

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL

PRESIDENCIA

Oficio: CDHDF/OE/P/152/2017

Ciudad de México, a 27 de marzo de 2017

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2017 Y
SUS ACUMULADAS 16/2017, 18/2017 Y 19/2007

PROMOVENTES: MORENA, PARTIDO NUEVA
ALIANZA, PROCURADURÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS



SUPLENTE CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION

2017 070 28 AM 8 28

OFICIO DE PROMOCION
JUDICIAL Y COMPETENCIA

DR. JAVIER LAYNEZ POTISEK
MINISTRO INSTRUCTOR
PRESENTE

PERLA GÓMEZ GALLARDO, en mi carácter de Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el cual acredito con la copia certificada del oficio número MDPPSA/CSP/986/2013, de fecha 5 de noviembre de 2013, suscrito por la Presidenta de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal VI Legislatura (**Anexo 1**), así como, con la copia certificada del decreto de mi designación, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 1744, de fecha 29 de noviembre de 2013 (**Anexo 2**); designando como delegadas y delegados a las y los Licenciados en Derecho Gabriel Santiago López, Pedro González Manríquez, Carlos Adrián Chora Martínez, Aurora Galán Sánchez, Omar Flores Rodríguez, Iván Bautista Martínez, Olga Guadalupe Cristino Sicaños, Juana Laury Trejo Monroy y Marco Ángel García Lerdo; señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en Avenida Universidad Número 1449, Pueblo Axotla, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01030, en la Ciudad de México; ante Usted, con el debido respeto, comparezco y expongo:

Por medio del presente escrito, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 8º y 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 7, fracción I, 17, fracción V, y 22, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y, 14, 15, 16, fracción I, de su Reglamento Interno, vengo, en representación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (en adelante la comisión o la CDHDF), a:

- I. **Aportar elementos para el análisis del fondo del asunto**, pues, la sentencia que se dicte en el expediente señalado al rubro, puede impactar tanto las facultades del organismo protector de derechos humanos de la Ciudad de México, como las obligaciones que a éste le impone la Constitución Política de

*Recibido de enviado en (15) fojas; en:
- (15 anexos) del anexo 1 al 8 en copia certificadas en (2), (3), (3), (8), (2), (2), (2), (2) y (21) fojas,
Incluidas 30 certificaciones y.*

*Al. gdl.
- Anexo del 9, 10, 11, 14 y 15 en copias simples en (8) (9), (4) (2) y (4) fojas.
- Anexo 12, 13, 16 y 17 consistentes en (1) disco compacto.*

los Estados Unidos Mexicanos en materia de prevención, protección, promoción y defensa de los derechos humanos, al tenor de las consideraciones que se exponen en el cuerpo de este recurso, y

- II. Solicitar se instrumente un mecanismo de audiencias públicas y participación abierta** a los grupos, instancias y organizaciones que han expresado su interés y/o su preocupación por el debate que se desarrollará en el máximo tribunal sobre el alcance de las definiciones y obligaciones que en materia de derechos humanos se incluyen en el nuevo texto Constitucional.

Este documento se presenta sin perjuicio de la posibilidad de formular un *amicus curiae*, una vez que este Organismo Autónomo conozca la totalidad de las demandas de acción de inconstitucionalidad y los respectivos informes que contengan las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la Constitución Política de la Ciudad de México (en adelante CPCM).

Con la finalidad de facilitar el análisis del presente escrito, se considera conveniente insertar el siguiente:

ÍNDICE

1. Demandas que son del conocimiento de la CDHDF	3
2. Actividades de la CDHDF en el marco del Constituyente	3
2.1.1. Sesiones de trabajo con las comisiones de la Asamblea Constituyente	5
2.1.2. Actividades con sociedad civil	7
3. Posible afectación a la CDHDF con motivo de la sentencia que se dicte	9
4. Argumentos relacionados con los conceptos de invalidez hechos valer por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	11
4.1. Procuraduría General de la República	11
4.1.1. Argumentos relacionados con el presupuesto fundamental de la demanda	11
4.1.2. Argumentos relacionados con el concepto de invalidez Primero	17
4.1.3. Argumentos relacionados con el concepto de invalidez Segundo	35
4.1.4. Argumentos relacionados con el concepto de invalidez Tercero	42
4.1.5. Argumentos relacionados con el concepto de invalidez Cuarto	45
4.1.6. Argumentos relacionados con el concepto de invalidez Quinto	47
4.1.7. Argumentos relacionados con el concepto de invalidez Sexto	56
4.1.8. Argumentos relacionados con el concepto de invalidez Séptimo	60
4.1.9. Argumentos relacionados con el concepto de invalidez Octavo	73
4.1.10. Argumentos relacionados con el concepto de invalidez Noveno	75
4.1.11. Argumentos relacionados con el concepto de invalidez Décimo Segundo	78
4.1.12. Argumentos relacionados con el concepto de invalidez Vigésimo Quinto	81
4.1.13. Argumentos relacionados con el concepto de invalidez Trigésimo Primero	83
4.1.14. Argumentos relacionados con el concepto de invalidez Trigésimo Segundo	88
4.1.15. Argumentos relacionados con el concepto de invalidez Trigésimo Séptimo	92
4.2. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	98

4.2.1. Argumentos relacionados con el concepto de invalidez Primero	98
4.2.2. Argumentos relacionados con el concepto de invalidez Segundo	104
4.2.3. Argumentos relacionados con el concepto de invalidez Tercero	106
5. Pruebas	111
6. Solicitud de instrumentación de un mecanismo de audiencias públicas y participación abierta	113

1. DEMANDAS QUE SON DEL CONOCIMIENTO DE LA CDHDF

La CDHDF solamente ha tenido conocimiento del contenido de las demandas interpuestas por dos instituciones:

- a) La **Procuraduría General de la República** (en adelante PGR o la Procuraduría), misma que fue radicada con el número de expediente 18/2017, y
- b) La **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** (en adelante la Comisión Nacional o CNDH), la cual fue radicada con el número de expediente 19/2017.

Motivo por el cual, el presente escrito se formula en atención al contenido de las demandas correspondientes.

2. ACTIVIDADES DE LA CDHDF EN EL MARCO DEL CONSTITUYENTE¹

La CDHDF dio seguimiento tanto al proceso legislativo que dio lugar a la emisión de la reforma política de la Ciudad de México, como a los trabajos que llevaron a la emisión de la CPCM, a través de diversas actividades, que se precisan a continuación:

Durante el proceso legislativo que dio lugar a la reforma política de la Ciudad de México, la CDHDF realizó diversas acciones tendentes a lograr que:

- a) Se asegurara que todo cambio en el régimen de la capital, debía realizarse con estricto apego a los principios de derechos humanos, tales como: interdependencia, no regresividad e igualdad y no discriminación, a fin de mantener, ampliar y fortalecer los derechos humanos, según se advierte del oficio CDHDF/OE/P/0518/2014, de fecha 23 de octubre de 2014, emitido por la suscrita, dirigido al Senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República (**Anexo 3**);
- b) Se incorporara el reconocimiento explícito de los derechos humanos y del principio de no regresividad en el Apartado A, fracción II, del artículo 122, de la CPEUM, tal como se acredita con el oficio CDHDF/OE/P/0593/2014, de fecha

¹ Este apartado se elabora, en parte, con base en el Informe Anual 2016, Volumen II, Programas institucionales, pp. 44 a 54.

26 de noviembre de 2014, emitido por la suscrita, dirigido al Senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República (**Anexo 4**), y

- c) Se integrara la perspectiva de derechos humanos, en la reforma política de la Ciudad de México, en los términos más apropiados, según se advierte del oficio CDHDF/OE/P/0149/2015, de fecha 28 de abril de 2015, emitido por la suscrita, dirigido al Diputado Julio César Moreno Rivera, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados (**Anexo 5**).

Desde la aprobación de la Reforma Política de la Ciudad de México, publicada el 29 de enero de 2016, que dio nacimiento a la Ciudad de México como una entidad federativa más, la CDHDF se mantuvo atenta al proceso de conformación de la Constitución Política, el cual comprendió desde la elaboración del proyecto² de Constitución presentada por el jefe de Gobierno, la discusión y aprobación del contenido de los artículos en las comisiones dictaminadoras, el análisis y discusión en el Pleno, y hasta su promulgación y publicación el 5 de febrero de 2017.

La CDHDF asistió a 29 sesiones y reuniones de trabajo de comisiones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México; impulsó conversatorios en vinculación con la sociedad civil y la academia, y llevó a cabo encuentros con diputadas electas. Además, se elaboraron documentos de análisis y propuestas, notas informativas, boletines e infografías para exhortar a que los derechos humanos sean considerados como eje rector del texto constitucional y se reconozcan los derechos de grupos de población en situación de discriminación, en particular mujeres y niñas; comunidad LGBTI; personas mayores; personas con discapacidad; población afroamericana, y pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la capital, entre otros. A través de la articulación con una diversidad de actores y el cabildeo de propuestas se logró impulsar contenidos con perspectiva de derechos humanos y de género.

El 19 de julio de 2016, la suscrita envió el oficio CDHDF/OE/P/0370/2016, al Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos (**Anexo 6**); y, el diverso CDHDF/OE/P/0369/2016, al Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México (**Anexo 7**), en los cuales lo exhortaba a considerar la paridad de género en las designaciones correspondientes a los ejecutivos federal y local para la conformación de la Asamblea Constituyente, con el objetivo de garantizar el derecho a la igualdad y la no discriminación en los resultados esperados de un proceso democrático, observando así el cumplimiento de

² A fin de contribuir en las labores dirigidas a la redacción del Proyecto de Constitución que el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México tenía que presentar a la Asamblea Constituyente, la CDHDF les proporcionó diversos insumos en materia de derechos humanos a las personas que tenían encargada dicha tarea.

los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano en relación con los derechos civiles y políticos de las mujeres.

El 27 de octubre de 2016, mediante el oficio CDHDF/OE/P/0549/2016, la suscrita envió al diputado Alejandro Encinas Rodríguez, Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente, referentes y estándares respecto de la conformación del órgano garante de derechos humanos para la Ciudad de México (**Anexo 8**).

Cabe señalar que la CDHDF fue el único organismo público autónomo que sostuvo reuniones de trabajo con dos de las comisiones dictaminadoras de la Asamblea Constituyente: la de Carta de Derechos y la de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos. El objetivo fue destacar la necesidad de que las disposiciones constitucionales garantizaran los principios de progresividad, no regresividad y máximo uso de recursos disponibles; así como, la exhaustividad y la transversalidad de la perspectiva de género, y el reconocimiento de los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Con ello se logró que en el texto constitucional se mantuviera el nombre de Comisión de Derechos Humanos con el cual se ha posicionado entre quienes habitan y transitan en esta ciudad, y que se respetara su naturaleza no jurisdiccional; además de fortalecer sus atribuciones en materia de defensa, promoción, educación y difusión de los derechos humanos.

2.1.1. SESIONES DE TRABAJO CON LAS COMISIONES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

La CDHDF estuvo pendiente de las actividades desarrolladas en la elaboración, discusión y posterior aprobación de la CPCM. Así, dio seguimiento al trabajo de las comisiones y el Pleno de la Asamblea Constituyente con la finalidad de proporcionar elementos que abonaran a la reflexión y toma de decisiones sobre la propuesta de carta constitucional para que, entre otros aspectos, se respeten, garanticen, protejan y promuevan los derechos humanos; además de mantener y avanzar en la progresividad alcanzada, no permitir la regresividad de los derechos reconocidos en la ciudad, y que sus contenidos se armonizaran y fueran acordes con la Constitución federal.

En tal sentido, el 8 de marzo de 2016 la suscrita sostuvo una reunión con las y los integrantes del Grupo Redactor del Proyecto de Constitución de la Ciudad de México, la cual derivó en la entrega de insumos para que fuesen considerados en el ámbito de su competencia. De manera extraordinaria, la CDHDF participó en mesas de trabajo con dos comisiones dictaminadoras: la de Carta de Derechos y la de Poder Judicial,

Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos, con el objetivo de proponerles las mejores prácticas en la redacción de la Carta Magna de la ciudad con base en sus 23 años de experiencia como organismo defensor de los derechos humanos.

El 16 de noviembre de 2016, la CDHDF sostuvo una sesión de trabajo con la Comisión de Carta de Derechos (un resumen de lo expuesto se acompaña como **Anexo 9**), en la que la suscrita subrayó la importancia de garantizar que no hubiera ningún retroceso respecto de los derechos humanos que se han alcanzado en la capital, en atención a los principios de progresividad y no regresividad de los derechos humanos. Asimismo, la suscrita manifestó que la Constitución debía atender la transversalidad de la perspectiva de género en su redacción, así como, el máximo uso de recursos disponibles.

Por otra parte, en la reunión que sostuve el 19 de noviembre de 2016, con la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos (un resumen de lo expuesto se acompaña como **Anexo 10**), la suscrita planteé la pertinencia de que la Comisión mantuviera su estatus de organismo no jurisdiccional, como lo ha sido durante sus 23 años de existencia; además de recalcar la importancia de que el modelo de organismo defensor de derechos humanos estuviera acorde con la Constitución Federal, excluyendo disposiciones normativas que duplicaran facultades o invadieran competencias entre autoridades obligadas, las cuales pudieran obstaculizar la realización de las tareas de los órganos estatales. Asimismo, propuso el fortalecimiento de esta comisión de derechos humanos en concordancia con los *Principios de París respecto al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Defensa y de Promoción de los Derechos Humanos*, cuyo texto se acompaña como **Anexo 11**, mismos que, además, pueden ser consultados en el hipervínculo: <http://hrlibrary.umn.edu/instree/Sparisprinciples.pdf>.

La CPCM, publicada el 5 de febrero de 2017, establece las atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Al respecto, es conveniente precisar que conservará muchas de las atribuciones que actualmente tiene conferidas en su ley y reglamento interno, tales como la defensa, promoción, difusión y educación en derechos humanos. En este sentido, la Comisión continuará investigando hechos o quejas para el esclarecimiento de presuntas violaciones a derechos humanos, formulará recomendaciones y se encargará de dar seguimiento a su cumplimiento. La Comisión también estará facultada para interponer acciones de inconstitucionalidad por normas locales; así como asistir, acompañar y asesorar a las víctimas de violaciones a derechos humanos. Además, elaborará y publicará informes, dictámenes, estudios y propuestas sobre políticas públicas en las materias de su competencia; y rendirá informes anuales ante el Congreso local y la sociedad sobre sus actividades y gestiones.

La Constitución incorpora algunas otras funciones como son definir los supuestos de violaciones graves a derechos humanos, propiciar procesos de mediación y justicia restaurativa en las comunidades para prevenir violaciones a derechos humanos e interponer ante la Sala Constitucional juicios de restitución obligatoria de derechos humanos en los supuestos en que los puntos recomendatorios de los instrumentos aceptados no sean cumplidos por las respectivas autoridades.

2.1.2. ACTIVIDADES CON SOCIEDAD CIVIL

Asimismo, en el marco del proceso constituyente la CDHDF convocó diversos conversatorios, foros y mesas de trabajo en conjunto con OSC y academia.

Entre marzo y abril se llevó a cabo un ciclo de conversatorios convocado por la CDHDF y la campaña Trabajo digno, derecho de las mujeres, en donde se reflexionó sobre las condiciones que enfrentan las mujeres trabajadoras en la ciudad, lo cual derivó en un documento en el que se abordaron temas relativos al trabajo digno, la igualdad sustantiva, la violencia laboral y el acceso a la justicia, que constituyeron un insumo para el Grupo Redactor del Proyecto de Constitución de la Ciudad de México orientado al abordaje integral de los derechos laborales de las mujeres.

El 31 de marzo se llevó a cabo el conversatorio Por los derechos de las personas mayores en la Constitución de la Ciudad de México, con el fin de construir propuestas para la armonización de la Constitución local con la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la cual se encuentra en proceso de firma y ratificación. Como resultado, el 8 de abril el Comité Intersectorial México por la Convención de los Derechos de las Personas Mayores presentó a personas integrantes del Grupo Redactor conformado por el jefe de Gobierno sus propuestas para garantizar los derechos humanos de las personas mayores en la Constitución, entre las que destacan la autonomía, la dignidad en la vejez y los derechos a la no discriminación, al bienestar, al cuidado, al buen trato y a la atención preferencial; así como, la creación de un mecanismo de protección contra la violencia que sufren.

El 26 de abril se realizó el conversatorio Los DESCAs en la Constitución de la Ciudad de México, con el objetivo de facilitar a movimientos y OSC que trabajan en la promoción de estos derechos la discusión y elaboración de un documento que incluyera contenidos para la armonización de la Constitución local con los instrumentos internacionales en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) (como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). El 30 de mayo dichas OSC y movimientos realizaron la entrega del documento de propuestas al Grupo Redactor del Proyecto de Constitución de la

Ciudad de México, en donde se les exhortó a promover y garantizar en dicho instrumento jurídico los derechos a la vida digna, a la alimentación, a la nutrición, al más alto nivel de salud, los derechos sexuales –separándolos de los reproductivos–, a un medio ambiente sano, al agua y el saneamiento, al territorio, a una vivienda adecuada, al hábitat, al suelo, a la educación, a la cultura, al trabajo y demás derechos laborales, a la movilidad, y al desarrollo social y económico, todo ello con perspectiva de género.

El 4 de mayo se llevó a cabo el foro Libertad de expresión, reflexiones y propuestas para el Constituyente de la Ciudad de México, convocado conjuntamente por la CDHDF y OSC con el objetivo de presentar propuestas para la redacción de la Constitución Política de la Ciudad de México. Las y los ponentes coincidieron en señalar que esta Carta Magna debe destacar temas centrales como los derechos de las personas que ejercen el periodismo, el derecho a la información en los medios de comunicación, el uso de las redes sociales y el derecho a la protesta y libre manifestación. Además, concluyeron que se debían recoger los valores democráticos que se han ido construyendo a través de la poderosa acción de la ciudadanía ante medios de comunicación.

En el mes de junio se llevaron a cabo dos reuniones con las diputadas constituyentes para generar un espacio de confluencia destinado a impulsar la incorporación de los derechos humanos de las mujeres y la perspectiva de género en el texto constitucional. Con estos insumos se logró elaborar un decálogo con los estándares más altos en el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, el cual fue entregado al grupo de mujeres constituyentes para su análisis y eventual incorporación en el texto constitucional, lo que dio como resultado que se incluyera la igualdad sustantiva como principio rector.

El 23 de junio se realizó el conversatorio Derechos de las personas LGBTI en la Constitución de la Ciudad de México, en el que se presentó un documento elaborado por las organizaciones que conforman la Alianza Ciudadana LGBTI, con el fin de promover su inclusión en texto constitucional. La propuesta centró las siglas LGBTI como representativas para referirse a las personas que viven la diversidad sobre su orientación sexual, identidad de género, y características sexuales, basadas en lo establecido por la CIDH. Asimismo, las OSC refirieron como derechos impostergables garantizar la salud, la educación, el trabajo, la justicia y el derecho a la ciudad para las personas LGBTI. La entrega se realizó al grupo asesor conformado por el jefe de Gobierno para redactar la propuesta de Constitución y a la Coordinación General de la Unidad para la Reforma Política del Distrito Federal. Es importante mencionar la incidencia que realizaron las organizaciones de personas transexuales, travestistas y transgénero durante los trabajos de la Asamblea Constituyente, lo cual dio como resultado que se aprobaran las siglas LGBTTTI en el apartado del texto constitucional

que garantiza sus derechos como grupo prioritario, con el fin de visibilizar las tres identidades trans.

El 6 de julio se llevó a cabo la presentación del Decálogo para el reconocimiento de las personas y poblaciones afroamericanas y sus derechos en la Constitución Política de la Ciudad de México, el cual estuvo impulsado por diversas organizaciones. El objetivo del documento fue aportar argumentos y propuestas con el fin de incidir en el reconocimiento constitucional de dicha población en la ciudad; y garantizar sus derechos humanos y el reconocimiento de su identidad y herencia cultural con perspectiva de género y atención a personas de todas las edades. El Decálogo fue entregado a personas del Grupo Redactor del Proyecto de Constitución de la Ciudad de México y a la Coordinación General de la Unidad para la Reforma Política del Distrito Federal. La relevancia de este ejercicio ciudadano fue que por primera vez se posicionó a las personas afrodescendientes como parte de la población de la ciudad y su incorporación en el texto constitucional como grupo prioritario.

En coordinación con OSC, la academia y personas defensoras de derechos humanos se realizaron cuatro conversatorios con el tema derechos culturales y ciudadanías. En estos espacios se destacó la trascendencia de incentivar las reflexiones y abonar a los derechos culturales en la Ciudad de México; así como, contribuir al desarrollo integral de todas las personas y sus comunidades. También se realizaron cinco reuniones de trabajo presenciales y en línea, de las que se generaron insumos que sirvieron de recomendación para la Constitución de la ciudad, a través del consenso en la redacción de un párrafo que diera cuenta del respeto, la promoción, la garantía y la protección de los derechos culturales en la entidad. En estas actividades participaron OSC, colectivos, integrantes de la academia y personas involucradas en los derechos culturales.

Además, dichas acciones se acreditan con el Informe Anual 2016, Volumen II, Programas institucionales (que se adjunta como **Anexo 12** en disco compacto), así como, con los insumos que proporcionaron en el marco de las actividades relacionadas con la emisión de la CPCM³, que se adjuntan (que se adjunta como **Anexo 13** en disco compacto).

