT, *Informe VI. El Trabajo Decente...*, op. cit., p. 5.

herentes a su dignidad humana e inviolables, que le hacen titular de derechos fundamentales que no se le pueden desconocer”,<sup>92</sup> por lo tanto, su condición de “informales” no les quita su calidad de humanos y no es excusa para la violación de sus derechos laborales.

### 1. Igualdad ante la ley

De acuerdo con la Observación General 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es deber de los Estados adoptar las medidas legislativas para reducir en la mayor medida posible el número de trabajadores en la economía sumergida, trabajadores que a resultas de esa situación carecen de protección.<sup>93</sup>

Los trabajadores voluntarios y los pepenadores no son reconocidos de manera específica en las leyes mexicanas. Sin embargo, una vez comprobado su estatus de “trabajadores” en el capítulo anterior, estos cuentan con la protección automática de los derechos laborales contenidos en todo el marco jurídico expuesto. Como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “toda persona que [...] realice [...] una actividad remunerada, adquiere inmediatamente la condición de trabajador y, consecuentemente, los derechos inherentes a dicha condición”.<sup>94</sup>

México cuenta con legislación que ampara ampliamente los derechos laborales, e incluir un apartado específico para los trabajadores voluntarios y los pepenadores no garantizaría su igualdad de trato ante la ley ni su salida de la economía sumergida. Por el contrario, se entiende que en este caso no se trata de una desigualdad *de jure* (desigualdades legales entre trabajadores “formales” e “informales”), sino *de facto* (desigualdades estructurales).<sup>95</sup>

El establecimiento de diferencias en el acceso de unos (trabajadores contratados) y otros (trabajadores voluntarios y pepenadores) a los recursos públicos administrados por el Estado,<sup>96</sup> para garantizar los derechos laborales, genera desigualdad de trato ante la ley. Los derechos laborales que se reclaman en el presente trabajo son consecuencia de una relación laboral que el gobierno sí reconoce a

<sup>92</sup> Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 *op. cit.*, párr. 73.

<sup>93</sup> ONU, Observación General núm. 18, El Derecho al Trabajo, *op. cit.*, p. 4, párr. 10.

<sup>94</sup> Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03, *doc. cit.*, párr. 133.

<sup>95</sup> *Ibid.*, párr. 112.

<sup>96</sup> *Ibid.*, párr. 112.

cierto grupo de trabajadores, pero que a otro no, basado en el carácter “informal” de sus actividades.

La noción de igualdad es incompatible con toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad.<sup>97</sup>

## 2. Configuración de la discriminación

Una distinción de trato como la expuesta sólo es discriminatoria cuando “carece de justificación objetiva y razonable”.<sup>98</sup> Adicionalmente, se ha señalado que “la existencia de tal justificación debe evaluarse en relación con el propósito y los efectos de la medida en consideración”.<sup>99</sup>

Con el fin de conocer si dicha justificación existe, pasaremos a analizar la distinción de trato de la que son objeto los trabajadores voluntarios y los pepenadores, bajo los criterios establecidos del derecho al trabajo por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

De acuerdo con dicho Comité, uno de los elementos del derecho al trabajo es la “accesibilidad”<sup>100</sup> del ejercicio laboral. Este elemento incluye la prohibición de la discriminación en el acceso al empleo, y el deber de proteger a las personas y grupos desfavorecidos y marginados mediante la adopción de programas específicos.<sup>101</sup>

El acceso al empleo no implica únicamente recibir una cantidad de dinero a cambio de un trabajo realizado, sino también que se garanticen condiciones dignas de trabajo. Aun cuando los trabajadores voluntarios y los pepenadores realizan labores correspondientes al servicio público de limpia haciendo uso de la infraestructura del gobierno, lo hacen en condiciones laborales distintas a las de los trabajadores contratados por éste, al ser trabajadores “ilegales”.

<sup>97</sup> Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Opinión Consultiva OC-17/02, del 28 de agosto de 2002, serie A, núm. 17, párr. 45.

<sup>98</sup> Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Willis v. The United Kingdom*, Judgment of 11 June, 2002, Application no. 36042/97, Report of Judgment and Decisions 2002 iv, para. 39.

<sup>99</sup> Corte Europea de Derechos Humanos, *Case “relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” v. Belgium*, Judgment of 23rd July 1968, serie A, 1968, para. 10.