3. POSIBLE AFECTACIÓN A LA CDHDF CON MOTIVO DE LA SENTENCIA QUE SE DICTE

Este organismo de protección de derechos humanos pudiera ser afectado por la sentencia que llegare a dictarse, ya que:

³ Estos documentos pueden ser consultados también en el hipervínculo: <http://cdhdf.org.mx/la-cdhdf-en-la-asamblea-constituyente/>

- a)** La Procuraduría General de la República hace valer conceptos de invalidez que están directamente relacionados con:
- i.** La competencia que se otorga a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, que, de considerarse fundados, podrían causar un menoscabo a su ámbito de atribuciones (concepto de invalidez Trigésimo Primero y Trigésimo Segundo);
 - ii.** El reconocimiento de derechos humanos en la Constitución Política de la Ciudad de México (conceptos de invalidez Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto, Octavo, Noveno, Décimo Segundo y Trigésimo Séptimo),y
 - iii.** El establecimiento de un sistema jurisdiccional de protección de derechos humanos en la Ciudad de México (concepto de invalidez Vigésimo Quinto).
- b)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula conceptos de invalidez que están directamente relacionados con:
- i.** La competencia que se otorga a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, para promover el juicio de restitución obligatoria ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de esta entidad federativa, que le permitiría una mayor eficacia para lograr el cumplimiento de las recomendaciones aceptadas y no cumplidas (concepto de invalidez Primero);
 - ii.** Los ajustes razonables que deben llevar a cabo las autoridades para garantizar los derechos de las personas con discapacidad (concepto de invalidez Segundo), y
 - iii.** Los derechos humanos que fueron reconocidos en las leyes de esta entidad federativa, con antelación a la emisión de la Constitución Política de la Ciudad de México (concepto de invalidez Tercero).

De considerarse fundados dichos conceptos de invalidez y dictarse una sentencia que afectara tales puntos, por un lado, se reduciría la competencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, pues no conocería de violaciones graves a los derechos humanos; se le quitaría el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos, que es un instrumento para lograr el cumplimiento de las recomendaciones aceptadas y no cumplidas; y, se reduciría su ámbito de competencia, pues, este

Organismo Autónomo tendría un catálogo de derechos humanos más restringido que proteger.

4. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ HECHOS VALER POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En este apartado, se proporcionan a ese Alto Tribunal diversos insumos que se solicita sean valorados al momento de analizar diversos conceptos de invalidez hechos valer por la PGR y la CNDH.

4.1. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

4.1.1. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON EL PRESUPUESTO FUNDAMENTAL DE LA DEMANDA

La demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por la PGR en contra de la CPCM, tiene como **presupuesto fundamental** la identidad constitucional de la Ciudad de México como entidad federativa autónoma, no soberana, esgrimiendo los siguientes argumentos:

- Aprobar una constitución jurídica alejada a la constitución real y material de una estructura social, implica que sus probabilidades de éxito sean nulas;
- El contenido de la Ciudad de México no debe estar impregnado de contenidos ideológicos que lejos de constituir, tienden a segregar, separar y polarizar;
- Cualquier proceso constitucional debe diseñar un texto constitucional que responda a las necesidades de sus ciudadanos, de tal forma que la Constitución sea un indicio y referente para el comportamiento humano, de lo contrario, pierde su sentido, misión y vocación;
- El proceso constitucional debe ser contextualizado en cuanto a su fin y su alcance, esto es, no debe perder de vista el objetivo de la reforma constitucional del 29 de enero de 2016. **La reforma política de la Ciudad de México no tuvo como fin crear el Estado de la República número 32, sino simplemente acrecentar los ámbitos de autonomía de la Ciudad de México como sede de los poderes federales**, por lo que, no se debe asimilar o identificar a la Ciudad de México con la naturaleza jurídico constitucional de los Estados de la República. La identidad constitucional de la Ciudad de México debe partir del reconocimiento de su misión fundamental para el Estado mexicano en su conjunto: ser la Capital de los Estados Unidos

Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, por lo que deben garantizarse, en términos de la CPEUM, las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales;

- **A diferencia de los Estados de la República, a los que se les reconoce libertad y soberanía en todo lo concerniente a su régimen interior, a la Ciudad de México sólo se le atribuyen ciertos ámbitos de autonomía, de tal manera que deben identificarse con precisión los límites de la CPCM y adecuar su texto a los valores, principios y mandatos de la CPEUM;**
- La soberanía concede a las entidades federativas la capacidad de darse a sí mismas un orden jurídico y organizar así el poder político en su régimen interior; mientras que la autonomía es la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie. Si bien, en ambas figuras hay similitud, no existe identidad;
- De una interpretación de los artículos constitucionales 2º, apartado A, fracción III, 40, 43, 44, 45, 103, fracción II, 116, 122 y Noveno Transitorio, del Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, se concluye que el Poder revisor de la Constitución no otorgó soberanía a la Ciudad de México;
- Hay una diferencia de trato constitucional entre los Estados de la República (soberanos) y la Ciudad de México (autónoma), porque:
 - El artículo 2º, de la CPEUM, es definitivo en distinguir la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México;
 - Aunque la Ciudad de México es parte de la Federación, conforme al artículo 43 constitucional, no es considerada como un Estado;
 - La Ciudad de México, dentro de la CPEUM, tiene una regulación especial en el artículo 44, a diferencia de la regulación que se da a los Estados de la República en el artículo 45 del mismo ordenamiento;
 - En la regulación del juicio de amparo, el artículo 103, fracción II, tutela la soberanía de los Estados de la República y la autonomía de la Ciudad de México;

- La regulación constitucional de los Estados de la República se encuentra en el artículo 116 de la CPEUM, distinto al precepto que regula a la Ciudad de México;
 - El artículo 122 constitucional señala que la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía, a diferencia de los artículos 40 y 116 constitucionales, que reconocen la soberanía de los Estados de la República;
 - En el régimen transitorio no se le reconoce soberanía a la Asamblea Constituyente, solo autonomía, y
- La naturaleza jurídica de la Ciudad de México es diferente a la de los Estados de la República.

Al respecto, esta CDHDF solicita que ese Alto Tribunal tenga a bien valorar las siguientes consideraciones sobre la autonomía de las entidades federativas:

El 29 de enero de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*, de cuyo artículos 40, 41, párrafo primero, y 43, se desprende que **la soberanía reside en el pueblo mexicano**, quien ha tenido la voluntad de constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por **Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México** (la cual, como veremos más adelante, también es libre de decidir en todo lo concernientes a su régimen interior y a su organización política y administrativa), **unidos en una Federación**.

De igual manera, estos artículos disponen que el pueblo mexicano ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos en la CPEUM, las de cada Estado y de la Ciudad de México, mismas que no podrán contravenir el pacto federal, **debiendo entenderse que, ya sea en la Federación, Estado o en la Ciudad de México, el pueblo mexicano ejerce su soberanía**. Y señala claramente que la Federación se integra por 31 Estados (que enumera en el artículo 43) y la Ciudad de México.

De lo anterior, resalta el reconocimiento por parte de la CPEUM, de dos elementos importantes: a) que ya sea en la Federación, Estado o en la Ciudad de México, el pueblo mexicano ejerce su soberanía, y b) que los Estados Unidos Mexicanos

constituyen una República federal, compuesta por Estados libres y soberanos y la Ciudad de México, unidos en una federación por medio de un pacto federal.

En este punto es importante precisar que, si bien de la simple lectura del artículo 40 de la CPEUM se tendría *“que aceptar sin discusión la tesis de la soberanía de las entidades federativas[,] tal interpretación conduciría a afirmar en estricto sentido que los estados federados ejercen funciones soberanas y por consiguiente no admiten la existencia de ningún otro poder superior interno, lo que llevaría al establecimiento no de una Federación sino de una Confederación.”*⁴

Esto es así porque de acuerdo con el constitucionalista Felipe Tena Ramírez *“[e]n la federación los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central.”*⁵

Pues, tal como lo señala Hans Kelsen: *“Para que los miembros sean considerados como Estados, es preciso que participen en la legislación central o además incluso en la ejecución central.”*⁶

Ahora bien, en sus artículos 2º, apartado A, fracción III, y 103, fracción II, la CPEUM señala que la Federación se integra en virtud de un pacto federal, en la que los Estados tienen soberanía y la Ciudad de México autonomía, reconociéndole soberanía a los Estados que integran la Federación, y autonomía a la Ciudad de México.

En el mismo sentido, el artículo 122, párrafo primero, de la CPEUM, establece claramente que la Ciudad de México es autónoma en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, pero le otorga un status más, el de *entidad federativa* que goza de autonomía, lo que se confirma con el texto del artículo 44 del mismo ordenamiento jurídico, que señala explícitamente que **“La Ciudad de México es la entidad federativa...”**, disposición que incorpora cuál es su naturaleza jurídica, señalando que la Ciudad de México es **“sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos... y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México”**.

De esta manera, la CPEUM es clara al señalar que la Ciudad de México no es un Estado libre y soberano, sino la sede de los Poderes de la Unión y Capital de la Federación, que goza de autonomía, de tal suerte que, tal como lo señala la PGR, la

⁴ Enríquez Soto, Pedro Antonio, “Régimen Constitucional de las entidades federativas” en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Estudios de Derecho Procesal Constitucional Local*, México, 2008, p. 125.

⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derechos Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, S.A., 20ª ed., 1984, p.113.

⁶ Kelsen, Hans, *Compendio de Teoría General del Estado*, Ed. Blume, 3a edición, España, 1979, p. 186.

reforma política de la Ciudad de México no tuvo como finalidad crear el Estado de la República número 32 y, por tanto, su naturaleza jurídico-constitucional no es la misma que la de los Estados de la República.

Sin embargo, esto **no constituye un impedimento para que la Ciudad de México haya emitido su propia Constitución en los términos en que fue promulgada**, mucho menos implica que con el contenido de la CPCM se haya trasgredido la CPEUM o el pacto federal que en ella se contiene, pues, en el caso de los Estados, los reconoce libres y soberanos **en lo concerniente a su régimen interior**⁷, y lo mismo sucede para la Ciudad de México, a la que le **reconoce autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización político-administrativa**⁸, tan es así que, en el artículo 122, apartado A, la CPEUM señala que la Ciudad de México contará con una Constitución en la que se establezca su forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico, y las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo primero de la Constitución Federal.

Aunado a ello, cabe destacar que la CPEUM, considera a la Ciudad de México **una entidad federativa**, como ya se mencionó con anterioridad, y como tal, tiene las mismas prohibiciones y limitaciones que los Estados, tal como lo refiere expresamente el artículo 122, apartado D, de la CPEUM, en tanto que: i) el ejercicio de sus facultades constitucionales se limita a la competencia que les permite la Federación (artículo 124 de la CPEUM)⁹; ii) la CPEUM marca los lineamientos que deberán seguir las entidades federativas en su organización¹⁰; iii) la división del poder público para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y su integración, y iv) el régimen de gobierno que debe adoptar cada una.

Reafirma el argumento anterior, el hecho de que en la CPEUM al citar los Estados también cita de manera inmediata a la Ciudad de México, de manera que, esas disposiciones que se aplican a los Estados también son aplicables a la Ciudad de México, sin considerar si es soberana o no, mucho menos otorgando mayores atribuciones a los Estados por ser soberanos o a la Ciudad de México por ser la Capital de la Federación y sede de los Poderes de la Unión, pues, como ya se mencionó, también es una entidad federativa.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos al artículo 3º, párrafo primero, de la CPEUM, que obliga al Estado-Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios, a impartir educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. En el mismo sentido,

⁷ CPEUM, artículo 40.

⁸ CPEUM, artículo 122, párrafo primero.

⁹ Y como un ejemplo claro, tenemos algunas de las materias reservadas a la competencia de Federación en el artículo 73 de la CPEUM.

¹⁰ CPEUM, artículos 115, 116 y 122.

encontramos el artículo 71 de la CPEUM, que otorga el derecho de iniciar leyes o decretos a las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México de manera indistinta. De la misma manera, el artículo 124 constitucional señala que las facultades no concedidas expresamente a la CPEUM, se entienden reservadas a los Estados o la Ciudad de México, en los ámbitos de sus competencias. Incluso para adicionar o reformar la CPEUM, se requiere que la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México aprueben las reformas o adiciones acordadas por el Congreso de la Unión.

Así, al amparo del análisis realizado, es claro que, aun cuando la CPEUM refiera que los Estados que conforman la Federación, son libres y soberanos, mientras que la Ciudad de México sólo goza de autonomía, lo cierto es que la soberanía en el pueblo mexicano, quien decide depositarla en el nivel de gobierno federal, y las entidades federativas solamente cuentan con autonomía.

Partiendo de la premisa anterior, si bien a los Estados que integran la república Mexicana, en virtud de un pacto federal, la CPEUM les reconoce una soberanía, en la práctica no existe tal soberanía, al grado de que es la propia CPEUM quien define los parámetros de actuación tanto de los Estados como de la Ciudad de México, colocando a Estados y Ciudad capital a un mismo nivel, sin que por el hecho de que se señale que son soberanos, los Estados tengan mayores prerrogativas, pues, como ya se ha analizado, ambos cuentan con los mismos límites constitucionales.

Esto se ve claramente materializado en el término *entidades federativas* que se usa de manera indistinta dentro de la CPEUM para referirse tanto a Estados como a la Ciudad de México. Por ejemplo, en materia de salud el artículo 4°, párrafo cuarto, de la CPEUM, establece la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general; ese mismo artículo en su párrafo sexto, establece la participación de la Federación y las entidades federativas para el acceso y uso del agua; en el ejercicio del derecho de acceso a la información, previsto en el artículo 6°, apartado A, de la CPEUM, tanto la Federación como las entidades federativas se regirán por los mismos principios y bases; de acuerdo con el penúltimo párrafo del artículo 17 de la CPEUM, la Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública para la población; tanto Federación como entidades federativas pueden celebrar convenios para que los sentenciados extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa (artículo 18, párrafo tercero) y establecerán un sistema integral de justicia para los adolescentes (artículo 18, párrafo cuarto); la seguridad pública está a cargo de la Federación y las entidades federativas de acuerdo con el artículo 21, párrafo noveno, entre otros ejemplos.

En virtud del análisis realizado, se concluye que:

- 1) La reforma de política de la Ciudad de México, del 29 de enero de 2016, reconoció la autonomía a la Ciudad de México;
- 2) Las entidades federativas no tienen la competencia para darse a sí mismas un orden jurídico y organizar el poder político en su régimen interior, debido a que la propia CPEUM marca los parámetros para ello;
- 3) Las entidades federativas cuentan con autonomía, no así con soberanía;
- 4) Si bien, constitucionalmente los Estados son libres y soberanos, en tanto que la Ciudad de México es autónoma, en la práctica no existe tal diferencia, pues, la CPEUM limita de igual forma a los Estados que a la Ciudad de México en cuanto al ejercicio de sus competencias, la imposición de una forma de gobierno y de los lineamientos para su organización, y
- 5) La CPCM fue emitida al tenor de las disposiciones previstas por la Constitución Federal para tal efecto.

4.1.2. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON EL CONCEPTO DE INVALIDEZ PRIMERO

El propósito de la Asamblea Constituyente

El poder constituyente tiene una sola función: dar una Constitución, la cual es la expresión de la voluntad del poder soberano (aunque como se vio en el apartado anterior, a nivel de las entidades federativas, no se cuenta con soberanía, sino con autonomía)¹¹ y en ella se ven cristalizados los valores y principios que inspiran tanto el ordenamiento político como social de una nación.¹²

La Constitución establece expresamente una serie de derechos fundamentales que para las personas hoy en día son vitales¹³ y para llevar a cabo esta tarea, el autor de la Constitución carece [...] de limitaciones jurídicas¹⁴, con la finalidad de lograr la creación de un conjunto de condiciones jurídicas, políticas y económicas, que garanticen los derechos para una vida digna como miembro pleno en la sociedad.

¹¹ Salazar Ugarte, Pedro, "El nuevo constitucionalismo latinoamericano", en Valadés, Diego y González Pérez, Luis Raúl (coord.) *El constitucionalismo contemporáneo: homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3271/22.pdf>

¹² Entendiendo *nación* como un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura.

¹³ Universidad del Desarrollo, *¿Qué tanto sabemos acerca de la Constitución?*, Chile, UDD, 2015. Disponible en: <http://derecho-scl.udd.cl/noticias/2015/12/que-tanto-sabemos-acerca-de-la-constitucion/>

¹⁴ Sábica, Luis Carlos, *Esquema para una teoría del poder constituyente*, Bogotá, Editorial Temis, 1978, pp. 39-40.

A su vez, el rol de la Constitución es el de poner límites “capacitadores” sobre las facultades de autogobierno en la sociedad, fijar ciertos límites irrenunciables, capaces de potenciar la propia libertad futura, preservando ciertos derechos fundamentales que permitan a cada uno llevar adelante su vida conforme a sus propios ideales, y preservando una estructura de decisión democrática en donde la opinión de cada persona valga lo mismo que la de las demás. Este compromiso de un trato igualitario requiere que la toma de decisiones garantice que ningún punto de vista sea ignorado o supra o sub-valorado¹⁵.

Respecto de las Constituciones locales, es importante señalar que “[...] *por su naturaleza, son auténticas normas fundamentales -dentro del ámbito de su competencia-*. Lo anterior es así debido a que [...] *conforme al modelo federal, éstas regulan y ordenan las atribuciones de los órganos de poder estatales y las relaciones de estos entre sí; además de reconocer a los derechos fundamentales, los cuales son razón de ser de todo sistema jurídico.*”¹⁶

*“Es conveniente que en las Constituciones locales se detalle en sentido progresivo, no sólo los derechos fundamentales reconocidos a nivel federal, sino también los que están incluidos en los Tratados que forman parte del derecho interno, a través de una regulación que amplíe el ámbito de acción y validez, trayendo consigo beneficios de forma colectiva e individualmente.”*¹⁷

Las facultades de la Asamblea Constituyente

- De conformidad con el artículo 122, Apartado A, fracción I, párrafo segundo, de la CPEUM:

*La Constitución Política de la Ciudad de México **establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución.***

La disposición antes citada confirma que la Asamblea Constituyente tenía facultades para legislar en materia de derechos humanos, tanto en el aspecto sustantivo como adjetivo.

¹⁵ Cfr. Gargarella, Roberto, *Constitucionalismo vs Democracia*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 1999-2007. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3876/11.pdf>

¹⁶ Del Rosario, Marcos, *Protección, reconocimiento y eficacia de los derechos fundamentales en las constituciones locales*, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 11, enero-junio, 2009, p. 219. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25580.pdf>

¹⁷ *Ibidem*, p. 220.

- Aunado a lo antes mencionado, es importante considerar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 73, de la Constitución Federal, en el que se establecen las facultades exclusivas del Congreso de la Unión, no se encuentra enunciada la materia de derechos humanos; por lo que de acuerdo con lo establecido en el artículo 124 constitucional, es posible afirmar que los Congresos locales y, en el caso particular, la Asamblea Constituyente estaba facultada para legislar en dicha materia, dado que las facultades que no están expresamente concedidas a funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México.
- En este sentido, es importante mencionar que la Primera Sala de la SCJN ha expresado que: *...diversas Constituciones Locales establecen un contenido propio en materia de derechos fundamentales -en tanto no contradigan la Constitución Federal-.*¹⁸

Aunado a que el Pleno de la SCJN ha sostenido:

*La fuerza normativa de los principios democráticos y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado -y entre ellos, el juzgador constitucional- deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Locales, en el marco de sus atribuciones.*¹⁹

- Finalmente, llama la atención el hecho de que la Federación no haya iniciado acción legal alguna con anterioridad, a pesar de que el contenido del Proyecto de la CPCM fue hecho del conocimiento del público en general el 15 de septiembre de 2016, cuando llevó a cabo el acto de entrega formal del mismo a la Asamblea Constituyente²⁰. En efecto, desde esa fecha, se sabía que el Proyecto contenía una parte dogmática amplia²¹ y la Federación no tomó medida alguna para evitar que tales contenidos fueran considerados en la CPCM, como sucedió.

En relación con el Sistema Federal

El ejercicio de la soberanía popular, se encuentra plasmado en el contenido dogmático y organizacional de la Constitución Federal. Cabe señalar que si bien la potestad

¹⁸ Tesis Aislada, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 27, Tomo I, febrero de 2016, Décima Época, p. 686.

¹⁹ Jurisprudencia, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de 2009, Novena Época, p. 1255.

²⁰ Lo anterior, se respalda con la nota intitulada "Mancera entrega proyecto de Constitución a Asamblea Constituyente", que puede ser consultada en el hipervínculo: http://www.milenio.com/df/nueva-constitucion-df-miguel-angel-mancera-constituyente-milenio-noticias_0_811718945.html (Anexo 14); y, con la nota intitulada "Entrega Mancera el Proyecto de Constitución CDMX", misma que es visible en el hipervínculo: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/09/15/entrega-mancera-el-proyecto-de-constitucion-cdmx> (Anexo 15).

²¹ Ello se desprende de la simple lectura del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México (Anexo 16).

legislativa de las entidades federativas está limitada por la Constitución Federal, lo cierto es que conservan cierta autonomía frente a la misma, para autodeterminarse y regularse dentro de su demarcación territorial, teniendo como límite lo establecido por el poder federal.²²

En tal virtud, se ha afirmado que “[l]a Constitución Federal, en efecto, es la fuente primordial de creación y de reconocimiento de derechos humanos en el plano interno, pero no la única, pues no existe obstáculo alguno que impida que tales derechos, sin estar contemplados por la Carta Magna, pudieran estar expresados en una Constitución local, en una ley o en un reglamento, federal o local, o sean reconocidos a través de criterios judiciales.”²³

De acuerdo con la Constitución Política Federal, los Estados parte de la Federación, son autónomos con relación a su régimen interior, por lo que, tienen la facultad de darse y modificar su propia Constitución²⁴, así como, crear sus propios ordenamientos legislativos. Si bien es cierto, como ley subordinada no pueden rebasar el texto constitucional federal, ello no implica que su autonomía se vea limitada para introducir figuras jurídicas nuevas cuya utilidad ya haya sido probada en otras dimensiones o bien reconocer derechos nuevos para los gobernados.²⁵

Un claro ejemplo, a nivel nacional, es la Constitución Política del Estado de Veracruz, la cual reconoce el derecho a la intimidad y al honor; además de incorporar el referendo, el plebiscito y la iniciativa popular en su texto constitucional.

Por otro lado, en América Latina, la Constitución Federal Argentina no enlista de manera expresa, la totalidad de derechos que han sido reconocidos en textos constitucionales provinciales e incluso, dentro de la ley Fundamental de su capital, la Ciudad de Buenos Aires.

De acuerdo a lo dicho por la Corte Suprema de Argentina²⁶, existen casos en que los derechos que pueden ser reconocidos por la Constitución nacional y la misma Constitución provincial, pueden no estar previstos en los ordenamientos constitucionales pero nacen de los principios que las inspiran; denominados: derechos

²² Martí Capitanachi, Las Constituciones Locales en el sistema federal mexicano ¿son verdaderas constituciones?, IIJ, p. 654. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/27.pdf>

²³ Carmona, Jorge Ulises, *El derecho constitucional de los derechos humanos y la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011*, Instituto Parlamentario, Congreso de Tamaulipas, p. 7. Disponible en: <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/InstitutoParlamentaria/cursos/DerParl/docs/ElDerechoConstitucionaldelosDerechosHumanosylaReforma2011.pdf>

²⁴ *Ibidem*, p. 9.

²⁵ Martí Capitanachi, Luz del Carmen, op. cit. p. 660.

²⁶ I, M. s/ Recurso de inconstitucionalidad. Aborto provocado (EXPTÉ CSJ Nº 1105-96) SENTENCIA, 12 de Agosto de 1998 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SANTA FE, SANTA FE Magistrados: Alvarez - Barraguirre - Falistocco - Iribarren - Ulla – Vigo Id SAJ: FA98090016

implícitos; o no enumerados; o no previstos, y que están "en estado latente, para ser descubiertos y, en su caso, puestos en práctica por el legislador, el juez o el intérprete, de acuerdo con las circunstancias.²⁷ Por lo que a su juicio, las Constituciones Provinciales pueden incorporar y reconocer otros derechos fundamentales que no se encuentren enumerados dentro de la Constitución Federal, por el denominado principio de expansividad de los derechos, por el cual la lista de los derechos es "insusceptible de ser clausurada".²⁸

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que:

... El federalismo constitucional autoriza que las constituciones locales amplíen el nivel de protección de los derechos humanos, lo cual implica la posibilidad de que no exista coincidencia entre lo previsto en la Constitución General u las constituciones locales sobre este aspecto...²⁹

La CPEUM establece que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, garantizar y proteger, los derechos humanos reconocidos por el Estado Mexicano. Esta obligación no se limita únicamente a las autoridades federales, sino que también recae en autoridades estatales y municipales; por lo que, el hecho de que se enlisten una serie de derechos nacionalmente reconocidos, dentro de un ordenamiento de naturaleza local no busca limitar su ejercicio o alcance normativo; sino que, puede entenderse como una medida encaminada a reconocer y cumplir con la obligación encomendada por la propia Constitución Federal, dentro de su territorio.

Esto puede entenderse en relación al artículo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que establece la obligación de los Estados de adoptar disposiciones legislativas o de otro carácter, que permitan el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por los Estados y que se encuentran enunciados en el mismo tratado. En ese sentido, tratándose de estados federados todos los niveles de gobierno deberán cumplir con la obligación de adecuar y adoptar disposiciones de naturaleza legislativa como sería el reconocimiento explícito de los derechos que el Estado Federal ha reconocido en el ámbito internacional, a través del ejercicio de su soberanía y que se refleja en la incorporación de los mismos al instrumento normativo fundamental de un Estado, sin importar el nivel de gobierno que se trate, siempre que se encamine a crear mecanismos eficaces para el pleno ejercicio de los derechos.³⁰

²⁷ Barra, Rodolfo Carlos. "La acción de amparo en la Constitución reformada: la legitimación para accionar". L.L. T. 1994-E, pág. 1087.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo Directo. Procede Contra las Sentencias de la Sala Constitucional Del Tribunal Superior De Justicia Del Estado De Veracruz, En Materia De Derechos Humanos, Salvo Tratándose De Cuestiones Electorales, Novena Época, Registro: 164177, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXII, Agosto de 2010., p. 5.*

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Palamara Iribarne Vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C, No. 135, párr. 127, y Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C, No. 207, párr. 110.

Del análisis de la CPCM, se desprende que la Asamblea Constituyente, en la Carta de Derechos, contempló diversos derechos humanos reconocidos en diversos instrumentos internacionales, como se demuestra a continuación:

Constitución Política de la Ciudad de México	Sistema Interamericano	Sistema Universal
Igualdad y no discriminación	<p>1) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo II</p> <p>2) Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículos 1.1 y 24</p> <p>3) Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 3</p> <p>4) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, artículos 6ª;</p> <p>5) Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, artículos 1º numeral 2, 2º, 3º numeral 1a, 4º numeral 1, 5 numeral 2, 6 numerales 1, 4 y 5</p>	<p>1) Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículos 1, 2 y 7, 10, 16, 21 numeral 2, 25 numeral 2 y 26 numeral 1</p> <p>2) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2.1, 3 y 26</p> <p>3) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.2, 3 y 10</p> <p>4) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial</p> <p>5) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículos 1º, 2º, 4º, 7º, 8º, 10, 11, 12, 13, 14, 16 y 17</p> <p>6) Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 2 numeral 2</p> <p>7) Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, Parte II: No discriminación en el reconocimiento de derechos y artículo 13</p> <p>8) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículos 3 b, 4.1, 5.1, 5.2, 5.3), 6.1, 23(1), 24.1, 24.5, 25 e, 27 1a, 28.1 28.2 , 29b</p> <p>9) Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículos 2, 8e, 9, 14,2, 15.2, 16.1, 21.1, 22.2, 24.1, 29.1, 46.3</p> <p>10) Convenio 111 de la OIT relativo a la Discriminación en materia de Empleo y Ocupación, artículos 1.1 y 2.2</p>
Derecho a la reparación integral	1) Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 63.1	Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de

		violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, A/RES/60/147, 21 de marzo de 2006
Derecho a la autodeterminación personal	1) Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículos 7 y 11.2 ³¹ 2) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo V	1) Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 12
Derecho a la integridad personal	1) Declaración Americana de los Derechos Humanos, Artículo I 2) Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 5 2) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem Do Pará), artículo 4	1) Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 5 2) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 7 y 10.1 3) Convención sobre Derechos del Niño, Artículo 19
Derecho a la identidad y a la seguridad jurídica	1) Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículos 9, 11.2 y 18 2) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículos V y XXV	1) Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 12 2) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 14 y 17 3) Convención sobre los Derechos del niño, artículo 8 4) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 3, inciso h)
Derechos de las familias	1) Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 17 2) Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 15 3) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo VI 4) Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer, artículos 4 inciso e, 8 inciso d	1) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 17; 2) Convención de los Derechos del Niño, Artículos 8, 9.1 y 16. 3) Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, artículo 4 4) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer. artículos 11, apartado 2, inciso c, 14 numeral 1 y 16
Derechos sexuales	Aunado a lo anterior, el derecho a la vida privada abarca todas las esferas de la intimidad y autonomía de las personas, incluyendo sus decisiones sobre su vida sexual, sus relaciones personales y	1) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, artículos 11-1 f, 12 numeral 1, 14, numeral 2 inciso b y 16 e 2) Programa de Acción, Conferencia internacional sobre
Derechos reproductivos		

³¹ Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012. Serie C No. 257, párr. 142

	familiares y su identidad. ³² Por lo tanto, se ha establecido que este incluye el derecho de las mujeres a decidir sobre su vida sexual y que la misma debe ser protegida por la ley". ³³ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 11 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo V	Población y el Desarrollo El Cairo, 1994. Los derechos sexuales y reproductivos se basan en el reconocimiento del derecho a la vida privada, a la intimidad y a la autonomía y salud reproductivas, que implican la facultad de decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre estos, los medios para ello y el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva. ³⁴ También incluye el derecho a adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia. ³⁵
Derecho a defender derechos humanos		Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos
Derecho de acceso a la justicia	1) Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 8 y 25 2) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo XVIII	1) Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos 8 y 10 2) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.1
Libertad de creencias	1) Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 12 2) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo III	1) Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 18
Libertad de reunión y asociación	1) Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 15 2) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo XXI y XXII	1) Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 20
Libertad de expresión	1) Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 13 2) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo IV	1) Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 19 2) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19
Derecho a la información	1) Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 13.1 2) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo IV	1) Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 19 2) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19

³² Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in Vitro") vs. Costa Rica. Sentencia de 28 de noviembre de 2012, párr. 156.

³³ Comisión IDH. Caso Martín de Mejía c. Perú, 10 de marzo de 1996, pp. 200-201.

³⁴ Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in Vitro") vs. Costa Rica. Sentencia de 28 de noviembre de 2012, párr. 148.

³⁵ Programa de Acción, Conferencia internacional sobre Población y el Desarrollo El Cairo, 1994; numeral 7.3 pág. 57. Disponible en: <http://www.unfpa.org.mx/publicaciones/PoA_sp.pdf> consultada el 12 de mayo de 2015.

<p>Derecho a la privacidad</p>	<p>La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³⁶ ha precisado que el derecho a la privacidad protege a la persona frente a injerencias arbitrarias del Estado, incluyendo el derecho a la vida privada, que prohíbe la divulgación o circulación de la información capturada, sin consentimiento del titular, y el derecho a la propia imagen, es decir, el derecho a que la imagen no sea utilizada sin el consentimiento del titular.³⁷</p> <p>1) Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 11 2) Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores³⁸, artículo 16</p>	<p>En el mismo sentido, la Asamblea General de Naciones Unidas ha precisado que “la recopilación ilícita o arbitraria de datos personales, al constituir actos de intrusión grave, violan el derecho a la privacidad y pueden [...] ser contrarios a los preceptos de una sociedad democrática, en particular cuando se llevan a cabo a gran escala”³⁹; a su vez, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas “reafirma el derecho a la privacidad, según el cual nadie debe ser objeto de injerencias arbitrarias o ilícitas en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, y el derecho a la protección de la ley contra tales injerencias, establecidos en el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [...] Afirma que los derechos de las personas, incluido el derecho a la privacidad, también deben estar protegidos en Internet”⁴⁰.</p>
<p>Derecho a la protección de los datos personales</p>	<p>Acuerdo General de la Asamblea General de la OEA AG/RES. 2842 (XLIV-O/14) Acceso a la información pública y protección de datos personales, numeral 7⁴¹</p> <p>El derecho a la protección a los datos personales es un componente (restricción) del derecho de acceso a la información, que establece que la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes, “para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás”⁴².</p>	

³⁶ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Libertad de Expresión e Internet. CIDH/RELE/INF. 11/13, 31 diciembre 2013.

³⁷ CIDH. Informe No. 82/10. Caso No. 12.524. Fontevecchia y D’Amico. Argentina. 13 de julio de 2010. Párr. 91 y ss.

³⁸ Este instrumento aún no ha sido firmado ni ratificado por México.

³⁹ Asamblea General de Naciones Unidas. *El derecho a la privacidad en la era digital*. 73ª sesión plenaria, aprobada el 18 de diciembre de 2014, A/RES/69/166, 10 de febrero de 2015.

⁴⁰ Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. El derecho a la privacidad en la era digital. 28º período de sesiones, A/HRC/28/L.27, párr. 1 y 3

⁴¹ Asamblea General de Naciones Unidas. Acuerdo general aprobada en la 2ª. sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2014

⁴² Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, Párrafo 229

Derecho a un gobierno democrático ⁴³	1) Carta de la Organización de los Estados Americanos, artículo 2, inciso b)	Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social, artículo 15
Derecho a la participación política paritaria ⁴⁴	1) Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, artículo 15 2) Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 23 3) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo XX	1) Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 21
Derecho a la educación	1) Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 26 2) Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 13	1) Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 26 2) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 13 3) Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 28; 4) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 24.
Derecho a la ciencia y a la innovación tecnológica	1) Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 26 2) Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 14 3) Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, artículo 13	1) Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 27
Derechos culturales	1) Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 26 2) Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 14 3) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo XIII	1) Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 27
Derecho al deporte		1) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 30
Derecho a la vida digna	1) Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 4 ⁴⁵ 2) Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, artículo 6	1) Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, artículo 1 2) Convención sobre los Derechos del niño, artículo 23

⁴³ Este derecho también tiene respaldo en el artículo II, de la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* y en el artículo 3, de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes*.

⁴⁴ Este derecho también tiene respaldo en el artículo 6, de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes*.

⁴⁵ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, Párrafo 162; Corte IDH. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, Párrafo 144; Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, Párrafo 217

Derecho al cuidado ⁴⁶	1) Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, artículos 3, 6 y 12	1) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 10 2) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, artículos 11-2 c 3) Convención sobre los Derechos del niño, artículo 3
Derecho a la alimentación y a la nutrición	1) Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, artículo XI 2) Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 12	1) Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25.1 2) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.1
Derecho a la salud	1) Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, artículo XI 2) Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 10	1) Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25.1 2) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.1
Derecho a la vivienda	1) Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, artículo XI	1) Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25.1 2) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.1
Derecho al agua y saneamiento ⁴⁷	1) Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, artículo XI	1) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, artículo 14 2) Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 24 3) Programa 21, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992; 4) Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre

⁴⁶ El derecho al cuidado debe ser considerado desde el principio de interdependencia y universalidad de los derechos humanos, ya que, aunque en la actualidad no está denominado como tal, sí es referido en sus distintos aspectos, en variados instrumentos y documentos internacionales., "El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos", ONU, CEPAL Serie Mujer y Desarrollo, núm. 87 . octubre 2007 Véase http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5809/S0700816_es.pdf?sequence=1

⁴⁷ Si bien el derecho al agua no está reconocido de manera expresa en los tratados internacionales, el mismo se encuentra inmerso en diversas obligaciones del Estado, tales como garantizar a todas las personas un nivel de vida adecuado: Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), primer párrafo del artículo 11. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Observación General No. 4 HRI/GEN/1/Rev.9 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto) (Vol.I), Sexto período de sesiones (1991), párr. 8) ha precisado que el derecho a la vivienda adecuada incluye el acceso permanente a agua y saneamiento.

		<p>la Población y el Desarrollo de 1994;</p> <p>5) Programa de Hábitat, aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en 1996.</p> <p>6) Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos (Nueva Agenda Urbana adoptada en Hábitat III adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, celebrada en octubre de 2016)</p> <p>7) Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25.1</p> <p>8) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.1</p>
Derecho al desarrollo sustentable ⁴⁸		<p>1) Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social</p> <p>2) Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (Resolución 70/1 de la Asamblea General de ONU)</p> <p>3) Declaración y el Programa de Acción de Viena</p> <p>4) Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos (Nueva Agenda Urbana adoptada en Hábitat III adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, celebrada en octubre de 2016)</p>
Derecho al trabajo ⁴⁹	<p>1) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículos XIV, XV, XVI y XXXVII</p> <p>2) Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 6</p>	<p>1) Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 22, 23 y 24</p> <p>2) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 6 y 7</p> <p>3) Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, artículos 6, 10 y 20</p> <p>4) Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 11</p>

⁴⁸ Este derecho también tiene respaldo en el artículo V, de la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*.

⁴⁹ Este derecho también tiene respaldo en el artículo I, de la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*.

		5) Convenios de la OIT: C029, C087, C100, C105, C111, C017, C052, C095, entre otros.
Derecho a la ciudad ⁵⁰		1) Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos (Nueva Agenda Urbana adoptada en Hábitat III adoptada en la Conferencia de las Naciones unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, celebrada en octubre de 2016)
Derecho a un medio ambiente sano	1) Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 11	1) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 12.2, inciso b) 2) Declaración sobre Ambiente Humano de Naciones Unidas (Declaración de Estocolmo) 3) Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo 4) Documentación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Cumbre de Johannesburgo) 5) Convención sobre Derechos del Niño, artículo 24.2, inciso c)
Derecho a los espacios públicos ⁵¹		Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos (Nueva Agenda Urbana adoptada en Hábitat III adoptada en la Conferencia de las Naciones unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, celebrada en octubre de 2016), párr. 53
Derecho al tiempo libre	1) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo XV	1) Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 24 2) Convención sobre los derechos del niño, artículo 31
Derecho a la seguridad urbana y a la protección civil ⁵²	1) Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, artículo XI	1) Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25.1 2) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.1
Derecho a la seguridad ciudadana y a la prevención de	1) Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, artículo I	1) Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 3 2) Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos, Artículo 9

⁵⁰ Este derecho también tiene respaldo en el artículo I, de la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* y el artículo 7.1, de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes*.

⁵¹ Este derecho también tiene respaldo en el artículo 7, de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes*.

⁵² ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 4 HRI/GEN/1/Rev.9 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto) (Vol.I), Sexto período de sesiones (1991), párr. 8: El derecho a la vivienda adecuada incluye el acceso permanente a servicios de emergencia, así como vivir en paz y seguridad protegido de riesgos estructurales, garantizando la seguridad física de sus habitantes.

las violencias y del delito	2) Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 7.1	
Patrimonio de la ciudad ⁵³		1) Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos (Nueva Agenda Urbana adoptada en Hábitat III adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, celebrada en octubre de 2016), párr. 38
Derechos de las mujeres	1) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo VII 2) Convención Americana Sobre Derechos Humanos artículos 4,6,17 3) Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 4) Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención Belem Do Para"	1) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer 2) Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
Derechos de las niñas, niños y adolescentes	1) Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 19 2) Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 16 3) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo VII	1) Convención sobre Derechos del Niño 2) Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25.2 3) Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, artículo 24 4) Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, artículo 10.2 y 12.2 inciso a)
Derechos de las personas jóvenes	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 1	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2 1) Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes 2) ONU. Resolución 40/14 Año Internacional de la Juventud 3) ONU. Resolución 52/83 4) ONU. Resolución 50/81
Derechos de personas mayores	1) Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), artículos 2 y 17	Observación General núm. 6 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

⁵³ Este derecho también tiene respaldo en el artículo V, de la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*.

	2) Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores	
Derechos de personas con discapacidad	Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 18	1) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2) Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
Derechos de la población LGBTTTI ⁵⁴	1) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) 2) Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) 3) Resolución [AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08)] sobre "Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género" por parte de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional	1) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo XXVII 2) Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 22.7 3) Convención sobre Asilo 4) Convención sobre Asilo Territorial 5) Convención sobre Asilo Político 6) Convención sobre Asilo Diplomático 7) Declaración de Cartagena sobre Refugiados	1) Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 14 2) Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 3) Protocolo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 4) Declaración sobre Asilo Territorial 5) Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias 6) Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares 7) Convenio de Ginebra IV relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (1949), artículo 44
Derechos de las víctimas		1) Resolución aprobada por la Asamblea General 60/147 Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas

⁵⁴ Este derecho también tiene respaldo en los *Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género (Principios de Yogyakarta)*, adoptados en la reunión de especialistas en derechos humanos realizada en la ciudad de Yogyakarta, Indonesia del 6 al 9 de noviembre de 2006, preámbulo. Los Principios son el resultado de una reunión de expertos en la materia y gobiernos de diferentes países, quienes los han adoptado como parámetro en el diseño e implementación de políticas públicas para la atención de las personas LGBTI.

		de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones 2) Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder
Derechos de las poblaciones en situación de calle	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (Protocolo de San Salvador), artículo 3	1) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 3 2) Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 39 3) La Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto de Naciones Unidas reconoce la protección especial que el Estado debe brindar a este grupo vulnerable ⁵⁵ .
Derechos de las personas privadas de la libertad	1) Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas 2) Declaración Americana de los Derechos Humanos, Artículo I 3) Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 5	1) Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, artículo 10 2) Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 5
Derechos de personas afrodescendientes	1) Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial, y formas conexas de intolerancia 2) Declaración de Mar del Plata en el marco de la IV Cumbre de las Américas de 2005 3) Declaración de la Conferencia Regional de las Américas (Preparatoria de la 3ª Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Otras Formas Conexas de Intolerancia), realizada en Santiago de Chile en el año 2000.	Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
Derechos de personas de identidad indígena	Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) artículo 1º.	1) Convenio No. 169 de la OIT 2) Declaración sobre los Derechos de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas

⁵⁵ ONU. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, A/HRC/31/54, 30 de diciembre de 2015, Párr. 3, 17, inciso b), 33, 73, 90, 91

Finalmente, el derecho a la movilidad tiene respaldo en el artículo 7.2, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes y en el artículo XIII, de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

En relación con la progresividad de los derechos humanos

Los Estados deben en todo momento considerar la evolución de los derechos a través del tiempo, teniendo como principio fundamental la búsqueda de la protección más amplia a la persona y el ya mencionado principio de expansividad de los derechos, lo que da la posibilidad a que los operadores judiciales realicen una interpretación evolutiva del derecho mismo y consiga incorporar más elementos que resulten benéficos a la persona y puedan conservarse como precedente para situaciones futuras.

Los textos constitucionales y convencionales, establecen entonces los elementos mínimos que deben considerarse parte de los mismos derechos, en ese caso la Corte Interamericana afirmó, que la CADH representa el estándar mínimo a garantizar por parte de los estados dentro del continente, por lo que, la interpretación que ella haga de la misma forma parte del texto convencional.⁵⁶

En tanto los derechos humanos son inherentes a la persona, su existencia no depende del reconocimiento de un Estado, por lo que siempre es posible extender el ámbito de la protección a derechos que anteriormente no gozaban de tal reconocimiento por parte de los Estados. El principio de progresividad de los derechos, contiene además otro elemento, que tiene como base el reconocimiento futuro de derechos posteriormente adquiridos o reconocidos por parte del Estado, a partir de su incorporación o reconocimiento a partir de las llamadas cláusulas de apertura, dentro de cualquier texto normativo de naturaleza local o federal.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 5.2 establece la progresividad de los derechos de la forma siguiente:

Artículo 5

...

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

⁵⁶ Querat Jiménez Argelia, "El alcance del efecto de la cosa interpretada en las sentencias del TEDH", en *Integración europea a través de derechos fundamentales en un sistema binario a otro integrado*, García Roca Javier y Fernández Sánchez Pablo Antonio (Coord), Centro defabru Estudios Constitucionales, Madrid 2009.