<sup>100</sup> ONU, Observación General núm. 18, El Derecho al Trabajo, *doc. cit.*, p. 6, párr. 12.b.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 6, párr. 12.b.i.

La Secretaría de Obras y Servicios sabe de su existencia y reconoce la importancia de su labor en el PGIRS y, sin embargo, no los reconoce como sus empleados a pesar de que el servicio que realizan lo hacen para cumplir con una labor que le corresponde ejecutar al gobierno. Al permitir que estos trabajadores informales presten un servicio público en condiciones indignas, el gobierno no está protegiendo a estas personas desfavorecidas y marginadas.

Esto va en contra de la obligación fundamental establecida en la Observación General 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que consiste en asegurar como mínimo esencial del derecho al trabajo, la obligación de garantizar la no discriminación y la igualdad de protección del empleo.<sup>102</sup> Esto es indispensable, en especial por lo que respecta a personas y grupos desfavorecidos y marginados, para que puedan llevar una existencia digna.<sup>103</sup>

Por otro lado, la accesibilidad laboral también abarca la aceptabilidad y la calidad, ello significa “la protección del [...] derecho del trabajador a condiciones justas y favorables de trabajo, en particular a condiciones laborales seguras y el derecho a construir sindicatos”.<sup>104</sup>

Tomando en cuenta que las condiciones justas y favorables de trabajo significan la garantía de un trabajo digno, a continuación se analizan algunos de sus componentes:

a) *Contrato*. Según el artículo 31 de la Ley Federal del Trabajo, el contrato obliga a lo expresamente pactado, lo cual va de la mano con la seguridad laboral. La falta de contrato se presta para que los trabajadores voluntarios y los pepenadores sean explotados y para que acepten condiciones indignas de trabajo al depender económicamente de dicha actividad. Aunque el contrato no es indispensable para el establecimiento de la relación laboral, ni tampoco es garantía de que sus derechos no sean violados, sin éste los trabajadores se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.

b) *Salario*. Los trabajadores voluntarios y los pepenadores no tienen un salario fijo ni remunerador. Es decir, nadie garantiza siquiera que logren ganar el salario

<sup>102</sup> *Ibid.*, párr. 31. También véase ONU, Observación General núm. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes, aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 5º periodo de sesiones, E/1991/23, Nueva York, 26 de noviembre al 14 de diciembre de 1990, que confirma que los Estados Partes tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto.

<sup>103</sup> ONU, Observación General núm. 18, El Derecho al Trabajo, *doc. cit.*, párr. 31.a.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 6, párr. 12.c.

mínimo al día. Sus ingresos dependen de la cantidad de residuos seleccionados, de las propinas (aportaciones voluntarias de los usuarios) y del dinero que el chofer del camión o el líder de los pepenadores les entregue como resultado del reciclaje de productos.

Los trabajadores voluntarios realizan las mismas labores que los barrenderos y recolectores contratados. En el caso de los pepenadores, son ellos los encargados completamente de la operación de las plantas de selección. La ley establece que a trabajo igual, desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual. Sin embargo, ni los trabajadores voluntarios ni los pepenadores cuentan con un salario fijo como el de los trabajadores contratados por el gobierno.

c) *Sindicatos*. El derecho al trabajo es un derecho individual que pertenece a cada persona y a la vez es un derecho colectivo.<sup>105</sup> La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 2º, señala como una de las condiciones del trabajo digno el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, como la libertad de asociación.

Los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal se encuentran asociados en el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal (SUTGDF), compuesto por 40 secciones. La Sección 1 es la correspondiente a los trabajadores de Limpia y Transporte y, de acuerdo con su página de internet, cuenta con “trece mil setecientos sesenta trabajadores sindicalizados, aunque existen cerca de tres mil eventuales que realizan otras actividades y seis mil trabajadores voluntarios aproximadamente”.<sup>106</sup>

Atendiendo a la redacción de la frase anterior, los trabajadores voluntarios (barrenderos y recolectores) no son trabajadores sindicalizados. En caso de que lo fueran, no se mencionaría de manera separada a “los trabajadores sindicalizados” y a “los trabajadores voluntarios”. Se debe tener en cuenta que lo que busca el Sindicato es el respeto de los derechos colectivos. Estos derechos se refieren justamente al salario y a las prestaciones que los trabajadores voluntarios no reciben por parte del Gobierno del Distrito Federal. Por ello, aunque los trabajadores voluntarios se congreguen en el Sindicato, no se ven beneficiados de los mismos derechos que los trabajadores contratados.