Por su parte, en México las comisiones dictaminadoras del Senado de la República, definieron el principio de progresividad de los derechos humanos como:

El principio que establece la obligación del Estado de procurar todos los medios posibles para su satisfacción en cada momento histórico y la prohibición de cualquier retroceso o involución de esta tarea.⁵⁷

De manera complementaria en las Bases Conceptuales para la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos en la Administración Pública Federal⁵⁸ se definió la prohibición de regresividad de la siguiente manera:

*... la prohibición de regresividad implica que **una vez logrado el avance en el disfrute de los derechos, el Estado no podrá disminuir el nivel alcanzado. Este principio debe observarse en las leyes, políticas públicas, decisiones judiciales y, en general, en toda conducta estatal que afecte derechos.** La no regresividad y el principio de progresividad están directamente relacionados con el estándar del máximo uso de los recursos disponibles, por lo que si bien el texto constitucional no lo menciona explícitamente, debe entenderse comprendido como parte del derecho internacional de los derechos humanos. La prohibición de no regresividad implica igualmente actos positivos que eviten que, en lo general y en lo particular, no se tomen decisiones de cualquier índole que impliquen la cancelación o el menoscabo en el ejercicio de un derecho.⁵⁹*

En relación con los derechos adquiridos

Los Estados deben incorporar en sus leyes fundamentales los derechos previamente reconocidos, de tal manera que se busque su máxima efectividad. Al respecto, el Tribunal Constitucional Alemán estableció en su sentencia [BVerfGE 11, 1261]⁶⁰, la posibilidad de que una norma emitida con anterioridad a la constitución pueda perdurar y ser ratificada por el Estado en su texto constitucional en relación a lo siguiente:

[...]De conformidad con la decisión del Tribunal Constitucional del 17 de enero de 1957, es posible hacer una excepción a ese principio en el caso de aquellas normas preconstitucionales que el legislador "hubiere resuelto adoptar" luego de la entrada en vigencia de la Ley Fundamental el Tribunal Constitucional Federal manifestó en la sentencia del 21 de mayo de 1952 (BVerfGE 1, 299 [312]) que para la interpretación de una disposición legal es determinante la voluntad objetivada del legislador que se expresa en ella, en tanto que se deriva del tenor de la disposición legal y del contexto del sentido; así como la historia de la creación de la disposición, cuya interpretación

⁵⁷ Dictamen del Senado de la República del 8 de abril de 2010, publicado en la Gaceta del Senado No. 114.

⁵⁸ Este trabajo tiene como fundamento lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), en el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 (PSG) y en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014- 2018 (PNDH), documentos que, junto con el mandato constitucional, establecen las directrices y líneas de acción para la Implementación de la Reforma constitucional de derechos humanos.

⁵⁹ Secretaría de Gobernación, *Bases Conceptuales para la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos en la Administración Pública Federal*, p. 21. Disponible en: <http://www.sct.gob.mx/normatecaNew/wp-content/uploads/2015/07/BCIRCDHAPF.pdf>

⁶⁰ Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán Extractos de las sentencias más relevantes compiladas por Jürgen Schwabe Fundación Konrad Adenauer, A.C. México. Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_16817-544-4-30.pdf

sólo adquiere significado “cuando se confirma la exactitud de una interpretación emitida con base en los principios dados, o se presentan dudas que no puedan ser resueltas por las vías dadas”. Por tanto, no significará que hay una confirmación de una ley que existe previamente a la Ley Fundamental cuando el legislador se limita a tolerarla y no procede a modificarla o derogarla. De la modificación de las disposiciones individuales de una ley preconstitucional tampoco se puede deducir, sin más, que el legislador aprobó y confirmó las restantes disposiciones de una ley preconstitucional. [...]Para que una ley preconstitucional pueda ser convertida en posconstitucional, el legislador debe, además, dar a conocer una concreta voluntad confirmatoria en la ley.[...]

Por lo antes expuesto, debe entenderse que, cuando el Estado haya reconocido algún derecho que no se encuentra enlistado dentro de su texto constitucional en una ley de naturaleza federal o local, deben prevalecer el principio pro persona y el de progresividad de los derechos humanos, de modo que se cumpla con la obligación establecida en los tratados internacionales, para propiciar el efecto útil de tales instrumentos de los que el Estado es parte.

En virtud de lo expuesto hasta este punto, se solicita a ese Alto Tribunal considere como infundado el concepto de invalidez Primero, hecho valer por la Procuraduría y, en consecuencia, se reconozca la validez de los preceptos impugnados.

4.1.3. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON EL CONCEPTO DE INVALIDEZ SEGUNDO

El concepto de invalidez **Segundo** que hace valer la PGR señala que el artículo 4º, Apartado A, numeral 6, de la CPCM, viola el parámetro de regularidad constitucional que establece la CPEUM, al delimitar, desde una norma constitucional de nivel local, la forma en cómo se conforma dicho parámetro, y permitir que los órganos jurisdiccionales inapliquen leyes por ser contrarias, entre otros supuestos, a los derechos humanos reconocidos en la CPCM y a las leyes que de ella emanen, en contravención a los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 40 y 41, párrafo primero, de la CPEUM.

La normatividad señalada en el párrafo anterior, dispone lo siguiente:

Artículos de la CPCM	Artículos de la CPEUM
Artículo 4 Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos A. De la protección de los derechos humanos 1 a 5 ...	Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo

<p>6. Las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad ejercerán el control de constitucionalidad y convencionalidad, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas, dejando de aplicar aquellas normas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en esta Constitución y las leyes que de ella emanen.</p>	<p>ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.</p>
	<p>Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.</p>
	<p>Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.</p> <p>...</p>
	<p>Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.</p>
	<p>Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.</p> <p>...</p>

La PGR señala que la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, tuvo la intención del Poder Reformador de armonizar la legislación nacional con los tratados internacionales, siempre en abono a los derechos o garantías ya contemplados en la propia CPEUM, sin que de ninguna manera se supla un sistema de derechos por otro. De esta manera, en la medida en que los tratados internacionales en materia de derechos humanos tengan una aplicación eficaz y directa que les permita cumplir la función para la cual fueron legislados y contribuir a mejorar y desarrollar al máximo la idea de dignidad humana, se hace una declaración respecto

del principio pro persona, consistente en aplicar la norma que otorgue mayor protección.

Bajo esta premisa, la PGR estima que la CPCM vulnera el parámetro de regularidad constitucional que establecen los artículos 1º, 40 y 41, primer párrafo, de la CPEUM, al señalar que las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad ejercerán el control de constitucionalidad y convencionalidad, favoreciendo la protección más amplia para las personas, dejando de aplicar aquellas normas contrarias a la CPEUM, a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en la CPCM y las leyes que de ella emanen.

En este entendido, el artículo 4º, apartado A, numeral 6 de la CPCM es inconstitucional porque altera el parámetro de regularidad constitucional que ha definido la SCJN, pretendiendo delimitar, desde una norma constitucional de nivel local, la conformación de dicho parámetro, al tenor de las siguientes consideraciones:

- a) Los derechos humanos en su conjunto forman el parámetro de regularidad constitucional local, que está reservado al Poder Constituyente Permanente y la interpretación que de las cláusulas constitucionales realice la SCJN;
- b) Se inaplicarán las normas contrarias a la CPEUM, la CPCM y a la jurisprudencia internacional, excluyendo a la jurisprudencia de la SCJN;
- c) La complementariedad, integralidad y no regresividad son principios rectores en materia de derechos humanos, sin embargo, no están previstos en la CPEUM, y
- d) La CPCM establece que en la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos prevalecerá el principio pro persona, generando una jerarquía indebida en relación con los demás principios interpretativos señalados en la CPEUM: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Adicionalmente, la PGR señala que en lo resuelto por la SCJN en las controversias constitucionales 31/97 y 14/2001, puede distinguirse la existencia de diversos órdenes jurídicos en el sistema legal mexicano, cada uno con asignaciones competenciales propias, generalmente excluyentes entre sí, y con autonomía para que las autoridades correspondientes la ejerzan; destacando que la materia sustantiva sobre las cuales las autoridades de la Ciudad de México tienen autonomía funcional se entiende como una exclusión de aquellas que no están expresamente consagradas a favor de la Federación, en la CPEUM, de acuerdo con el artículo 124 de dicho ordenamiento.

De acuerdo con esto último, debe ser la Carta Magna la que detalle el campo de atribuciones de la Federación y de cada una de las entidades federativas, situación que se ve reflejada en el artículo 124 ya referido, cuyo ejercicio autónomo y discrecional, debe respetar los postulados de la Constitución Federal.

Así, de la interpretación armónica de los artículos 124, 40 y 41 de la CPEUM, se advierte como premisa que las entidades federativas tienen plena autonomía para resolver libremente en las materias que la CPEUM les otorga competencia, sin trasgredir los principios establecidos en la misma. En este sentido, los medios de control constitucional tienen como finalidad que los órdenes jurídicos que coexisten en el sistema del Estado Federal, guarden unidad y cohesión conforme a los postulados que establece la propia Norma Fundamental, de tal modo que el orden jurídico constitucional se rijan como un orden total, extendiendo su validez y eficacia normativa sobre los órdenes jurídicos parciales.

En congruencia con lo anterior, de la resolución dictada por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 8/2010 se desprende que el establecimiento de medios de control constitucional local se justifica para garantizar la superioridad constitucional en la entidad federativa respectiva, dada la jerarquía que tiene sobre las leyes y normas pertenecientes al orden jurídico local, observando en todo momento el marco federal que la CPEUM establece.

Sin embargo, los artículos que se controvierten pretenden incidir en que los órganos jurisdiccionales de la Ciudad conciban y ejerciten el parámetro de regularidad constitucional establecido en los artículos 1º, 40 y 41, primer párrafo, de la CPEUM, cuestión ajena a su competencia, ya que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México nada puede hacer sobre el mecanismo que deriva de la propia naturaleza de la CPEUM y su efecto en la actuación de todas las autoridades del Estado Mexicano en el ámbito de sus respectivas competencias, toda vez que el parámetro de regularidad de dicho ordenamiento no forma parte de la autonomía funcional de las entidades federativas, además de que el ejercicio de esa función jurisdiccional es inherente al ámbito sustantivo del orden jurídico constitucional, al regular el actuar de las autoridades del resto de los órdenes jurídicos del sistema legal mexicano.

Del artículo 1º, párrafo tercero, de la CPEUM, se desprende que el ejercicio del parámetro de regularidad constitucional se encuentra dirigido a todas las autoridades del Estado mexicano, de ahí que no compete a las entidades federativas establecer regulaciones que instituyan la manera en que debe ejercitarse por parte de los órganos jurisdiccionales locales, máxime que el contenido del artículo 1º debe leerse en conjunto con el artículo 133, ambos de la CPEUM para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de regularidad constitucional.

Sigue argumentando la PGR que la reforma de 2011 instituye un nuevo modelo de control constitucional en el que los jueces locales tienen un papel relevante en la concreción de la tutela efectiva de los derechos humanos y de la regularidad constitucional, de modo que al resolver deben observar los derechos humanos establecidos en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, para evaluar si existe alguno más favorecedor y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger.

El parámetro de control que deben ejercer los jueces nacionales se integra con los derechos humanos contenidos en la CPEUM, la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación, los tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con base en el principio pro persona.

De esta manera, la PGR refuerza su argumento en el sentido de que el ejercicio del parámetro de regularidad se encuentra previsto y definido en la CPEUM, sin que sea competencia de las entidades federativas, al tratarse de un tema de orden constitucional.

Así, del párrafo segundo, del artículo 1º, de la CPEUM, se desprende que la Constitución consagró de manera implícita la facultad a favor del Congreso de la Unión de expedir leyes reglamentarias de los derechos humanos contenidos en la Constitución a fin de establecer sus alcances, en consecuencia, las legislaturas locales no pueden reglamentarlo, matizarlo o de manera alguna referir se a él, de lo contrario, podría generarse un esquema diferenciado y múltiple en cada entidad federativa en detrimento de los derechos de las personas, generándoles incertidumbre jurídica respecto a los requisitos y alcances.

Al respecto, esta CDHDF estima conveniente señalar que el artículo 4, Apartado A, numeral 6, de la CPCM establece que las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad de México ejercerán el control de constitucionalidad y convencionalidad en favor del principio pro persona, **dejando de aplicar** aquellas normas contrarias a: i) la CPEUM y ii) los derechos humanos reconocidos en tratados, jurisprudencia, la CPCM y las leyes que de ella emanen.

Por su parte, de la lectura en conjunto del artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 40 y 41, párrafo primero, de la CPEUM, se desprende que el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos lo constituyen los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como, sus garantías de protección. Respecto de este parámetro de regularidad constitucional, el ordenamiento jurídico en materia de derechos humanos se interpretará conforme a la CPEUM y los tratados

internacionales, siempre observando que se favorezca la protección más amplia de las personas.

En este punto es preciso señalar que existen dos clases de sistemas de control de constitucionalidad, el concentrado y el difuso. El control concentrado está a cargo de un órgano de naturaleza jurisdiccional cuya competencia es en materia constitucional, pues ha sido creado especialmente para ello, motivo por el cual, sus resoluciones de inconstitucionalidad tienen efectos generales directos, mismas que se basan en estudios de constitucionalidad realizados en un proceso distinto a aquel en el que se originó el acto impugnado; en este caso, el tribunal no actúa de oficio, sino que debe ser accionado a través de una demanda promovida por parte interesada.

Por su parte, el control difuso puede ser realizado por cualquier órgano jurisdiccional que pueda ejercerlo, cuyas resoluciones sólo surten efectos directos para las partes en el proceso; tratándose de actos judiciales, el estudio de constitucionalidad se da dentro del mismo proceso en que se originó el acto que se impugna, aunque sean instancias diferentes y, a diferencia del control concentrado, este tipo de control sí puede ejercerlo oficiosamente el órgano jurisdiccional dentro de un proceso ya iniciado, aun cuando las partes no lo hubieren solicitado.⁶¹

A mayor abundamiento, respecto del párrafo anterior, la SCJN ha señalado que los jueces del país pueden hacer el control de constitucionalidad de los derechos contenidos en la CPEUM y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, en virtud de su cargo de jueces, aun cuando no sean jueces de control constitucional y no exista una solicitud expresa de las partes, de modo tal que los juzgadores tienen la facultad de controlar las normas que van a aplicar, siguiendo los parámetros que se citan a continuación:

- a)** Interpretación conforme en sentido amplio. Los jueces del país y las autoridades del Estado Mexicano deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia (principio pro persona);
- b)** Interpretación conforme en sentido estricto. Cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados

⁶¹ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil Rubén, "Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad", en reforma DH Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1ª ed., 2013. pp. 13 y 14.

internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos, y

c) Inaplicación de la ley.

Y continúa señalando la SCJN, que este control de constitucionalidad y convencionalidad difuso no rompe con el principio de división de poderes y de federalismo, por el contrario, asegura la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales en los que el Estado Mexicano es parte.⁶²

Con base en lo anterior, es claro el control de constitucionalidad y convencionalidad regulado en el artículo 4, Apartado A, numeral 6, de la CPCM es un *control difuso*, no *concentrado*, como erróneamente argumenta la PGR al señalar que invade la competencia federal.

En ese sentido, si consideramos que el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad es realizado de manera natural por los jueces del país y autoridades, con independencia de si se encuentra o no regulado en las constituciones locales, se advierte que la CPCM únicamente regula dicha facultad en su artículo 4, Apartado A, numeral 6, atendiendo al principio pro persona (la protección más amplia de las personas), sin que ello implique la generación de una jerarquía indebida en relación con los demás principios interpretativos señalados en la CPEUM: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, como argumenta la PGR, y mucho menos que trasgreda la competencia federal; tan es así que el principio pro persona se encuentra consagrado en el artículo 1º, párrafo segundo, de la CPEUM.

Por otro lado, se advierte que la PGR da una lectura inadecuada del artículo 4, Apartado A, numeral 6, de la CPCM, al asegurar sin mayores consideraciones que éste permite a las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad de México inaplicar normas contrarias a la CPEUM, la CPCM y a la jurisprudencia internacional. Sin embargo, el artículo referido no dispone lo que afirma la PGR, sino que establece que las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad de México ejercerán el control de constitucionalidad y convencionalidad en favor del principio pro persona, dejando aplicar aquellas normas contrarias a: i) la CPEUM y ii) los derechos humanos reconocidos en tratados, jurisprudencia, la CPCM y las leyes que de ella emanen; y no que permita la inaplicación de normas contrarias a la CPEUM, la CPCM y a la jurisprudencia internacional.

⁶² Pleno, "Pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos", Tesis P. LXIX/2011(9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, diciembre de 2011, p. 552.

En este sentido, contrario a lo que afirma la PGR, el artículo 4, apartado A, numeral 6, de la CPCM, no viola el parámetro de regularidad constitucional que establece la CPEUM, pues precisamente el artículo que controvierte dispone que en la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales, en la propia CPCM y las leyes que de ella derivan; parámetro que, como ya se analizó al estudiar el concepto primero de invalidez, no va en contra, de manera alguna, de lo dispuesto por la CPEUM.

Además, el precepto de referencia tampoco vulnera la competencia federal en materia de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, pues, como ha quedado demostrado en el presente análisis, dicho control difuso no se encuentra expresamente reservado a la Federación, como erróneamente argumenta la PGR.

4.1.4. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON EL CONCEPTO DE INVALIDEZ TERCERO

En el concepto de invalidez **Tercero**, la PGR sostiene que el artículo 6º, apartado C, numeral 1, de la CPCM, vulnera el derecho de asociación, al no establecer los límites para su ejercicio –objeto y finalidad lícita-, en contravención al artículo 9º, en relación con los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, todos de la CPEUM.

La normatividad señalada establece lo siguiente:

Artículos de la CPCM	Artículo de la CPEUM
<p>Artículo 6 Ciudad de libertades y derechos A. a B. ... C. Derecho a la identidad y a la seguridad jurídica 1. Toda persona, grupo o comunidad tienen derecho al nombre, a su propia imagen y reputación, así como al reconocimiento de su identidad y personalidad jurídica. ...</p>	<p>Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.</p> <p>No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.</p> <p>Artículo 14. ... Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente</p>

	<p>establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.</p> <p>...</p> <p>Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.</p> <p>...</p>
--	--

La PGR señala que el artículo 6º, apartado C, numeral 1, de la CPCM, regula el derecho a la libertad de asociación, al reconocer que *“toda persona, grupo o comunidad tienen derecho al nombre, a su propia imagen y reputación, así como al reconocimiento de su identidad y personalidad jurídica”*, lo cual es uno de los efectos del ejercicio de libertad de asociación; y que su inconstitucionalidad se hace manifiesta debido a que no se establecen las limitantes que para el ejercicio de libertad de asociación prevé el artículo 9º de la CPEUM que son: (i) objeto lícito y (ii) que solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país, pues ninguna de estas previsiones se contemplaron en el artículo que combate.

Agrega la PGR que, para afirmar lo anterior, no es óbice el hecho de que el artículo 7, apartado B, de la CPCM reconozca que *“todas las personas tienen derecho a reunirse pacíficamente y asociarse libremente para promover, ejercer y proteger intereses u objetos lícitos, observándose las previsiones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en esta Constitución”*, pues, considera la Procuraduría que esto actualiza una antinomia dentro del propio texto de la constitución local, ya que mientras el artículo 6 **pareciera** que obliga a la autoridad a reconocer la personalidad jurídica a todo grupo de personas, el artículo 7 regula la libertad de asociación, sujetándose a las previsiones de la CPEUM.

Y concluye su argumento mencionando que el artículo 6, apartado C, numeral 1, de la CPCM, no solo violenta el artículo 9º de la CPEUM, sino que vulnera los principios de certidumbre y seguridad jurídica, debido a que en la Ciudad de México los habitantes no tendrán claridad si la autoridad les debe reconocer personalidad jurídica a los grupos que conformen, y si tal derecho queda exento o no de las limitaciones establecidas en el artículo 9º constitucional, pues, según la PGR, de la letra del precepto impugnado se sigue que cualquier grupo, independientemente del objeto que persiga, tiene derecho a la personalidad jurídica, y eso genera una confusión en la forma y requisitos que debe seguir el gobernado para ejercer con plenitud su derecho a la libertad de asociación.

Sin embargo, el artículo 6, apartado C, numeral 1, de la CPCM, no debe declararse inconstitucional con los argumentos expuestos por la PGR, pues ningún precepto de la CPEUM señala la obligación de realizar una transcripción idéntica en las Constituciones locales.

De hecho, existen disposiciones de la CPEUM que establecen de manera expresa la sujeción a sus preceptos en las Constituciones locales, pero en ningún momento obligan a realizar una reproducción idéntica, como es el caso del artículo 116, párrafo segundo de la CPEUM, en el que se menciona que: *“Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas”*, y en diversas fracciones describe el contenido mínimo de la legislación local.

Otro ejemplo de lo anterior lo constituye el inicio del cuarto párrafo, del artículo 108, de la CPEUM, al incluir la siguiente frase: *“las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo...”*

En los ejemplos mencionados, se observa que los legisladores federales, expresamente fijaron el contenido de las constituciones locales, lo que no está señalado para el artículo 9º, de la CPEUM, en lo relativo al derecho de asociación. Esto de ningún modo implica que los parámetros establecidos en el precepto de nuestra carta magna puedan excederse, como sucedería –por ejemplo- en el supuesto de que la constitución local estableciera expresamente el “derecho de asociación sin importar el objeto”, ya que podría ser lícito o ilícito, o que permitiera expresamente a los extranjeros *“asociarse y tomar parte en los asuntos políticos de México”*, lo que no ocurre en el precepto analizado de la Constitución local.

Independientemente de los argumentos antes expuestos, con certeza se afirma que no existe la antinomia señalada por la Procuraduría, pues el artículo impugnado no es contrario al diverso 7, apartado B, de la CPCM, sino que ambos están complementados e incluso, este último precepto contiene los límites que la PGR considera que no fueron establecidos en el artículo que combate.

En efecto, el artículo 7, apartado B, de la CPCM reconoce el derecho de libertad de reunión y asociación, señalando que: *“[t]odas las personas tienen derecho a reunirse pacíficamente y asociarse libremente para promover, ejercer y proteger intereses u objetos lícitos, observándose las previsiones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en esta Constitución.”*

Artículo que si bien no menciona la prohibición de los extranjeros para asociarse y tomar parte en asuntos políticos del país, ello queda entendido con la remisión que hace a las previsiones contenidas en la CPEUM. En ese contexto, no le asiste la razón

	<p>Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.</p> <p>...</p>
--	---

Se consideran infundados los argumentos de la PGR, con los que pretende que se declare inválido el artículo 6, Apartado C, numeral 2, de la CPCM, en el sentido de que dicho numeral regula el reconocimiento al derecho a la identidad de forma limitativa, debido a que no reconoce: i) el derecho de los menores a ser registrados de manera inmediata a su nacimiento; ni ii) la obligación correlativa de la autoridad de expedir gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento, ya que según la Procuraduría, esto restringe el contenido del artículo 4º, párrafo octavo, de la CPEUM y 19, fracción I, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, vulnerando en consecuencia los principios de certidumbre y seguridad jurídica.

Según la PGR, lo anterior provoca que los habitantes de la Ciudad de México, no tendrán claridad si la autoridad les debe tutelar (i) el derecho de los menores a ser registrados de manera inmediata a su nacimiento, o si pueden exigir el cumplimiento de ii) la obligación correlativa de la autoridad de expedir gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. Pues, argumenta que la norma impugnada solo establece un mandato de procuración, mientras que la CPEUM establece un mandato impero-atributivo en beneficio de los menores y sus ascendientes.

En atención a tales argumentos, se debe decir que, el artículo 6, Apartado C, numeral 2, de la CPCM, no debe declararse inconstitucional basándose en lo expuesto por la PGR, pues no se debe pasar por alto que, el artículo 105, fracción II, de la CPEUM, en forma clara define que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esa Constitución, entonces lo que debe alegarse es **“una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental”**⁶³; lo que no se hace en el escrito de la accionante, ya que se alega una regulación limitativa, al no reconocerse derechos que están contemplados en la CPEUM y en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Y tampoco puede hablarse de una omisión legislativa, pues lo preceptuado en la CPCM no debe reproducir textualmente lo señalado por la CPEUM. Lo que debe hacer

⁶³ Pleno, “Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Diferencias entre ambos medios de control constitucional”, jurisprudencia P./J. 71/2000 en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XII, agosto de 2000, p. 965.

es respetar el marco normativo que, de inicio, prescribe la CPEUM, sin que sea necesario reiterar su contenido en cada ordenamiento legislativo, pues ello se tornaría meramente repetitivo sin algún aporte a la esfera jurídica de las personas.

Además, el contenido mínimo de una Constitución siempre será general, pues abarcar y detallar cada uno de los derechos, le corresponde a la legislación específica, como es la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los códigos civiles, o los reglamentos que regulan la actuación de la autoridad encargada del registro civil.

Y aun cuando en ninguno de los ordenamientos mencionados se establecieran los derechos que la PGR alega se omitieron legislar en la CPCM, ello no es impedimento para que se siga respetando lo establecido en la CPEUM. Así, los habitantes de la Ciudad de México tienen reconocido el derecho a la identidad y a ser registrados de manera inmediata a su nacimiento, además, continúa la vigencia de la obligación de la autoridad competente para expedir gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento, pues como se ve, el artículo 6, Apartado C, numeral 2 de la CPCM, no es contrario al artículo 4, párrafo octavo, de la CPEUM y, en consecuencia, tampoco vulnera los principios de certidumbre y seguridad jurídica, por lo que debe reconocerse su validez.

4.1.6. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON EL CONCEPTO DE INVALIDEZ QUINTO

En el **Quinto** concepto de invalidez, la PGR afirma que el artículo 6º, apartado D, numeral 2 de la CPCM, al reconocer todas las estructuras, manifestaciones y formas de convivencia en igualdad de derechos y, por tanto, admitir la “poligamia” viola los principios constitucionales y convencionales en perjuicio de los derechos de las mujeres, en contravención al artículo 4º, primer párrafo, de la CPEUM, 5º, inciso a, de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y 6º, inciso b de la Convención Belem Do Pará.

Al respecto, menciona la PGR, en el amparo en revisión 796/2011, la Primera Sala de la SCJN sostiene que el derecho humano a la igualdad entre el varón y la mujer establece una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, esto es, frente a la ley deben ser tratados por igual, es decir, busca garantizar la igualdad de oportunidades para que la mujer intervenga activamente en la vida social, económica, política y jurídica del país, sin distinción alguna por causa de sexo, dada su calidad de persona: y también comprende la igualdad con el varón en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus responsabilidades.

No obstante, desde el punto de vista de la PGR, en la emisión del artículo 6º, apartado D, numeral 2 de la CPCM, no se tuvo en cuenta lo anterior y actualiza una violación al

principio de igualdad, pues aunque en apariencia es neutral, impacta de manera adversa en el ejercicio de los derechos de las mujeres. Es decir, aunque la norma pareciera ser neutral y hasta garantista, lo cierto es que dentro de su espectro hipotético podrían llegar a protegerse estructuras, manifestaciones y formas de convivencia que violentarían los derechos de las mujeres, concretamente a la poligamia.

Lo anterior, agrega la PGR, porque de acuerdo con la experiencia histórica, dentro de la poligamia lo que predomina es la poliginia (unión de un hombre con pluralidad de mujeres), así como las circunstancias y consecuencias que se derivan de tales prácticas, por lo tanto, se considera que la medida legislativa viola entre cónyuges, concubinos y convivientes, el principio genérico de igualdad entre los mismos, el principio de igualdad entre hombres y mujeres, así como el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación, por el sólo hecho de posibilitar, dentro de su espectro normativo, prácticas como la poliginia.

Esto es así, continúa la PGR, porque a pesar de que pudiera afirmarse que la poligamia “beneficiaría” por igual, tanto a hombre como mujeres, lo cierto es que permitir un esquema de ese tipo no hace sino crear una situación de discriminación de facto. No por nada, diversos órganos internacionales han señalado que la poligamia no sólo debe desalentarse, sino prohibirse.

Asimismo, sostiene la PGR, no debe perderse de vista que el principio de igualdad jurídica entre hombres y mujeres tiene una especial materialización dentro de las relaciones matrimoniales, de concubinato o de sociedades en convivencia. Es decir, tal principio de igualdad se fundamenta en la bilateralidad de tales relaciones, por lo que a partir de dicha bilateralidad (unión exclusiva entre dos personas) es que puede existir igualdad entre cónyuges, concubinos o convivientes. Cualquier otra sociedad humana, en la que exista multilateralidad y falta de exclusividad, de suyo provocará desigualdad. No por nada, una de las conductas que se encuentran tipificadas en los Códigos Penales de las entidades federativas es la de bigamia.

En conclusión, la PGR sostiene que se debe expulsar de la norma impugnada la porción normativa “Todas”, a efecto de acotar qué tipo de estructuras, manifestaciones y formas familiares estarán bajo la protección de la ley dentro del orden jurídico capitalino, así como pronunciarse en torno a que la razón de tal inconstitucionalidad se sustenta en el respeto, protección y tutela de los derechos de las mujeres.

Así expuestos los puntos que se consideraron más importantes de la argumentación de la PGR, se estima pertinente citar la disposición constitucional combatida:

Artículo 6

Ciudad de libertades y derechos

...

D. Derechos de las familias

...

2. Todas las estructuras, manifestaciones y formas de comunidad familiar son reconocidas en igualdad de derechos, protegidas integralmente por la ley y apoyadas en sus tareas de cuidado.

Como puede advertirse, la norma constitucional local reconoce la variedad de estructuras, manifestaciones y formas de comunidad familiar que pueden existir, sin embargo, contrario a la posición de la PGR, ello no implica que el reconocimiento, la protección y apoyo que se les brindará comprenda también a uniones como la poliginia, la poliandria o la bigamia, pues, como puede corroborarse de la lectura de la última parte del precepto, la garantía de protección que ofrece la norma constitucional implicará una regulación legal, de ahí que si, por ejemplo, la bigamia es una conducta tipificada como delito por el artículo 205, del Código Penal para el Distrito Federal, no sería posible que se legisle para protegerla y brindarle los beneficios que corresponden a las uniones que son protegidas por la ley. Tan es así que uniones como poligamia y las uniones incestuosas no surten efectos en México, de acuerdo con lo sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, en la tesis III.2o.C.42 C (10a.)⁶⁴.

Al cuestionar la validez de este artículo, la PGR argumenta que “poligamia” podría ser reconocida y protegida por las leyes o las autoridades de la Ciudad de México, pero ello deriva de que realiza una interpretación aislada del artículo, sin relacionarlo con los Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos establecidos en el artículo 4 de la propia Constitución de la Ciudad de México que entre otros señalan:

A. De la protección de los derechos humanos:

En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las normas generales y locales. Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local.

B. Principios rectores de los derechos humanos:

En la aplicación transversal de los derechos humanos las autoridades atenderán las perspectivas de género, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el interés superior de niñas, niños y adolescentes, el diseño universal, la interculturalidad, la etaria y la sustentabilidad.

C. Igualdad y no discriminación:

La Ciudad de México garantiza la igualdad sustantiva entre todas las personas sin distinción por cualquiera de las condiciones de diversidad humana. Las autoridades adoptarán medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa.

⁶⁴ TCC, “Matrimonio celebrado en el extranjero. Reglas generales en materia conflictual para que un Tribunal Mexicano declare su nulidad”, tesis aislada III.2o.C.42 C (10a.) en materia civil, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 28 t. II, marzo de 2016, p. 1735.

Se prohíbe toda forma de discriminación, formal o de facto, que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto o resultado la negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de los derechos de las personas, grupos y comunidades, motivada por origen étnico o nacional, apariencia física, color de piel, lengua, género, edad, discapacidades, condición social, situación migratoria, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencia sexual, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, estado civil o cualquier otra. [...].

Conforme a la propia CPCM, el artículo 6, Apartado D, numeral 2, siempre deberá interpretarse en su aplicación y plasmarse en las leyes secundarias conforme al parámetro de regularidad constitucional establecido por la misma, es decir a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte en materia de derechos humanos.

En este sentido, la poligamia se encuentra prohibida por el mencionado parámetro, ya que a todas luces es contraria a los instrumentos internacionales entre los que se encuentran las siguientes:

- a) RECOMENDACIÓN GENERAL N° 21 (13° período de sesiones, 1994) La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, en el que se analizaron tres artículos de la CEDAW que revisten especial importancia para la situación de la mujer en la familia, entre ellos el artículo 16:

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad con el hombre

Al respecto el Comité realizó, entre otros, el siguiente comentario:

Poligamia

14. En los informes de los Estados Partes también se pone de manifiesto que la poligamia se practica en varios países. La poligamia infringe el derecho de la mujer a la igualdad con el hombre y puede tener consecuencias emocionales y económicas, tan graves para ella, al igual que para sus familiares a cargo, que debe desalentarse y prohibirse. El Comité observa con preocupación que algunos Estados Partes, en cuyas constituciones se garantiza la igualdad de derechos, permiten la poligamia de conformidad con el derecho de la persona o el derecho consuetudinario, lo que infringe los derechos constitucionales de la mujer y viola las disposiciones del inciso a) del artículo 5 de la Convención.

- b) OBSERVACIÓN GENERAL No. 28 Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 3 - La igualdad de derechos entre hombres y mujeres, 68° período de sesiones. U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 207 (2000), emitida para actualizar su observación general sobre el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que señala:

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

Entre los comentarios contenidos por el documento se advierte los siguientes:

9. Los Estados, al hacerse partes en el Pacto, contraen de conformidad con el artículo 3 el compromiso de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en él; de conformidad con el artículo 5, nada de lo dispuesto en el Pacto puede ser interpretado en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos reconocidos en el artículo 3 o a limitarlos en formas no previstas por él. Tampoco podrá admitirse restricción o menoscabo del goce por la mujer en pie de igualdad de todos los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

24. [...] Los Estados deben proporcionar información acerca de estas leyes y prácticas y de las medidas adoptadas para abolir las leyes y erradicar las prácticas que menoscaben el derecho de la mujer a contraer matrimonio únicamente en virtud de su libre y pleno consentimiento. Cabe observar también que la igualdad de trato con respecto al derecho a contraer matrimonio significa que la poligamia es incompatible con ese principio. La poligamia atenta contra la dignidad de la mujer. Constituye, además, una discriminación inadmisibles a su respecto y debe en consecuencia ser definitivamente abolida allí donde exista.

Es por ello que en concordancia a lo establecido por la CEDAW y la Convención Belem do Para, y en particular de las Recomendaciones y Observaciones emitidas en la materia que se citan, en ningún momento la Constitución de la Ciudad de México reconoce, ni reconocería en igualdad de derechos, ni protege, ni protegería por la ley a la poligamia, ya que, eso sería contrario a sus principios y a los derechos de las mujeres garantizados también por ella.

Aunado a lo anterior, aun cuando la inclusión de la palabra "Todas" en el numeral 2 de del apartado D del artículo 6 de la CPCM ofrece, en palabras de la PGR, un amplio espectro hipotético, se estima que esta situación es acorde con lo dispuesto en el artículo 1º de la CPEUM, el cual prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, **las preferencias sexuales, el estado civil** o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

De hecho, de acuerdo con una jurisprudencia publicada recientemente, el 24 de febrero de 2017, de los Plenos de Circuito⁶⁵, las legislaciones que dispongan que los derechos establecidos para la protección de la familia, entre los que destacan los

⁶⁵ PC, "Pensión alimenticia o compensatoria en uniones de hecho que no sean constantes y estables. para decretar su procedencia, es insuficiente que se haya procreado un hijo en común o que uno de sus integrantes se haya dedicado al cuidado de éste", jurisprudencia PC.I.C J/45 C (10a.) en materia civil, en *Semanario Judicial de la Federación*, décima época, 24 de febrero de 2017.

alimentarios, son exclusivos del matrimonio, del concubinato o de la sociedad de convivencia, excluyendo a otro tipo de parejas de hecho que al convivir de forma constante generan vínculos de solidaridad y ayuda mutua, pero, que por algún motivo no cumplen con todos los requisitos para ser considerados en alguna de las instituciones citadas, **constituye una distinción con base en una categoría sospechosa -el estado civil- que no es razonable ni justificada** y que coloca a este tipo de parejas en una situación de desprotección en relación con su derecho a acceder a un nivel de vida adecuado.

A mayor abundamiento, de acuerdo con el Dictamen que presentó la Comisión de Carta de Derechos ante la Asamblea Constituyente⁶⁶, es importante referirnos al posicionamiento que realizaron las y los diputados constituyentes al señalar que incluyeron la redacción del artículo cuya invalidez se reclama a fin de armonizarlo con el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que dispone:

- 1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.*
- 2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.*
- 3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.*

Asimismo, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), menciona en su artículo 15 sobre el Derecho a la constitución y protección de la familia lo siguiente:

- 1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado quien deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material.*
- 2. Toda persona tiene derecho a constituir familia, el que ejercerá de acuerdo con las disposiciones de la correspondiente legislación interna.*
- 3. Los Estados Partes mediante el presente Protocolo se comprometen a brindar adecuada protección al grupo familiar y en especial a:*
 - a. Conceder atención y ayuda especiales a la madre antes y durante un lapso razonable después del parto;*

⁶⁶ Véase <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20161210-C2D.pdf> . Página consultada el 25 de marzo de 2017

- b. *Garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar;*
- c. *Adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral;*
- d. *Ejecutar programas especiales de formación familiar a fin de contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo en el cual los niños perciban y desarrollen los valores de comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad.*

En ese sentido, la Constituyente incluyó el reconocimiento de las diversas formas y estructuras de familias en congruencia con los estándares internacionales mencionados arriba.

Por otra parte, se suma a lo señalado por la propia Asamblea Constituyente, lo referido en los mismos instrumentos que prohíben la poligamia, ya que al reconocer los derechos humanos de las mujeres, protegen también los derechos de las diversas formas de familia como sigue:

a) Recomendación general Núm. 21 (13º período de sesiones, 1994) La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares:

Diversas formas de familia

13. La forma y el concepto de familia varían de un Estado a otro y hasta de una región a otra en un mismo Estado. Cualquiera que sea la forma que adopte y cualesquiera que sean el ordenamiento jurídico, la religión, las costumbres o la tradición en el país, el tratamiento de la mujer en la familia tanto ante la ley como en privado debe conformarse con los principios de igualdad y justicia para todas las personas, como lo exige el artículo 2 de la Convención.

b) Observación general Núm. 28 Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 3 - La igualdad de derechos entre hombres y mujeres, 68º período de sesiones:

27. Al dar efecto al reconocimiento de la familia en el contexto del artículo 23, es importante aceptar el concepto de las diversas formas de familia, con inclusión de las parejas no casadas y sus hijos y de las familias monoparentales y sus hijos, así como de velar por la igualdad de trato de la mujer en esos contextos (véase la Observación general N° 19, párr. 2). La familia monoparental suele consistir en una mujer soltera que tiene a su cargo uno o más hijos, y los Estados Partes deberán describir las medidas de apoyo que existan para que pueda cumplir sus funciones de progenitora en condiciones de igualdad con el hombre que se encuentre en situación similar.

Es decir, el propio contexto del concepto de diversas formas de familia que es equiparable a lo señalado por el Constituyente de la Ciudad de México al mencionar: **“Todas las estructuras, manifestaciones y formas de comunidad familiar son reconocidas en igualdad de derechos, protegidas integralmente por la ley y apoyadas en sus tareas de cuidado”**, es protector en particular de los derechos humanos de las mujeres, pero, también de las niñas y los niños, personas mayores y de todas las personas.

Para señalar la amplia protección que representa el artículo que se defiende, debemos señalar que también contempla el reconocimiento y protección de las familias conformadas a partir de los matrimonios de personas del mismo sexo y las sociedades de convivencia, es decir es congruente con el derecho al matrimonio civil igualitario reconocido en el Código Civil de la Ciudad de México desde 2009, norma cuya validez ha sido confirmada por los criterios contenidos en las tesis de jurisprudencia 21/2011, 43/2015 y 85/2015 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

En dichos criterios, la SCJN sostiene que la finalidad del matrimonio no es la procreación, que la libertad configurativa del legislador para regular el estado civil de las personas está limitada por las normas constitucionales y, que no existe razón para que el matrimonio entre personas del mismo sexo no sea reconocido, partiendo de la premisa que limitar el mismo a la unión entre “el hombre y la mujer” es discriminatorio para los derechos que garantiza la Constitución a todos sus habitantes.

No está de más recordar que los Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género (Principios de Yogyakarta) instrumento especializado, aunque no vinculante, señala que:

Toda persona tiene el derecho a formar una familia, con independencia de su orientación sexual o identidad de género. Existen diversas configuraciones de familias. Ninguna familia puede ser sometida a discriminación basada en la orientación sexual o identidad de género de cualquiera de sus integrantes.

El artículo 6, Apartado D, numeral 2, de la CPCM, se relaciona estrechamente con el artículo 11, Apartado H, numeral 2, que señala:

Se reconoce en igualdad de derechos a las familias formadas por parejas de personas LGBTTTI, con o sin hijas e hijos, que estén bajo la figura de matrimonio civil, concubinato o alguna otra unión civil.”, a la luz de este artículo toda persona en la Ciudad de México tiene derecho a formar una familia independientemente de su orientación sexual, identidad de género y expresión de género.

Las familias se constituyen de formas diversas a partir del matrimonio, el parentesco —parientes en diverso grado que cuidan a niñas y niños que no viven con su madre o padre-, el concubinato, adopción y/o reconocimiento de hijas e hijos, y la tutela; gracias a los avances en materia del derecho a la igualdad y no discriminación establecido en el artículo primero de la Constitución Federal, derecho que pretende consolidar la Constitución de la Ciudad de México, con el artículo cuya defensa nos ocupa al garantizar los derechos de todas las personas integrantes de una comunidad familiar entre los que se encuentran: la igualdad de género; los derechos sexuales, los derechos reproductivos; derecho a heredar; a la adopción; el derecho a la seguridad social; el derecho a la más amplia protección y asistencia; así como, brindar la

protección del conjunto de instituciones jurídicas que regulan la conformación, estructura, desarrollo en todas sus manifestaciones y formas en igualdad de derechos y protegidas integralmente, lo que significa que siempre será en apego al respeto a los derechos humanos de todas las personas.

Por lo tanto, la pretensión de la PGR consistente en que se expulse de la norma impugnada la porción normativa "Todas", a efecto de **acotar** qué tipo de estructuras, manifestaciones y formas familiares estarán bajo la protección de la ley dentro del orden jurídico capitalino, generaría una discriminación injustificada no solo para las parejas de hecho que por algún motivo no cumplan con todos los requisitos para ser cónyuges, concubinos o convivientes, sino también restringiría el respeto, la protección y garantía del derecho a la familia de todas las personas que conforman diversas estructuras de comunidad familiar y en particular, como la misma Constitución de la Ciudad de México lo contempla -por ser mayoritariamente sujetos del derecho al cuidado- a las personas pertenecientes a los Grupos de atención prioritaria entre los que se encuentran mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, así como ya se mencionó garantizar los derechos de las personas LGBTTTI; consecuentemente, su quinto concepto de invalidez también debe declararse infundado.

Es preciso llamar la atención de ese Alto Tribunal al hecho de que si bien en el concepto de invalidez en estudio se dirige en principio en contra de la figura de la poligamia, la PGR concluye pidiendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que determine cuáles son las formas de convivencia que deben gozar de la protección constitucional. Los argumentos de la Procuraduría parecen más bien enfocados a evitar que se otorgue protección constitucional y legal a formas de convivencia que están reconocidas por el marco normativo preconstitucional de la Ciudad de México, con lo cual, se atentaría en contra de medidas en materia de inclusión que han sido tomadas por el legislador local.