Por otro lado, el que los trabajadores voluntarios sean mencionados en la página de internet de la Sección 1 de trabajadores de Limpia y Transporte, es una mane-

---

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 3, párr. 6.

<sup>106</sup> Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, Sección 1, Limpia y Transporte, disponible en <[http://www.sutgdf.org.mx/Seccion-1\\_Ids\\_23.html](http://www.sutgdf.org.mx/Seccion-1_Ids_23.html)>, página consultada el 26 de abril de 2013.

ra más de demostrar la identidad entre ambos grupos de trabajadores, debido a voluntarios prestan un servicio público y realizan las mismas actividades que los contratados, pero sin los derechos correspondientes.

El caso de los pepenadores es distinto. Los tres líderes de pepenadores, dirigentes de cada una de las plantas de selección y aprovechamiento, hacen el papel de líder sindical. Ellos son los que establecen comunicación con el gobierno y coordinan a los pepenadores. Los líderes no son elegidos por el grupo, a diferencia del líder de la Sección 1 del Sindicato, sino que son impuestos. Los pepenadores no forman parte de la Sección 1 de Limpia y Transporte y se encuentran oprimidos por las condiciones (incluso económicas) que los líderes impongan.

*d) Condiciones de higiene y seguridad.* La Ley de Residuos Sólidos establece como deber de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal dar a conocer la relación entre las características de los residuos sólidos y la probabilidad de que ocasionen efectos adversos a la salud humana.<sup>107</sup> De ello se asume que, por el tipo de trabajo que realizan los trabajadores voluntarios y los pepenadores, su salud puede estar en riesgo en caso de que no se tomen las medidas necesarias.

Más adelante, la misma ley señala como uno de los deberes de la Secretaría de Obras y Servicios, contar en las plantas de selección y tratamiento (donde laboran los pepenadores) con personal previamente capacitado para reconocer la peligrosidad y riesgo de los residuos que manejan.<sup>108</sup>

La capacitación de los trabajadores de limpia corresponde, en sus diferentes niveles, a las delegaciones, a la Secretaría del Medio Ambiente y a la Secretaría de Obras y Servicios.<sup>109</sup> La información sobre la capacitación de los trabajadores no es pública, por lo que no se puede afirmar que se les brinde o no. Lo que sí se puede decir es que, por su condición “ilegal”, la capacitación queda bajo la voluntad de la autoridad, en vez de ser entendida como una obligación por cumplir en beneficio de los trabajadores.

Estos trabajadores no reciben un salario fijo del gobierno y no están formalmente reconocidos como sus trabajadores. De ahí que se asuma que tampoco reciben la capacitación a la que se refiere la ley.

---

<sup>107</sup> Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, artículo 27.III.

<sup>108</sup> *Ibid.*, artículo 45.I.

<sup>109</sup> *Ibid.*, artículos 10.V, 11.VI, 18.II, 53.

Esta posibilidad de poner en riesgo la salud da paso al siguiente punto de análisis, referente a la seguridad social.

e) *Seguridad social*. El artículo 9º del PIDESC y del Protocolo de San Salvador se refieren a la seguridad social, lo cual cubre la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional. También incluye la licencia de maternidad, entre otros.

Al trabajar con materiales que pueden resultar especialmente dañinos para la salud, tienen mayor posibilidades de sufrir enfermedades o incluso de morir. Esto evidencia su situación de vulnerabilidad. Ante estas condiciones, los trabajadores informales en el servicio público de limpia no tienen ninguna protección ni seguridad social.

De acuerdo con lo anterior, no hay justificación objetiva ni razonable para la implementación de una medida cuyo propósito sea la obtención de mano de obra gratuita y cuyos efectos sean la violación de la totalidad de los derechos laborales. De esta manera, la distinción de trato hacia los trabajadores voluntarios y los pepenadores por parte del gobierno constituye una discriminación por su condición de “informalidad” en el trabajo.