Por ello, al momento de estudiar el fondo de este concepto de invalidez, se solicita a ese Alto Tribunal que analice con detenimiento el contenido del *Dictamen con proyecto de decreto por el que se modifican los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 48 y 57 así como los transitorios cuarto, quinto, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero y décimo cuarto del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, presentada por el C. Jefe de Gobierno, el 15 de septiembre de 2016, que presenta la Comisión de Carta de Derechos (Anexo 17)*, de cuya lectura se podrá percatar que existieron diversas propuestas con las que se pretendió eliminar la palabra "familias" y la protección a todas las formas de convivencia, pero, las mismas fueron desechadas por la Comisión de Carta de Derechos y el texto fue aprobado, señalando lo siguiente:

QUINTO. En el capítulo II, esta Comisión considera que el artículo 11 del proyecto original, "Derecho a la ciudad" puede incorporarse al artículo 17, pues guarda una relación secuencial con el concepto de Ciudad habitable. El apartado de la autodeterminación personal figura al inicio de este artículo 11, pues implica una protección amplia y general de los aspectos que conforman la vida de la persona que pertenecen a su esfera libre y autónoma de decisión, y que se desarrollan en este apartado, tales como la integridad, el pensamiento, el desarrollo de la personalidad, la identidad, la sexualidad, la reproducción, la seguridad jurídica, la defensa de los mismos derechos y el acceso a la justicia. **En este artículo también se reconoce a las familias la más amplia protección, en su ámbito individual y colectivo, así como la igualdad de derechos a todas las formas, estructuras y manifestaciones de comunidad familiar.**

Con ello, la Asamblea Constituyente contempló en el texto constitucional el reconocimiento a diversos tipos de familias y les otorgó protección jurídica a quienes las integran. Logrando así, conservar medidas de inclusión que han sido reconocidas ya por las leyes anteriores a la CPCM.

4.1.7. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON EL CONCEPTO DE INVALIDEZ SEXTO

El concepto de invalidez **Sexto**, la PGR asevera que el artículo 6º, Apartado I y el diverso 11, Apartado P, de la CPCM, regulan el derecho a la libertad religiosa de forma limitada, en tanto que no hace mención a la libertad de culto, en contravención al artículo 24 en relación con los diversos 1º, quinto párrafo, 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, todos de la CPEUM.

La normatividad señalada prescribe lo siguiente:

Artículos de la CPCM	Artículo de la CPEUM
<p>Artículo 6 Ciudad de libertades y derechos A. a H. ... I. Libertad de creencias Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, y religión. Este derecho implica la libertad de tenerla o no, así como de conservarla o cambiarla. Toda persona tiene derecho a actuar de acuerdo a sus convicciones éticas. ...</p> <p>Artículo 11 Ciudad incluyente A. a O. ... P. Derechos de minorías religiosas 1. Todas las personas tienen derecho a una vida libre de violencia y discriminación religiosa, así como a expresar sus convicciones en lo privado y en lo público, en los términos de la ley. 2. Se reconoce la igualdad de derechos a todas las personas, sin importar sus</p>	<p>Artículo 1º. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p> <p>Artículo 14. ... Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. ...</p>

<p>convicciones éticas, de conciencia y de su vida religiosa.</p> <p>3. Las autoridades implementarán mecanismos que protejan a las minorías religiosas para prevenir cualquier tipo de discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y violaciones a sus derechos y libertades.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.</p> <p>...</p> <p>Artículo 24. Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.</p> <p>El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.</p> <p>Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.</p>
--	--

La PGR menciona que los artículos impugnados regulan en exclusiva el derecho a la libertad religiosa, omitiendo pronunciarse respecto de la libertad de culto y, por ello, el reconocimiento del derecho a la libertad religiosa se realizó de manera limitativa, pues, lo impugnado nada dice en torno a la libertad de culto, como sí lo hace el artículo 24, de la CPEUM.

Y basándose en la tesis aislada cuyo rubro es "*Libertad religiosa y libertad de culto. Sus diferencias*"⁶⁷, expone que la inconstitucionalidad de las cláusulas impugnadas se hace manifiesta, debido a que no se reconoce la dimensión o proyección externa de la libertad religiosa (libertad de culto), la cual, es múltiple y se entrelaza de modo estrecho, en muchas ocasiones, con el ejercicio de otros derechos individuales, como la libertad de expresión, la libertad de reunión o la libertad de enseñanza.

Incluso, se menciona que la omisión en que incurrió la Asamblea Constituyente es grave, pues, genera una violación al principio de seguridad jurídica, al impedir a los habitantes de la Ciudad de México saber de qué manera ejercer el derecho a la libertad de religión, y que incurrió en una omisión relativa en competencia de ejercicio

⁶⁷ 1a Sala, "*Libertad religiosa y libertad de culto. Sus diferencias*", tesis 1ª. LXI/2007, en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXV, febrero de 2007, p. 654.

obligatorio⁶⁸, esto es, que se emitió una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero, se realiza de manera incompleta o deficiente, violentándose en consecuencia los principios de certidumbre y seguridad jurídica.

Sin embargo, el artículo 6, Apartado I, de la CPCM, no debe declararse inconstitucional, en virtud de estar apegado los preceptos de la CPEUM, y no existir alguna contradicción entre ellos, y en cuanto a la omisión relativa en competencia de ejercicio obligatorio que menciona la Procuraduría, no se actualiza, pues ello ocurre cuando existe el mandato para hacerlo y en el caso particular, el artículo 24, de la CPEUM, no obliga a las constituciones locales para reproducir o ajustarse a su texto, como si lo hacen el penúltimo párrafo del artículo 108, y el segundo párrafo del artículo 116 de la CPEUM⁶⁹, por citar dos ejemplos, en donde existe la obligación de legislar en los términos que señalan dichos preceptos y para el caso de no hacerlo, sí se incurriría en la omisión legislativa que señala la PGR.

Los ejemplos citados demuestran que la CPEUM fija expresamente el contenido de las constituciones locales, lo que no ocurre para el artículo 24, de dicha carta magna, en lo relativo al derecho de culto, pues, incluso en cuanto a las celebraciones extraordinarias que se realicen fuera de los templos, remite su regulación a la ley reglamentaria, sin mencionar expresamente que las constituciones locales deben reproducir o sujetarse a su texto. Lo anterior, no significa que se puede legislar fuera de lo establecido por el artículo 24, de la CPEUM, pero ello es un tema diverso al analizado y no ocurre en el caso particular.

Así, la circunstancia alegada por la PGR, en el sentido de que se incurrió en una omisión relativa en competencia de ejercicio obligatorio, no se actualiza para el precepto impugnado y, por lo tanto, tampoco se vulneran los principios de certidumbre y seguridad jurídica, motivos por los que el artículo 6, apartado I, de la CPCM debe reconocerse como válido.

Por otra parte, en el mismo concepto de invalidez, se argumenta sobre el principio de no discriminación en relación con la libertad de religión, definiéndola como una discriminación por resultado, pues, a consideración de la PGR, el artículo 11, apartado P, de la CPCM, reconoce derechos relacionados con la libertad religiosa,

⁶⁸ Cfr. Pleno, "Omisiones legislativas. Sus tipos", jurisprudencia P./J. 11/2006 en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1527.

⁶⁹ El artículo 108, párrafo cuarto de la CPEUM, señala lo siguiente: "Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública"; en tanto que el artículo 116, párrafo segundo dispone que: "Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas..."

exclusivamente a las minorías, como si tales derechos no debieran ser ejercidos por las religiones mayoritarias.

Y detalla que se genera una discriminación por razones de religión, ya que los ciudadanos que profesen alguna de las religiones que no sean minoritarias en la Ciudad, no tendrán: (i) derecho a una vida libre de violencia y discriminación religiosa, así como, a expresar sus convicciones en lo privado y en lo público, en los términos de la ley; (ii) derecho a la igualdad sin importar sus convicciones éticas, de conciencia y de su vida religiosa; (iii) ni la protección de las autoridades a efecto de que éstas implementen mecanismos que prevean cualquier tipo de discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y violaciones a sus derechos y libertades. Lo que, según la accionante, genera a su vez un efecto estigmatizador de la norma impugnada.

No obstante, las manifestaciones de la PGR, el artículo 11, apartado P, de la CPCM, debe ser reconocido como válido, pues, la interpretación que realiza dicha Procuraduría, deriva de una lectura aislada y no integral.

En efecto, si se observa el título del artículo 11, destaca que se refiere a la garantía de contar con una Ciudad incluyente, y esto se encuentra robustecido con lo señalado en el Apartado A, cuyo título es "Grupos de atención prioritaria", comenzando a reconocer derechos de estos grupos, en el Apartado C, por lo que se incluyen derechos de las mujeres, de las niñas, niños y adolescentes, de las personas jóvenes, de las personas mayores, de las personas con discapacidad, de las personas LGBTTTTI, de las personas migrantes, de las víctimas, derechos de personas en situación de calle, de las que están privadas de su libertad, de las que residen en instituciones de asistencia social, de las personas afrodescendientes, de las personas de identidad indígena y, finalmente, reconoce derechos de las minorías religiosas que es el tema a estudio.

Por lo tanto, no se trata de un tema de discriminación prohibido por el artículo 1º de la CPEUM, en agravio de religiones mayoritarias, pues, éstas siempre contarán con los derechos establecidos en el artículo 24, de la CPEUM, así como, con lo señalado en el artículo 6, Apartado I, de la CPCM. Lo que hace el artículo 11, apartado P, de la CPCM, es proteger a grupos minoritarios, que por las condiciones precisamente de minoría, puedan ver afectados sus derechos y que, por lo tanto, requieren de una atención prioritaria, para el pleno ejercicio de los derechos, debido a la desigualdad estructural en la que se encuentran y que puede generarles discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales, como lo señala el apartado A, del artículo 11, de la CPCM.

Razones todas ellas, por los que deberá reconocerse la validez de los artículos artículo 6, apartado I y artículo 11, apartado P, de la CPCM.

4.1.8. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON EL CONCEPTOS DE INVALIDEZ SEPTIMO

En el concepto de invalidez Séptimo, la PGR señala que, con la emisión del artículo 6, Apartado E y F, de la CPCM, se invade la esfera competencial del Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad general, específicamente, en cuanto a los servicios que forman parte de la “planificación familiar”, en contravención a los artículos 4º, párrafo cuarto, y 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, así como, a los artículos 12.4, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 13.4, del Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en relación con el artículo 24, de la CPEUM.

Resulta oportuno transcribir la normatividad señalada en el párrafo anterior, que a la letra dispone lo siguiente:

Artículos de la CPCM	Artículos de la CPEUM
<p>Artículo 6 Ciudad de libertades y derechos E. Derechos sexuales Toda persona tiene derecho a la sexualidad; a decidir sobre la misma y con quién compartirla; a ejercerla de forma libre, responsable e informada, sin discriminación, con respeto a la preferencia sexual, la orientación sexual, la identidad de género, la expresión de género y las características sexuales, sin coerción o violencia; así como a la educación en sexualidad y servicios de salud integrales, con información completa, científica, no estereotipada, diversa y laica. Se respetará la autonomía progresiva de niñas, niños y adolescentes.</p> <p>F. Derechos reproductivos 1. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, voluntaria e informada tener hijos o no, con quién y el número e intervalo entre éstos, de forma segura, sin coacción ni violencia, así como a recibir servicios integrales para acceder al más alto nivel de salud reproductiva posible y el acceso a información sobre reproducción asistida.</p> <p>2. Las autoridades adoptarán medidas para prevenir, investigar, sancionar y reparar la esterilización involuntaria o cualquier otro tipo de</p>	<p>Artículo 3o. El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, <u>dicha educación será laica</u> y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa; II. El criterio que orientará a esa educación <u>se basará en los resultados del progreso científico</u>, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.</p> <p>Artículo 4o.... Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.</p> <p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a XV. ...</p>

método anticonceptivo forzado, así como la violencia obstétrica.	XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. ...
--	--

El artículo 105, fracciones I y II de la CPEUM, establece la competencia de la SCJN para conocer de las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad, en los términos que señale la ley reglamentaria, y ésta, a su vez, lo menciona en su artículo 1º.

Sin embargo, para tener una mayor claridad de las diferencias existentes entre cada medio de control constitucional, conviene transcribir la jurisprudencia siguiente:

Época: Novena Época

Registro: 191381

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XII, Agosto de 2000

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 71/2000

Página: 965

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: **a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competencias establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental;** b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.

Controversia constitucional 15/98. Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 11 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número 71/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 875, tesis P./J. 83/2001 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA."

Como se observa, la vía idónea para plantear una invasión de competencias es la controversia constitucional, que no puede ser promovida por la PGR por carecer de facultades para ello, y que pretende subsanar con una acción de inconstitucionalidad, por lo que, al no ser la vía idónea, este concepto de invalidez no es susceptible de ser analizado.

No obstante, para el caso de que la SCJN realice el análisis del concepto de invalidez que plantea la PGR, es necesario referir lo siguiente:

Análisis sobre los derechos sexuales y reproductivos

1. Los derechos sexuales que se reconocen en la Constitución de la Ciudad de México para todas las personas, se refieren a:
 - a) El derecho a decidir sobre la sexualidad;
 - b) El derecho a decidir con quién compartir la sexualidad;
 - c) El derecho a ejercer la sexualidad de manera libre, responsable e informada, sin discriminación, con respeto a la orientación sexual, identidad de género, expresión de género y características sexuales, sin coerción o violencia;
 - d) El derecho a la educación en sexualidad o educación sexual con información completa, científica, no estereotipada, diversa y laica;
 - e) El derecho a servicios de salud integrales con información completa, científica, no estereotipada, diversa y laica, y
 - f) El derecho a que sea respetada la autonomía progresiva de niñas, niños y adolescentes.

Aunque los derechos sexuales se plantearon en un inicio para proteger a las personas del abuso sexual, acoso sexual, violencia sexual, asesinatos por el hecho de considerar que una persona es LGBTI, estos derechos se refieren también a la salud

sexual y parten de la idea de que la sexualidad es una parte fundamental para el libre desarrollo de las personas, tan importante como la libertad de conciencia o la integridad física. Así, se habla de derechos sexuales de niñas, niños y adolescentes, de personas LGBTI y, en general, de todas las personas. “La sexualidad es un elemento común a todas las personas” (Ignacio Sainz, 2004).

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) *“la salud sexual es un estado de bienestar físico, mental y social en relación con la sexualidad. Requiere un enfoque positivo y respetuoso de la sexualidad y de las relaciones sexuales, así como la posibilidad de tener experiencias sexuales placenteras y seguras, libres de toda coacción, discriminación y violencia.”* Por tanto, los derechos sexuales abarcan varios derechos que todas las personas deben vivir de manera libre, sin coerción, si discriminación y sin violencia, estos son: acceso a servicios de salud sexual y reproductiva de calidad; buscar, recibir y difundir información de calidad sobre sexualidad; educación sexual; respeto a la integridad corporal; elección de pareja; decidir ser o no sexualmente activo; relaciones sexuales consensuadas; matrimonio civil consensuado; decidir tener o no tener hijos y cuándo; así como el derecho a tener una vida sexual satisfactoria, segura y placentera. (http://www.who.int/topics/sexual_health/es/)

Dado que el inciso d, referente a la educación sexual es el otro punto que cuestiona la PGR además de la invasión competencial en cuanto a la Planificación Familiar, es importante señalar que la educación sexual no es equivalente a la educación moral y/o religiosa, como podría deducirse del argumento de invalidez que presenta la PGR respecto de los apartados E y F del artículo 6 de la Constitución de la Ciudad de México. Como se menciona en el párrafo anterior, la educación sexual es considerada por la OMS como un componente de los derechos sexuales y la sexualidad, dimensión de la personalidad humana que se protege a través de los derechos sexuales es, como se reconoce en las instancias internacionales, una parte central para el libre desarrollo de la personalidad y la sexualidad es un elemento común a todas las personas independientemente de sus características, su forma de pensar, su religión, etcétera.

En ese sentido, la educación sexual es compatible con lo señalado en el artículo 13, numeral 2, del Protocolo DESC, en el que se enlistan los principios que deben guiar la educación, la cual deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. La educación sexual es necesaria para el pleno desarrollo de la personalidad y para vivir una vida digna; es, como se decía arriba, un componente de los derechos sexuales y estos a su vez son un conjunto de derechos humanos como los señalados en los incisos a) al f) y en lo señalado por la misma OMS.

Los numerales E y F del artículo 6° de la Constitución de la Ciudad de México, no violan el artículo 12.4, de la CADH, en cuanto a la libertad de conciencia y religión, en particular en cuanto a que *“Los padres y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”*, ya que la educación sexual no es un tipo de educación moral y/o religiosa sino una tipo de educación relacionada con la educación de la salud y, cuyo objetivo es el libre y pleno desarrollo de la personalidad.

La educación sexual debe ser científica y apartarse de preceptos religiosos y/o morales, en la India las autoridades publicaron materiales educativos en los que se mostraban claros prejuicios de género al indicar que las jóvenes tenían que hacer que los muchachos controlasen sus impulsos sexuales, ya que *“ellas son naturalmente castas mientras que ellos son lascivos también por naturaleza”*. La educación sexual no debe reproducir estereotipos ni roles de género no igualitarios. (Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos (2010) ICHRP, por sus siglas en inglés).

La OMS señala que los programas de educación sexual deben contener información científicamente correcta, así como, información sobre cómo adquirir y utilizar los anticonceptivos, y los adolescentes deben tener acceso a los servicios de anticoncepción, sin necesidad de obtener permiso de sus padres o tutores. La OMS recomienda expresamente que *“se impartan programas de educación sexual completos y científicamente rigurosos, dentro y fuera de las escuelas, en los que se ofrezca información sobre el uso y la adquisición de anticonceptivos”*. También considera que la educación sexual contribuye al desarrollo saludable de los adolescentes y a un comportamiento sexual y reproductivo responsable, que a su vez se traduce en resultados positivos para la salud, como el aplazamiento del inicio de las relaciones sexuales, la reducción del número de embarazos no deseados y una menor tasa de prácticas sexuales de riesgo. (OMS, 2014, Respeto de los derechos humanos al proporcionar información y servicios de anticoncepción. Orientaciones y recomendaciones).

En la Observación general N° 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) se afirma que el derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar sano. El derecho a la salud entraña libertades y derechos. Entre las libertades figura el derecho a controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no consensuales; y aclara que los Estados deben abstenerse de limitar el acceso a los anticonceptivos u otros medios de mantener la salud sexual y genésica, censurar, ocultar o desvirtuar intencionalmente

la información relacionada con la salud, incluida la educación sexual y la información al respecto.

El artículo 1º, de la Constitución Federal, en su tercer párrafo establece que está *“prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”*

Niños, niñas y adolescentes (NNA):

En relación a si NNA son sujetos de los derechos sexuales, cabe recordar que la Convención sobre derechos del niño de la ONU y el Comité de los Derechos del Niño (CDN) reconocen que la edad a partir de la cual las personas pueden dar su consentimiento para la actividad sexual no es la edad a partir de la cual se las considera adultas. El CDN distingue claramente entre la edad a partir de la cual las personas jóvenes pueden dar su consentimiento para la actividad sexual y la edad a partir de la cual pueden casarse según la ley, que el CDN fija en dieciocho años. El CDN también afirma claramente que las edades a partir de las cuales las personas pueden dar su consentimiento para la actividad homo y heterosexual no deberían ser diferentes. (Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño: Austria (1999) UN Doc. CRC/C/15/Add.98).

También pueden revisarse las Observación Generales No. 3 – El VIH/SIDA y los derechos del niño. Comité de los Derechos del Niño, 2003. UN Doc. CRC/GC/2003/1 y la No. 4 – La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño. Comité de los Derechos del Niño, 2003. UN Doc. CRC/GC/2003/4.

Personas LGBTI

En relación al inciso c (ejercer la sexualidad de manera libre, responsable e informada, sin discriminación, con respeto a la orientación sexual, identidad de género, expresión de género y características sexuales, sin coerción o violencia), la Resolución sobre el combate a la violencia y discriminación basadas en la orientación sexual y la identidad de género (ONU, 2014), se establece que los estados deberán realizar las medidas necesarias para sancionar aquellas conductas o acciones, que propicien, exacerben o inciten a la discriminación contra la población LGBTI, así como, de cualquier manifestación de homofobia, transfobia, lesbofobia y bifobia. De igual manera, en los Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género (Principios de Yogyakarta)

instrumento especializado aunque no vinculante, se señala que *“Toda persona, con independencia de su orientación sexual o identidad de género, tiene derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado frente a todo acto de violencia o daño corporal que sea cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo o grupo.”*

En cuanto a NNA que se consideran a sí mismos LGBT, el Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/29/23, 2015 sobre Discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género, señala que los Estados tienen la obligación de hacer frente a la discriminación contra los niños y jóvenes que se identifican o son percibidos como personas LGBT o intersexuales. Estos actos incluyen el acoso, la intimidación en las escuelas, la falta de acceso a información sanitaria y a servicios de salud, y los tratamientos médicos coercitivos.

En ese sentido, la Ley General de Población, del Reglamento de la Ley General de Población y de la Ley General de Salud las y los adolescentes sean reconocidos como personas sujetas de derechos, dejando atrás la idea de considerarlos como objetos de protección; y en particular, respecto de sus derechos sexuales y reproductivos.

2. Los derechos reproductivos que se reconocen en la Constitución de la Ciudad de México para todas las personas, se refieren a:
 - a) El derecho a decidir de manera libre, voluntaria e informada si se tienen hijos/as o no;
 - b) El derecho a decidir de manera libre, voluntaria e informada con quién se quieren tener hijos/as y el número e intervalo entre éstos;
 - c) El derecho a tomar las decisiones anteriores de forma segura, sin coacción ni violencia, así como a recibir servicios integrales para acceder al más alto nivel de salud reproductiva posible y el acceso a información sobre reproducción asistida, y
 - d) Las autoridades adoptarán medidas para prevenir, investigar, sancionar y reparar la esterilización involuntaria o cualquier otro tipo de método anticonceptivo forzado, así como la violencia obstétrica.

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, reconoce el derecho de las mujeres para decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos.

El artículo 4, de la CPEUM, establece que *“El varón y la mujer son iguales ante la Ley. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos. Toda persona tiene derecho a la protección de la salud.”*

El Reglamento de la Ley General de Población, en el artículo 16 señala que *“La información y los servicios de salud, educación y demás similares, que estén relacionados con programas de planificación familiar, serán gratuitos cuando sean prestados por dependencias y organismos del sector público.”* El artículo 17 de la misma norma se refiere a que *“Los programas de planificación familiar incorporarán el enfoque de género [...] e instruirán sobre los medios permitidos por las leyes para regular la fecundidad”*. En el artículo 18, del Reglamento, se indica que *“La educación e información sobre planificación familiar deberán dar a conocer los beneficios que genera decidir de manera libre y responsable sobre el número y espaciamiento de los hijos y la edad para concebirlos. Asimismo, deberán incluir la orientación sobre los riesgos a la salud que causan infertilidad y las estrategias de prevención y control. El Consejo pondrá especial atención en proporcionar dicha información a los jóvenes y adolescentes.”*

El artículo 20 señala que los *“servicios de salud, salud reproductiva, educativos y de información sobre programas de planificación familiar garantizarán a la persona la libre decisión sobre los métodos que para regular su fecundidad desee emplear.”*

El Comité sobre los Derechos del Niño ha explicado que los servicios de planificación familiar abarcan la educación sexual y ha resaltado la necesidad de asegurar que *“no se prive a los adolescentes de ninguna información o servicios en materia de salud sexual y reproductiva como consecuencia de objeciones de conciencia de los proveedores”*. De acuerdo con la evolución de las capacidades NNA, esta información debe ser entregada independientemente de su estado civil o del consentimiento de sus padres o tutores. (Observación General 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y Comité sobre los Derechos del Niño, Observación General 4 (2003) sobre la salud y desarrollo de los adolescentes.)

En relación con el inciso c y d, el Comité de Derechos Humanos ha considerado que las disposiciones legales que exigen el consentimiento del esposo para que una mujer se someta a una esterilización, violan el derecho de la mujer a su vida privada. (Observación General No. 28 (2000), sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres)

Análisis desde la perspectiva de los derechos de la mujer

La PGR argumenta que los artículos de la CPCM que se observan “so pretexto” de reconocer derechos sexuales y reproductivos invaden la esfera de competencias del Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad general y de los *servicios que forman parte de la planificación familiar*.

En cuanto al parámetro de regularidad constitucional que la PGR hace valer con argumentos respecto a que la planificación familiar debe considerarse solo un tema de “salubridad general” y de competencia federal únicamente, contraría lo señalado por la CPEUM que en su artículo 1º, que prevé las obligaciones de las autoridades de respetar, promover y proteger los derechos humanos en México. En este sentido, es importante señalar que el artículo 6 de la CPCM es completamente concordante con lo que señalan los artículo 3 y 4 de la CPEUM, en lo que se refiere a recibir una educación laica y científica y en lo que se refiere al derecho de las personas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Es decir lo que la PGR nombra como un servicio exclusivo y limitado a cargo de autoridades federales, el texto de la Constitución de la Ciudad de México lo reconoce y protege como un derecho humano y, en particular, de las mujeres, acorde a estándares internacionales en la materia. Para respaldar dicha afirmación, sirven las referencias siguientes:

a) La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), en sus artículos 3, 12 y 14, inciso b, señala:

Los Estados Parte tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas políticas, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizar el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre. [Art. 3]

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres el acceso a servicios de atención médica inclusive los que se refieren a la planificación de la familia. [Art. 12]

Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia. [Art. 14 b]

Además, en la Recomendación General No. 19, de 1992, se aseveró lo siguiente:

RECOMENDACIÓN GENERAL NO. 19 (1992): VIOLENCIA CONTRA LA MUJER
m) Los Estados procuren que se apliquen medidas para impedir la coacción con respecto a la fecundidad y la reproducción, y para asegurar que las mujeres no se vean obligadas a buscar procedimientos médicos riesgosos, tales como los

abortos ilegales, por falta de servicios apropiados en materia de control de la natalidad.

En tanto que, en la Recomendación General No. 24, se afirmó lo siguiente:

RECOMENDACIÓN GENERAL NO. 24: LA MUJER Y LA SALUD. El deber de los Estados Partes de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a los servicios de atención médica, la información y la educación, entraña la obligación de respetar y proteger los derechos de la mujer en materia de atención médica y velar por su ejercicio. Los Estados Partes han de garantizar el cumplimiento de esas tres obligaciones en su legislación, sus medidas ejecutivas y sus políticas. También deben establecer un sistema que garantice la eficacia de las medidas judiciales. El hecho de no hacerlo constituirá una violación del artículo 12. 23. En sus informes, los Estados Partes deben indicar qué medidas han adoptado para garantizar el acceso oportuno a la gama de servicios relacionados con la planificación de la familia en particular y con la salud sexual y genésica en general. Se debe prestar atención especial a la educación sanitaria de los adolescentes, incluso proporcionarles información y asesoramiento sobre todos los métodos de planificación de la familia

Además, en la Recomendación General No. 27, se precisó lo siguiente:

RECOMENDACIÓN GENERAL NO. 27: a) ... se introduzca un programa amplio de salud y derechos sexuales y reproductivos adecuado a cada grupo de edad, como parte del programa de estudios normal de los niveles básico y secundario del sistema educativo;

Finalmente, el Consenso de Montevideo considera el acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva, al considerar que los derechos sexuales y los derechos reproductivos son parte integral de los derechos humanos y su ejercicio es esencial para el goce de otros derechos fundamentales y para alcanzar las metas internacionales de desarrollo y de eliminación de la pobreza.

En ese orden de ideas, deben tenerse en cuenta los contenidos sobre los derechos sexuales y los derechos reproductivos desde el principio de igualdad para mujeres y hombres, a partir de lo establecido de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993; la Conferencia Internacional de 1994 sobre la Población y el Desarrollo y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en 1995, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, 2013; así como, lo que plantea el Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Todo esto en concordancia con la CPEUM, que en su artículo 1º, señala que *“las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las*

garantías para su protección. ... Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”

Análisis desde la perspectiva de los derechos de NNA

La PGR argumenta que el precepto materia de controversia, viola los derechos de libertad de conciencia y religión, y a la posibilidad que tienen los padres para ejercer su derecho a la elección de la educación y formación que pueden proporcionarles a sus hijos, reconocidos en tratados internacionales (artículo 12 CDHC y 13 de Protocolo DESC), al mencionar que será laica y que se respetara la autonomía de niños, niñas y adolescentes.

1. Respeto a los derechos sexuales y reproductivos de los niños, niñas y adolescentes.

El artículo 57 de la Ley General de Niños, Niñas y Adolescentes, en su fracción VII, hace referencia a los derechos que tienen los niños, niñas y adolescentes respecto de la educación relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales, y en el 115 de la misma, habla sobre la responsabilidad que tienen las autoridades para que adopten las medidas necesarias para proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Artículo 57. *Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a una educación de calidad que contribuya al conocimiento de sus propios derechos y, basada en un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, que garantice el respeto a su dignidad humana; el desarrollo armónico de sus potencialidades y personalidad, y fortalezca el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, en los términos del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación y demás disposiciones aplicables.*

...

VII. Establecer acciones afirmativas para garantizar el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes de grupos y regiones con mayor rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, físico, mental, de identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales;

...

Artículo 115. *Todos los órdenes de gobierno coadyuvarán para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, de conformidad con las competencias previstas en el presente ordenamiento y demás disposiciones legales aplicables.*

...

V. Adoptar medidas de protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, psicológico, físico, discapacidad, identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales, u otros que restrinjan o limiten sus derechos;

...

De lo anterior, se desprende la responsabilidad que tiene el Estado de hacer que las autoridades respeten los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, y esto incluye el respeto por sus derechos sexuales y reproductivos, dotándolos de autonomía progresiva.

2. Interés superior del menor.

La Convención sobre los Derechos del Niño hace referencia a los derechos que menciona la PGR en el concepto de invalidez en estudio. Dentro de los derechos que consagra el presente instrumento internacional, se encuentra el derecho que tiene el menor de expresión y a participar en todos los aspectos de su vida.

Principio de No discriminación.

...

B) Principio del Interés Superior del Niño

... El Estado tiene el deber de apoyar a los padres en este rol, pero también el deber de garantizar a los niños que su crianza y educación se dirija hacia el logro de la autonomía en el ejercicio de sus derechos. Los roles parentales no son derechos absolutos, ni meramente poderes deberes, son derechos de los propios niños, es decir, por su Interés Superior, se desprende entonces que desde la ratificación de la Convención existe una absoluta equivalencia entre el contenido del interés superior del niño y los derechos fundamentales del niño reconocidos en el Estado de que se trate, de allí que se pueda afirmar que el interés superior del niño no es más que la satisfacción integral de sus derechos.

D) Principio de Participación

...

El reconocimiento del niño como sujeto de derecho significa necesariamente otorgarle la debida participación integrándolo en los procesos que conciernen a su vida y su persona. El derecho del niño a ser escuchado significa también el derecho a ser respetado en su capacidad de orientación autónoma, a comenzar con la esfera vegetativa para llegar a la esfera intelectual y moral.

La valoración de la propia opinión del menor tiene una consideración importante en la proyección protectora de su persona. El menor de edad no es estrictamente una persona a la que se le imponen determinadas decisiones, hay que se tomar en consideración su punto de vista.⁷⁰

A la luz de lo anterior, de la Convención de los Derechos de los Niños, se desprende la importancia que tiene la participación y la expresión de los menores respecto de sus derechos sexuales y reproductivos, ya que como mencionan los principios anteriores; es el menor quien tiene el derecho a decidir respecto de los temas que atañen su vida. Como se menciona en el presente instrumento, el Estado tiene el deber de apoyar a los padres en este rol, esto es, sin que se discrimine la forma en la que estos quieran educar a sus hijos, pero siempre y cuando se respete la voluntad del menor.

En los argumentos planteados por la PGR se desconoce a las niñas y niños como sujetos plenos de derechos tal y como lo establece la Convención sobre los derechos del Niño (CDN), al desconocer los principios rectores de la CDN respecto del interés

⁷⁰ Galiano Maritan, Grisel, *La Convención de los derechos del niño como tratado de derechos específicos de la niñez y la adolescencia. Máximo referente normativo de cultura jurídica para la infancia*, consultable en: <http://www.eumed.net/rev/cccss/19/ggm.html>

superior, la no discriminación, la opinión de niñas y niños, la autonomía progresiva y la supervivencia y el desarrollo.

Establecer como únicos los derechos de los padres sobre las hijas e hijos, implica una violación al interés superior de la infancia que en su artículo 3, párrafo 1, otorga a niñas y niños el derecho a que se considere y tenga en cuenta de manera primordial su interés superior en todas las medidas o decisiones que le afecten, tanto en la esfera pública como en la privada.

El Comité de los Derechos del Niño ha determinado que el artículo 3, párrafo 1, enuncia uno de los cuatro principios generales de la Convención en lo que respecta a la interpretación y aplicación de todos los derechos del niño, y lo aplica como un concepto dinámico debe evaluarse adecuadamente en cada contexto.

Es de resaltar además que el objetivo del concepto de interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la CDN y el desarrollo integral de la niña y el niño. El Comité sobre los derechos del niño de la ONU ya ha señalado que *"[l]o que a juicio de un adulto es el interés superior del niño no puede primar sobre la obligación de respetar todos los derechos del niño enunciados en la Convención"*. Recuerda que en la Convención no hay una jerarquía de derechos; todos los derechos previstos responden al "interés superior del niño" y ningún derecho debería verse perjudicado por una interpretación negativa del interés superior del niño.

Por lo tanto, el Estado debe garantizar que todos los derechos establecidos en la CDN y en otros tratados internacionales respecto de los derechos de la infancia (incluidas la educación sexual) se encuentren en consonancia con el marco jurídico de la Ciudad de México en materia de derechos humanos, a fin de evitar situaciones violatorias a sus derechos humanos.

De acuerdo con la ponderación de derechos que se desprendería de aplicar la presente Convención, los derechos del niño, son los que deben tomarse en primer lugar. Sin embargo la ponderación que llegase a presentarse de una controversia respecto de los derechos de los niños y el derecho que tienen los padres a la elección de una educación y formación, le corresponde al Órgano Jurisdiccional resolver dicha situación apeándose a lo establecido en el artículo 1º, de la CPEUM.

Por ello, el artículo que impugna la PGR no resulta inconstitucional, ya que, en primer lugar el legislador no pretendía legislar respecto de salud y planificación sexual, simplemente pretendía reconocer el derecho al servicio de salud que tienen todas las personas sin importar las condiciones humanas prevista en el artículo 1º de la Constitución Federal. Y segundo, el precepto que se impugna no es violatorio de los

derechos concedidos a los padres respecto de la planificación familiar en materia de libertad de conciencia y religión y educación, ya que el legislador pretende proteger la autonomía progresiva de los niños, niñas y adolescentes, respecto de sus derechos sexuales y reproductivos.

Por ello, se considera que la PGR, realiza una afirmación basada en interpretaciones que carecen de sustento y son contrarias a los estándares internacionales de derechos humanos en materia de derechos sexuales y derechos reproductivos como se ha mostrado, por lo tanto, el artículo 6, Apartados E y F de la CPCM, deben reconocerse como válidos.

4.1.9. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON EL CONCEPTO DE INVALIDEZ OCTAVO

El concepto de invalidez **Octavo** de la PGR señala que, con la emisión del artículo 6, Apartado A, de la CPCM, se invade la esfera competencial del Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad general, específicamente, en cuanto a la práctica de la eutanasia, en contravención a los artículos 4º, párrafo cuarto y 73, fracción XVI, de la Constitución Federal.

Resulta oportuno transcribir la normatividad señalada en el párrafo anterior, que a la letra dispone lo siguiente:

Artículos de la CPCM	Artículos de la CPEUM
<p>Artículo 6 Ciudad de libertades y derechos A. Derecho a la autodeterminación personal 1. Toda persona tiene derecho a la autodeterminación y al libre desarrollo de una personalidad. 2. Este derecho humano fundamental deberá posibilitar que todas las personas puedan ejercer plenamente sus capacidades para vivir con dignidad. La vida digna contiene implícitamente el derecho a una muerte digna. ...</p>	<p>Artículo 4o. Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a XV. ... XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. 1ª ... 2ª ... 3ª ... 4ª ...</p>

El artículo 105, fracciones I y II de la CPEUM, establece la competencia de la SCJN para conocer de las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad, en los términos que señale la ley reglamentaria, y ésta, a su vez, lo menciona en su artículo 1º.

Sin embargo, para tener una mayor claridad de las diferencias existentes entre cada medio de control constitucional, conviene transcribir la jurisprudencia siguiente:

Época: Novena Época

Registro: 191381

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XII, Agosto de 2000

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 71/2000

Página: 965

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

*Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: **a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental;** b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.*

Controversia constitucional 15/98. Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 11 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número 71/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 875, tesis P./J. 83/2001 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA."

Como se observa, la vía idónea para plantear una invasión de competencias es la controversia constitucional, que no puede ser promovida por la PGR por carecer de facultades para ello, y que pretende subsanar con una acción de inconstitucionalidad, por lo que, al no ser la vía idónea, este concepto de invalidez no es susceptible de ser analizado.

No obstante, para el caso de que la SCJN realice el análisis del concepto de invalidez que plantea la PGR, es necesario comenzar por la definición que el Diccionario de la Real Academia Española, proporciona para la palabra *eutanasia*, que a saber es:

1. f. *Intervención deliberada para poner fin a la vida de un paciente sin perspectiva de cura.*
2. f. *Med. Muerte sin sufrimiento físico.*

Término que la CPCM no utiliza, lo que nos lleva a concluir que la PGR realiza una interpretación carente de sustento, pues, luego de transcribir citas doctrinarias, que a su consideración brindan un panorama respecto de lo que se entiende por muerte digna, concluye que dicha doctrina le permite advertir que la CPCM abre la posibilidad de que se dé por concluida la vida de una persona antes de la muerte natural. Sin embargo, el artículo 6, Apartado A, de la CPCM, solo menciona el derecho a una muerte digna, frase que puede tener diversas interpretaciones y, por lo tanto, no puede traducirse en una muerte anticipada a la natural, muerte asistida o suicidio asistido, como lo pretende hacer valer la Procuraduría.

Incluso, la Ley General de Salud habla de la garantía de los enfermos en situación terminal a una muerte natural en condiciones dignas, pues, el marco legal mexicano no permite la muerte o suicidio asistido que menciona la PGR, existiendo múltiples características que hacen distinguir una muerte digna, en donde un paciente en etapa terminal puede optar por dejar de recibir un tratamiento médico si así lo desea, de conformidad con lo establecido por la Ley General de Salud.

Por ello, se considera que la PGR, realiza una afirmación basada en interpretaciones que carecen de sustento y, por lo tanto, el artículo 6, Apartado A, de la CPCM, debe reconocerse como válido.

4.1.10. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON EL CONCEPTO DE INVALIDEZ NOVENO

El concepto de invalidez **Noveno**, que hace valer la PGR, señala que el artículo 7º, Apartado C, numeral 2, de la CPCM, reconoce el derecho a desempeñarse de manera

libre y a mantener el secreto profesional sólo a los periodistas, dejando sin protección a otros profesionistas cuya función social requieren de igual o mayor protección, en contravención al artículo 1º, párrafos primero y quinto de la CPEUM, y artículo 24 de la CADH.

La normatividad señalada en el párrafo anterior, dispone lo siguiente:

Artículos de la CPCM	Artículos de la CPEUM y CADH
<p>Artículo 7 Ciudad democrática A. y B ... C. Libertad de expresión 1. ... 2. Las personas profesionales de la información tienen derecho a desempeñarse de manera libre y a mantener el secreto profesional, que salvaguarda a periodistas y colaboradores periodísticos en cumplimiento de sus funciones, así como a no ser obligados a revelar sus fuentes de información. En su desempeño se respetará, como eje fundamental, la cláusula de conciencia para salvaguarda de su dignidad personal y profesional e independencia. ...</p>	<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. ... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Convención Americana sobre Derechos Humanos Artículo 24. Igualdad ante la Ley Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.</p>

La PGR señala que el artículo 7 de la CPCM, lejos de priorizar el principio de igualdad jurídica y el principio de no discriminación, lo deja de lado para reconocer el derecho a desempeñarse de manera libre y a mantener el secreto profesional, solo a una profesión en particular –los periodistas-, sin detenerse a advertir que ha dejado sin protección alguna a otros profesionistas cuya función social requieren de igual o incluso, mayor protección.

Y considera que no existe una necesidad, que sea constitucionalmente admisible y proporcional, para proteger a una profesión como el periodismo con el reconocimiento

del secreto profesional y a otras profesiones dejarlas sin ese derecho que resulta fundamental para su desarrollo adecuado

Sin embargo, no debe declararse la invalidez del artículo 7, apartado C, numeral 2 de la CPCM, toda vez que se trata de un precepto que toma en consideración las condiciones actuales de vida de los periodistas y colaboradores periodísticos en cumplimiento de sus funciones, cuyos derechos humanos han sido altamente vulnerados en nuestro país y que requieren de un fortalecimiento normativo que los proteja.

El reconocimiento expreso del derecho al secreto profesional de las y los periodistas, constituye una norma que busca fortalecer las garantías con que cuentan quienes desempeñan dicha labor que es clave para el desarrollo de la vida democrática de cualquier país. Este tipo de medidas resultan necesarias sobre todo en México, pues, de 2000 a 2017 han sido privados de la vida 123 periodistas.⁷¹

La situación delicada de quienes se dedican a tal actividad ha sido reconocida inclusive por la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, quienes señalaron:

...
*Las diversas fuentes consultadas por las Relatorías confirman que la violencia contra periodistas en México es alarmante y tiende a intensificarse... La CNDH reporta que **64 periodistas han sido asesinados del año 2000 a julio de este año y 11 han sido desaparecidos del año 2006 a julio de este año**. De estos casos, 29 asesinatos y 5 desapariciones han ocurrido tan sólo desde el año 2008. A estas cifras se suman los secuestros de periodistas y atentados con explosivos contra medios de comunicación registrados en los últimos meses. Adicionalmente, las Relatorías constataron a través de sus encuentros con periodistas, que **las amenazas y hostigamientos son una característica regular del ejercicio del periodismo**, principalmente del periodismo local que cubre temas de corrupción, delincuencia organizada, narcotráfico, y seguridad pública, entre otros. Según la información recibida, la gran mayoría de las agresiones contra periodistas locales o regionales, no se denuncian por falta de confianza en la gestión de las respectivas autoridades. Las cifras reportadas así como la información adicional recibida permiten afirmar que desde el año 2000 México es el país más peligroso para ejercer el periodismo en las Américas.*

*Según la información recibida, **hay zonas en las cuales los periodistas se encuentran sometidos a intimidación y autocensura**. Por esta razón, resulta extremadamente difícil que en dichas zonas hagan investigaciones y publicaciones sobre temas como crimen organizado, corrupción, seguridad pública y asuntos similares, por la vulnerabilidad y el alto riesgo en que se colocarían. Esta situación afecta a toda la sociedad mexicana que desconoce lo que sucede en dichos lugares, y disminuye la capacidad de acción de las autoridades e incluso de la sociedad, las cuales se ven privadas de información esencial para contrarrestar fenómenos delictivos como la corrupción o el crimen organizado. Según la información recibida de múltiples fuentes, en algunos estados con una fuerte presencia del crimen organizado como Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa, y Tamaulipas, la autocensura ha alcanzado niveles tan dramáticos que la prensa local se ha visto obligada a silenciarse, y no*

⁷¹ Nota intitulada: "En 17 años, van 123 periodistas muertos en México", consultable en: <http://pulsoslp.com.mx/2017/03/23/en-17-anos-van-123-periodistas-muertos-en-mexico/>

registrar hechos de extrema violencia que ocurren en su localidad, los cuales son reportados, en el mejor de los casos, por la prensa nacional o internacional.