### 3. *Las obligaciones que impone el derecho al trabajo*<sup>110</sup>

#### a) OBLIGACIÓN DE RESPETAR

La obligación de respetar implica abstenerse de denegar o limitar el acceso igualitario al trabajo digno a todas las personas, especialmente a las personas y grupos desfavorecidos y marginados.<sup>111</sup> El Gobierno del Distrito Federal y las delegaciones deberían otorgar a los trabajadores voluntarios y a los pepenadores los mismos derechos que a los trabajadores contratados, con el fin de conceder los mismos derechos a quienes realizan las mismas labores.

Como se demostró en el apartado anterior, el gobierno discrimina a los trabajadores voluntarios y a los pepenadores y, por lo tanto, obstaculiza el disfrute y ejer-

<sup>110</sup> ONU, Observación General núm. 18, El Derecho al Trabajo, *doc. cit.*, p. 8, párr. 22.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 9, párr. 23.

cicio del derecho al trabajo en plena igualdad, lo cual constituye una infracción a la obligación de respetar.<sup>112</sup>

### b) OBLIGACIÓN DE PROTEGER

La obligación de proteger implica, entre otras, adoptar medidas que garanticen el igual acceso al trabajo.<sup>113</sup> La violación de esta obligación se produce cuando “los Estados Partes se abstienen de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger a las personas sometidas a su jurisdicción contra las vulneraciones del derecho al trabajo”.<sup>114</sup>

“Las vulneraciones del derecho al trabajo pueden ser resultado de una acción directa del Estado o de entidades estatales.”<sup>115</sup> Tal es el caso del Gobierno del Distrito Federal, que está violando la obligación de proteger porque, de manera directa, vulnera el derecho al trabajo de los trabajadores voluntarios y pepenadores, al tratarlos de manera desigual, discriminarlos y no adoptar las medidas adecuadas para dignificar su labor.

### c) OBLIGACIÓN DE APLICAR

El incumplimiento de la obligación de aplicar se da cuando los Estados Partes se abstienen de adoptar las medidas necesarias para garantizar la realización del derecho al trabajo [...] de manera que ciertos individuos o ciertos grupos no puedan disfrutar del derecho al trabajo, en particular los desfavorecidos y marginados.<sup>116</sup>

El Gobierno del Distrito Federal y las delegaciones cuentan con un presupuesto anual asignado a través de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Las cantidades destinadas al cumplimiento de diversos servicios públicos son, la mayoría de las veces, producto de una negociación. Si a las autoridades les interesara tener un presupuesto suficiente para generar empleos en el servicio de limpia, lo negociarían con la Asamblea.

---

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 12, párr. 33.

<sup>113</sup> ONU, Observación General núm. 18, *El Derecho al Trabajo*, *doc. cit.*, p. 9, párr. 26.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 12, párr. 35.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 12, párr. 34.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 12, párr. 36.

Una manera de incumplir la obligación de aplicar es “dedicar al empleo un presupuesto insuficiente o distribuir los recursos públicos sin discernimiento, de manera que ciertos individuos o ciertos grupos no puedan disfrutar del derecho al trabajo, en particular los desfavorecidos y marginados”.<sup>117</sup> El Gobierno del Distrito Federal y las delegaciones no destinan un presupuesto suficiente al empleo, en virtud de que sólo los trabajadores de limpia que cuentan con un contrato son los que tienen un salario fijo y prestaciones laborales.

Los Estados están obligados a tomar las medidas necesarias y hasta el máximo de los recursos de que dispongan en lo referente al derecho al trabajo. Sólo si el Gobierno del Distrito Federal y las delegaciones probaran que han realizado todo esfuerzo para utilizar los recursos a su disposición, es como se podía entender que la situación laboral de los derechos voluntarios o pepenadores derivara de la falta de recursos.<sup>118</sup>

La forma actual de distribuir los recursos impide que los trabajadores voluntarios y los pepenadores, que pertenecen a grupos desfavorecidos y marginados, disfruten del derecho al trabajo, lo que genera el incumplimiento de la obligación de aplicar.

## VI. Conclusión

Para mantener nuestra ciudad en condiciones habitables, los trabajadores voluntarios y los pepenadores desempeñan un papel fundamental. Injustamente, nadie reconoce su labor, su trabajo es infravalorado e invisible, lo que facilita la discriminación respecto a sus condiciones de trabajo, como el abuso de otros derechos humanos.<sup>119</sup>

El Gobierno del Distrito Federal y las delegaciones incumplen constantemente la ley a lo largo de las diversas etapas que conforman el servicio público de limpia, cuando esas autoridades deberían ser las que, conforme a la ley, vigilaran, precisamente, su cumplimiento. Es inviable que la autoridad exija el acatamiento de la ley cuando ella misma no lo hace. Esto genera ineficiencia tanto en la prestación del servicio público de limpia, como en la exigencia de la observancia de la ley a terceros.

---

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 13, párr. 36.

<sup>118</sup> ONU, Observación General núm. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes, *doc. cit.*, párr. 10.

<sup>119</sup> OIT, C189-Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, adoptado en la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Preámbulo, 16 de junio de 2011.

Como se demostró, los trabajadores voluntarios y los pepenadores realizan un trabajo subordinado al Gobierno del Distrito Federal y a las delegaciones. Por lo tanto, al tener el estatus de trabajadores, deberían gozar de todos los derechos laborales que implica un trabajo digno. Estos trabajadores son tratados por las autoridades como de segunda clase por su carácter “informal” o “no estructurado”, discriminándolos en su acceso al derecho al trabajo.

En ese sentido, el gobierno está violando los derechos señalados en la legislación, pero también los compromisos internacionales de México contraídos a partir de la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos. La situación es particularmente crítica cuando el gobierno es el empleador.

El reconocimiento de los derechos de estos trabajadores en igualdad de circunstancias que los trabajadores “formalmente” contratados, así como la rendición de cuentas por parte del gobierno, es requisito *sine qua non* para eficientar el servicio público de limpia en la ciudad de México.

Un servicio eficiente, además de no ser irregular, ilegal y violador de derechos de sus trabajadores, será aquel que mantenga al Distrito Federal limpio, realizando la totalidad de sus pasos al menor costo, de la manera más rápida, ecológica y sustentable. Esto implica también terminar con el esquema de propinas.

Se proponen seis soluciones o alternativas respecto a la situación actual:

1. Armar un caso y ejercer acción legal ante los tribunales, aunque ello pondría en riesgo la estadía de los pepenadores en sus “lugares de trabajo”.
2. Formalizar la actividad de los trabajadores voluntarios y los pepenadores como trabajadores del Gobierno del Distrito Federal.
3. Contratar a una o varias empresas privadas para que lleven a cabo la recolección y la operación de las plantas de selección, lo cual no garantiza que los pepenadores sean contratados.
4. La formalización de tres empresas de selección de residuos sólidos, correspondientes a cada una de las plantas de selección y tratamiento del Distrito Federal. Con ello, los líderes serían los patrones oficialmente responsables de garantizar a los pepenadores una situación de trabajo digna.
5. La creación de cooperativas, a fin de que los pepenadores y los trabajadores voluntarios se organicen y se conviertan en empresarios.

6. La realización de una consulta pública en el Distrito Federal sobre el servicio público de limpia que involucre a la sociedad civil en el tema y llame la atención de las organizaciones no gubernamentales. Esto implica, también, tener un conocimiento claro de las empresas que se benefician de la compra de los materiales reciclados (subproductos).

Cada una de las seis alternativas planteadas tiene potencial para ser desarrollada individualmente, y sería deseable que sucedieran de manera simultánea para acelerar los cambios y lograr la dignificación de la vida de las familias que llevan generaciones siendo invisibles.

Las condiciones laborales de los trabajadores voluntarios y pepenadores son inaceptables y merecen atención prioritaria. No será sino hasta que nos atrevamos a romperlas, y que como ciudadanía y ciudadanos en el gobierno o como empresarios renunciemos a privilegios y corrupción, cuando estaremos alcanzando un mayor desarrollo como sociedad, ciudad y país.

## VII. Bibliografía

Barrios, Ruth, “Ganan pepenadores; no cerrará la planta de selección de basura aún después de la clausura del Bordo Poniente”, en *Crónica*, México, 11 de febrero de 2013, disponible en <<http://www.cronica.com.mx/notas/2012/618032.html>>, página consultada el 5 de junio de 2013.

Castillo, Héctor, “*El Zar de la basura: caciquismo en la ciudad de México*”, en *Veredas*, 2006, núm. 13, México, segundo semestre de 2006, p. 58, disponible en <[http://148.206.107.15/biblioteca\\_digital/estadistica.php?id\\_host=6&tipo=ARTICULO&id=4233&archivo=12-269-4233ktj.pdf&titulo](http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=4233&archivo=12-269-4233ktj.pdf&titulo)>, página consultada el 19 de noviembre de 2013.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre de 2013.

Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Willis v. The United Kingdom*, Judgment of 11 June, 2002, Application no. 36042/97, Report of Judgment and Decisions 2002 IV, para. 39.

\_\_\_\_\_, *Case “relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” v. Belgium*, Judgment of 23rd July 1968, serie A, 1968, para. 10.

Corte IDH, *Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación in vitro”) vs. Costa Rica (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 28 noviembre de 2012, serie C, núm. 257, párr. 285.

\_\_\_\_\_, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, del 17 de septiembre de 2003, serie A, núm. 18.

- \_\_\_\_\_, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Opinión Consultiva OC-17/02, del 28 de agosto de 2002, serie A, núm. 17.
- “El del camión”, en *El Universal*, México, 29 de agosto de 2011, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/107738.html>>, página consultada el 26 de abril de 2013.
- “El pepenador: una prueba a la resistencia”, en *El Universal*, México, 29 de agosto de 2011, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/107740.html>>, página consultada el 26 de abril de 2013.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 2013.
- Gobierno del Distrito Federal, Acuerdo por el que se Aprueba y Expide el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 3 de septiembre de 2010.
- Gómez, Thelma, “No vamos a dejar que cierren Bordo Poniente”, en *El Universal*, México, 30 de agosto de 2011, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/107766.html>>, página consultada el 26 de abril de 2013.
- “La barrendera”, en *El Universal*, México, 29 de agosto de 2011, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/107737.html>>, página consultada el 26 de abril de 2013.
- “La del Centro de Transferencia”, en *El Universal*, México, 29 de agosto de 2011, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/107739.html>>, página consultada el 26 de abril de 2013.
- Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 22 de abril de 2003.
- Ley Federal del Trabajo, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2012.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de noviembre de 2013.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de diciembre de 1998.
- Organización de los Estados Americanos, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, aprobado por la Asamblea General en su 18 periodo ordinario de sesiones, San Salvador, El Salvador, 17 de noviembre de 1988.
- Organización Internacional del Trabajo, C189-Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, adoptado en la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 16 de junio de 2011.
- \_\_\_\_\_, *Informe VI. El Trabajo Decente y la Economía Informal*, 90ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002.
- \_\_\_\_\_, R198-Recomendación sobre la relación de trabajo, adoptada en la 95ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 15 de junio de 2006.

Organización de las Naciones Unidas, Observación General núm. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes, aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 5º periodo de sesiones, E/1991/23, Nueva York, 26 de noviembre al 14 de diciembre de 1990.

———, Observación General núm. 18, El Derecho al Trabajo, aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 35º periodo de sesiones, E/C.12/GC/18, Ginebra, 24 de noviembre de 2005.

———, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966.

Osorio, Ernesto, “Arman ‘emporio’ de basura en el oriente”, en *Reforma*, México, 6 de junio de 2011, disponible en <<http://www.reforma.com/ciudad/articulo/610/1219540/>>, página consultada el 5 de junio de 2013.

Reglamento de la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de octubre de 2008.

Robles, Johana, “Buscan mantener la pepena”, en *El Universal*, México, 19 de diciembre de 2011, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/109427.html>>, página consultada el 26 de abril de 2013.

SCJN, Trabajadores al servicio del Estado. El vínculo laboral se demuestra cuando los servicios prestados reúnen las características propias de una relación de trabajo, aunque se haya firmado un contrato de prestación de servicios profesionales, Jurisprudencia (Laboral), 9a. Época, 2a. Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXI, marzo de 2005, p. 315.

Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, Sección 1, “Limpia y transporte”, disponible en <[http://www.sutgdf.org.mx/Seccion-1\\_Ids\\_23.html](http://www.sutgdf.org.mx/Seccion-1_Ids_23.html)>, página consultada el 26 de abril de 2013.

Wamsler, Christine, *El sector informal en la separación del material reciclable de los residuos sólidos municipales en el Estado de México*, México, Secretaría de Ecología-Dirección General de Normatividad y Apoyo Técnico, agosto de 2000, disponible en <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd27/sector.pdf>>, página consultada el 26 de abril de 2013.