Por ello, se considera que el precepto impugnado no implica ningún acto de discriminación en agravio de otros profesionistas, ya que si tomamos en consideración la acción de inconstitucionalidad 8/2014, en la que basa su argumentación la Procuraduría, es claro que el artículo combatido de la CPCM no es discriminatorio, pues, lo que hace es una distinción de un sector que ha sufrido en reiteradas ocasiones diversas violaciones a sus derechos humanos, por lo que resulta razonable que los proteja de manera especial.

En efecto, en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 8/2014, se observa la siguiente explicación:

... no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos. ... No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecta el ejercicio de un derecho humano...⁷²

Entonces lo que hace el artículo 7, Apartado C, numeral 2, de la CPCM, al regular derechos en favor de periodistas y colaboradores periodísticos en cumplimiento de sus funciones, es un trato diferente y no un acto de discriminación en agravio de otros profesionistas, pues la regulación de la CPCM, no afecta derechos humanos de ninguna persona, por el contrario, fortalece los de un grupo que al cumplir con sus funciones periodísticas se vuelven blanco de violaciones a sus derechos humanos.

Por lo anterior es que se deberá declarar la validez artículo 7, apartado C, numeral 2, de la CPCM.

4.1.11. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON EL CONCEPTO DE INVALIDEZ DÉCIMO SEGUNDO

Por otro lado, como **Décimo Segundo** concepto de invalidez, la PGR hizo valer que, con la emisión del artículo 11, apartado I, de la CPCM, se invade la esfera competencial del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración, en contravención al artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal.

Sostiene la PGR que, desde el 5 de febrero de 1917, fecha en que se emitió la CPEUM, el Congreso de la Unión tiene la atribución para emitir la legislación correspondiente

⁷² SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 8/2014, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche, Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de noviembre de 2015, párr. 56.

en la materia de emigración e inmigración, la cual conserva hasta nuestros días, y materializó con la expedición de la Ley de Migración para regular la movilidad internacional de personas, su internación y estancia legal de extranjeros en el país, además de la emigración y el retorno de los migrantes.

Asimismo, continúa la PGR, la Ley de Migración puntualiza los derechos y las obligaciones de los migrantes y de sus familiares, con independencia de la situación migratoria que tengan. Sin embargo, del artículo 11, apartado I, de la CPCM, impone obligaciones a las autoridades, en el sentido de adoptar las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión, cuestión que corrobora la violación a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión en la materia, pues, para efectos de la Ley de Migración, se entiende por autoridad migratoria al servidor público que ejerce la potestad legal expresamente conferida para realizar determinadas funciones y actos de autoridad en la materia migratoria, siendo autoridades migratorias la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Relaciones Exteriores, todas ellas autoridades federales.

En ese sentido, afirma la PGR, si el dispositivo cuestionado pretende regular los derechos de las personas migrantes y de sus familiares, con independencia de su situación, determinando que las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión, es inconcuso que su emisión deviene inconstitucional, pues, la materia de migración no puede ser regulada por ningún otro ordenamiento distinto a la Ley de Migración, y menos aún imponer obligaciones a las autoridades migratorias.

Sobre el particular, como quedó referido al abordar el Octavo concepto de invalidez de la PGR, la vía idónea para plantear una invasión de competencias es la controversia constitucional, que no puede ser promovida por la PGR por carecer de facultades para ello, por lo que, al no ser la acción de inconstitucionalidad la vía idónea, este concepto de invalidez debe desecharse.

No obstante, para el caso de que la SCJN determinara realizar el análisis del concepto de invalidez que plantea la PGR, se estima conveniente tomar en cuenta lo siguiente:

Si bien es cierto que, en términos del artículo 73, fracción XVI, la facultad para dictar leyes sobre emigración e inmigración es una facultad del Congreso de la Unión, también es cierto que ello no entra en oposición con lo dispuesto en el artículo 11, Apartado I, de la CPCM, pues, este último no establece alguna facultad para que el Congreso de la Ciudad de México legisle en materia de emigración y/o inmigración, sino que únicamente reconoce para las personas migrantes y sus familiares la

protección de la ley, con independencia de su situación jurídica, lo cual se estima en consonancia con lo dispuesto en los artículos 1º y 11, de la CPEUM, que respectivamente prohíben toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional y reconocen el derecho que tiene toda persona para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, salvo las limitaciones previstas en las leyes sobre emigración e inmigración.

Además, el reconocimiento que contempla el Apartado I, del artículo 11, de la CPCM no es aislado, sino que está en consonancia con el hecho que se asume en el numeral 5, del artículo 20, de la misma Constitución local, en el sentido de que la Ciudad de México es una Ciudad de tránsito de migrantes, susceptible de recibir migrantes y de ser el destino de migrantes, razón por la cual se establece la obligación para que todas las autoridades locales, en su ámbito de competencia promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de las personas migrantes, lo que también es acorde con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 1º de la CPEUM: *“todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”*.

Y, justamente en congruencia con esta última obligación, es que la parte final del Apartado I, del artículo 11, de la CPCM, determina que las autoridades (refiriéndose a las autoridades locales) adopten medidas necesarias para la protección efectiva de los derechos de los migrantes, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión; y no como lo sostiene la PGR, con la finalidad de imponer obligaciones a las autoridades migratorias que, como bien lo señala, son de carácter Federal (Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración y Secretaría de Relaciones Exteriores) y no están sujetas a las disposiciones constitucionales locales.

Además, el hecho de que las autoridades locales adopten medidas para proteger los derechos humanos de los migrantes tampoco es contrario a las disposiciones de la Ley de Migración, pues, de la lectura de sus artículos 2, 71 y 72, se aprecia que el Poder Ejecutivo Federal determina la política migratoria sólo en su parte operativa, y lo debe hacer recogiendo las demandas y posicionamientos, entre otros, de los gobiernos de las entidades federativas, sin perder de vista la tradición humanitaria de México y su compromiso indeclinable con los derechos humanos. Además, la Secretaría de Gobernación debe celebrar convenios de colaboración y concertación con las dependencias y entidades de las entidades federativas o municipios, con las organizaciones de la sociedad civil o con los particulares, con el objeto de que: participen en la instalación y funcionamiento de los grupos de protección a migrantes y para implementar acciones tendientes a coadyuvar con los actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes que realizan las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas. Asimismo, por disposición del artículo 73 de la

misma Ley de Migración, la Secretaría de Gobernación puede establecer convenios de coordinación con dependencias y entidades de las entidades federativas o municipios y con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención de personas migrantes en situación de vulnerabilidad (niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, mujeres, víctimas de delitos, personas con discapacidad y adultos mayores).

En esa tesitura, la materia que la PGR pretende hacer ver ante esa SCJN como reservada de forma exclusiva al Congreso de la Unión no es tal, y por los argumentos vertidos previamente queda demostrado que, lejos de ser contrario a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVI, de la CPEUM, el contenido del Apartado I, del artículo 11, de la CPCM, es armónico con lo dispuesto en los artículos 14 y 11, de la CPEUM.

Consecuentemente, el concepto de invalidez identificado como décimo segundo debe estimarse infundado.

4.1.12. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON EL CONCEPTO DE INVALIDEZ VIGÉSIMO QUINTO

Como **Vigésimo Quinto** concepto de invalidez, la PGR hizo valer que, con la emisión del artículo 36, Apartado B, numeral 3, de la CPCM, se invade la esfera de competencias de los Tribunales de la Federación para resolver las controversias que se susciten por normas generales, actos u omisiones que violen los derechos humanos, así como, el derecho de protección judicial, en contravención a los artículos 103 y 107, de la CPEUM, y al artículo 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A juicio de la PGR, la porción normativa contenida en el artículo 36, Apartado B, del numeral 3, de la CPCM, consistente en que *“las y los jueces de tutela de derechos humanos de la Ciudad de México conocerán de la acción de protección efectiva de derechos, la cual se sujetará a las siguientes bases”*, resulta violatoria de la competencia de los jueces federales para resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos por la CPEUM, así como, los tratados internacionales.

Lo anterior porque, afirma la PGR, los artículos 103 y 107 consagran la facultad de las instancias jurisdiccionales federales para conocer y resolver a través del juicio de amparo las controversias que se susciten por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violes los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales.

De tal surte, concluye la PGR, que no resulta válido desde el punto de vista del parámetro de regularidad constitucional, que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México les haya otorgado a los “jueces de tutela de derechos humanos” locales la facultad de conocer de la acción de protección efectiva de derechos, ya que esa atribución, por mandato supremo se encuentra reconocida para el Poder Judicial de la Federación. Lo anterior, desde su punto de vista, porque la supremacía constitucional se configura como un principio constitucional del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla, por lo tanto, los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas y de la Ciudad de México, se encuentran impedidos de conocer, a través de instancias ordinarias de resolución acciones por violación a los derechos humanos, pues, ello trae la consecuencia de que se desvirtúe el rango supremo, por un lado de los derechos humanos y, por el otro, de los órganos jurisdiccionales federales, consagrados en el texto supremo, lo cual es en detrimento de los justiciables y de los propios operadores jurídicos.

En relación con dicho concepto de invalidez, podemos afirmar que no asiste la razón a la PGR, simplemente por el hecho de que, en términos del inciso a del numeral 3, del Apartado B, del artículo 36, de la CPCM, los jueces de tutela de derechos humanos de la Ciudad de México sólo conocerán de las acciones de protección efectiva de derechos humanos que se interpongan para reclamar la violación a los derechos humanos previstos **en esa misma Constitución**, y no en la CPEUM, como lo trata de hacer ver la PGR. Por lo tanto, dicha disposición local no entra en conflicto con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la CPEUM, conforme a los cuales, los Tribunales de la Federación son competentes para resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección **por la CPEUM**.

Más aun, el simple hecho de que una Constitución local establezca un medio de control local, como lo es la acción de protección efectiva de derechos, no es contrario a la CPEUM, tan es así que el Pleno de la SCJN ha sostenido en la jurisprudencia P./J. 23/2013 (10a.) que *“es válido establecer un Tribunal Constitucional y **un sistema de medios para exigir la forma de organización de los poderes y la promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito estatal**”*, lo anterior porque *“la superioridad de la Constitución de cada Estado de la Federación sobre el resto de sus normas internas, tiene fundamento en los artículos 40, 41, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*. Para mayor contundencia, se transcribe a continuación la jurisprudencia previamente invocada:

Época: Décima Época
Registro: 2001870
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 1
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 23/2012 (10a.)
Página: 288

CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. ES VÁLIDO ESTABLECER UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y UN SISTEMA DE MEDIOS PARA EXIGIR LA FORMA DE ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES Y LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO ESTATAL.

La superioridad de la Constitución de cada Estado de la Federación sobre el resto de sus normas internas, tiene fundamento en los artículos 40, 41, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de modo que resulta válido establecer un tribunal y un sistema de medios para el control constitucional local, que tenga por finalidad controlar y exigir judicialmente la forma de organización de los Poderes estatales, en cuanto a su régimen interior y la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, en el ámbito del orden estatal, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal.

Acción de inconstitucionalidad 8/2010. Procurador General de la República. 22 de marzo de 2012. Mayoría de diez votos en relación con el sentido; votó en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos. Unanimidad de once votos a favor de las consideraciones contenidas en la presente tesis. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Alfredo Orellana Moyao y Marco Antonio Cepeda Anaya. El Tribunal Pleno, el primero de octubre en curso, aprobó, con el número 23/2012 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de octubre de dos mil doce.

En ese tenor, es claro que el Vigésimo Quinto concepto de invalidez que hizo valer la PGR también resulta infundado.

4.1.13. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON EL CONCEPTO DE INVALIDEZ TRIGÉSIMO PRIMERO

Por otro lado, como **Trigésimo Primer** concepto de invalidez, la Procuraduría hizo valer que, con la emisión del artículo 48, numeral 4, inciso b, de la CPCM, se invade la facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para investigar violaciones graves a los derechos humanos, en contravención al artículo 102, Apartado B, párrafos primero y décimo primero, de la CPEUM, así como, la facultad constitucional que le fue otorgada al Congreso de la Unión para regular al ombudsman federal.

Como sustento de su afirmación, la PGR expone que, previo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la SCJN contaba con la atribución de investigar faltas graves contra las garantías individuales, sin embargo carecía de efectos vinculantes, por ser una facultad no jurisdiccional, razón por la cual, se consideró transferirle esa atribución a la CNDH, y el 10 de junio de 2011 se otorgó a esta última la atribución de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando lo juzgue conveniente el Poder Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las legislaturas locales.

Asimismo, sostiene la PGR, por tratarse de una facultad que constitucionalmente fue reservada al órgano federal protector de derechos humanos, para investigar violaciones graves a los derechos humanos, bajo ninguna circunstancia es posible facultar a otro órgano como la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México para definir los supuestos en que se considerarán violaciones graves de derechos humanos.

Agrega también que el artículo 6, fracción XV, de la Ley de la CNDH, prevé para esta última la atribución de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

Finalmente, concluye la PGR, la Constitución Federal no prevé la posibilidad de que las comisiones de derechos humanos de las entidades federativas tengan la atribución de definir los supuestos en los que las violaciones a los derechos humanos se constituyan como graves, sino que ello es una facultad exclusiva de la CNDH y, en segundo lugar, tal situación debe ser regulada por el Congreso de la Unión a través de la Ley de la materia, la cual es la Ley de la CNDH. Por ende, el precepto cuestionado, al otorgarle a la CDHCM la atribución para definir los supuestos en los que las violaciones a los derechos humanos se consideran graves actualiza: una invasión a la atribución del Congreso de la Unión para regular las cuestiones relativas al Ombudsman nacional; una transgresión al artículo 102, apartado B de la Carta Magna, y una vulneración a las atribuciones de la CNDH para determinar cuándo surge una violación grave a los derechos humanos.

Sobre el particular, se estima conveniente contrastar en una tabla lo dispuesto en el artículo 48, numeral 4, inciso b, de la CPCM, con lo dispuesto en el artículo 102, Apartado B, párrafos primero y décimo primero, de la CPEUM:

Artículos de la CPCM	Artículos de la CPEUM
<p>Artículo 48 Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México ... 4. Son atribuciones y obligaciones de la Comisión de Derechos Humanos: ... b) Definir los supuestos en los que las violaciones a los derechos humanos se considerarán graves. ...</p>	<p>Artículo 102. ... B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. ...</p>

	<p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.</p>
--	--

Como puede advertirse, no existe una contradicción entre el texto del artículo 102, Apartado B, párrafos primero y décimo primero, y lo dispuesto en el inciso b, del punto 4, del artículo 48, de la CPCM, ya que, la facultad establecida por el primer precepto para la CNDH **no es** definir los supuestos en los que las violaciones a los derechos humanos se considerarán graves, sino investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos: i) cuando así lo juzgue conveniente; ii) se lo solicite el Ejecutivo Federal; iii) se lo solicite alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión; iv) se lo soliciten los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas, o v) se lo soliciten las Legislaturas de las entidades federativas.

Y así como no existe la contradicción que plantea la PGR, tampoco resulta fundado que se esté invadiendo la facultad de la CNDH de investigar violaciones graves de derechos humanos por el hecho de otorgar a la CDHCM la facultad de definir los supuestos en los que las violaciones a los derechos humanos se considerarán graves, pues, como se desprende de lo señalado en el párrafo anterior, no es que la CPEUM otorgue únicamente a la CNDH la facultad de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, sino que la Comisión Nacional es la única facultada para hacer esa investigación **cuando así se lo soliciten** las autoridades mencionadas en los incisos ii, iii, iv y v.

Lo anterior se ve robustecido con las siguientes consideraciones:

- De la lectura integral del Apartado B, del artículo 102, de la CPEUM, se observa que tanto el organismo de protección de derecho humanos establecido por el Congreso de la Unión (CNDH), como los establecidos por las legislaturas de las entidades federativas (como la CDHDF) están facultados para conocer de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa, sin que las consideradas graves se reserven exclusivamente para la CNDH.
- Los artículos 3 y 60 de la Ley de la Ley de la CNDH, expedida por el Congreso de la Unión, definen la competencia de la CNDH en los siguientes términos:

A. Es competente en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando

éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación;

B. Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional;

C. Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la Entidad de que se trate, salvo que ante un recurso de queja por inacción o inactividad de estos últimos, la CNDH considere que el asunto es importante y el organismo local puede tardar mucho en expedir la Recomendación, y

D. También corresponde a la CNDH conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas, así como, por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas.

Luego entonces, no se advierte como un parámetro de competencia a favor de la CNDH el carácter grave de los hechos que constituyan violaciones de derechos humanos.

- En congruencia con lo señalado en los puntos anteriores, de la revisión del Plan Estratégico Institucional de la CNDH, vigente a 2019, se observa que dentro de las acciones que planea la CNDH para generar mayor confianza, está la consistente en *“replantear y definir los parámetros y criterios para la atracción de asuntos **de competencia local** que, por la relevancia y **gravedad** de las violaciones a derechos humanos implicadas, así lo requieran”*, es decir, indiscutiblemente hay hechos constitutivos de violaciones graves a derechos humanos que son de competencia local, tan es así que uno de los objetivos de la CNDH en años venideros es definir criterios y parámetros para atraer esos asuntos que, en principio, son de competencia local.
- Inclusive, a nivel de la LCDHDF, que fue emitida por el Congreso de la Unión, le reconoce competencia a la CDHDF para conocer de casos de violaciones graves a derechos humanos, según se desprende de su artículo

Artículo 28.- Las quejas y denuncias sólo podrán presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiere iniciado la ejecución de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos o de que el quejoso o denunciante hubiera tenido conocimiento de los mismos, **el plazo podrá ampliarse en casos graves a juicio de la Comisión de Derechos Humanos para el Distrito Federal.**

En casos de presuntas violaciones a los derechos a la vida, a la libertad y a la integridad física y psíquica de las personas o de esa humanidad, es decir que atenten contra una comunidad o un grupo social en su conjunto, no contará plazo alguno.

En virtud de lo anterior, puede afirmarse que la CPCM no incurre en alguna contradicción con la CPEUM, ni invade alguna competencia del Congreso de la Unión cuando determina como una de las atribuciones de la CDHCM “definir los supuestos en los que las violaciones a los derechos humanos se considerarán graves”.

En este punto, es conveniente señalar que dicha facultad la han ejercitado tanto la Comisión Nacional como la CDHDF, a través de normas contenidas en sus Reglamentos Internos respectivos. En efecto, el artículo 88 del Reglamento Interno de la CNDH dispone:

Artículo 88.- (Escrito de queja por infracción grave a derechos humanos) La excepción a que se refiere el artículo 26 de la Ley, para la presentación del escrito de queja, procederá mediante resolución razonada del visitador general, cuando se trate de **infracción grave a los derechos fundamentales de la persona, tales como atentados a la vida, tortura, desaparición forzada y todas las demás violaciones de lesa humanidad o cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto.**

En tanto que, el artículo 128, del Reglamento Interno de la CDHDF, en su artículo 128, prevé:

Artículo 128.- Para los efectos del artículo anterior, **se considerarán violaciones graves a los derechos humanos los actos u omisiones que impliquen ataques al derecho a la vida, a la integridad física o psíquica de las personas, a la libertad, a la seguridad, así como aquellas que puedan afectar a una colectividad o grupo de individuos.**

Además, al referirse a las Visitadurías Generales, el Manual General de Organización de la CDHDF determina que la Cuarta Visitaduría General atenderá las violaciones graves a los derechos humanos y grupos vulnerables. Inclusive, como ejemplo, en el informe anual 2015, la CDHDF reporta que en ese año registró 917 quejas por presuntas violaciones graves a los derechos humanos como actos de tortura, desaparición forzadas, ejecuciones extrajudiciales o trata de personas, y emitió la recomendación 11/2015. Asimismo, en el informe anual 2016, este Organismo Autónomo señala que 830 quejas fueron calificadas como presuntamente violatorias de derechos humanos, las cuales estaban relacionadas con presuntas violaciones graves a los derechos humanos o en agravio de personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

Por lo que, es de concluir que los organismos de protección de derechos humanos, como parte de sus actividades, conocen de manera cotidiana de hechos que constituyen violaciones graves a los derechos humanos y pueden emitir recomendaciones al respecto.

Luego entonces, se demuestra que es infundado el trigésimo primer concepto de invalidez expuesto por la PGR.

4.1.14. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON EL CONCEPTO DE INVALIDEZ TRIGÉSIMO SEGUNDO

El concepto de invalidez **Trigésimo Segundo** de la PGR, señala que: el artículo 48, numeral 4, de la CPCM actualiza una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, al no prever expresamente que la Comisión de Derechos Humanos local se encuentra impedida para conocer de violaciones a los derechos humanos cuando se trate de asuntos jurisdiccionales y/o electorales, en contravención al artículo 102, apartado B, de la CPEUM.

La normatividad señalada prescribe lo siguiente:

Artículos de la CPCM	Artículo de la CPEUM
<p>Artículo 48 Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México 1. a 3. [...] 4. Son atribuciones y obligaciones de la Comisión de Derechos Humanos: a) Promover el respeto de los derechos humanos de toda persona; b) Definir los supuestos en los que las violaciones a los derechos humanos se considerarán graves; c) Iniciar e investigar, de oficio o a petición de parte, cualquier hecho o queja conducente al esclarecimiento de presuntas violaciones a los derechos reconocidos por esta Constitución; d) Formular recomendaciones públicas y dar seguimiento a las mismas, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes de la materia. Cuando las recomendaciones no sean aceptadas por las autoridades o las personas servidoras públicas, éstas deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; e) Interponer ante la Sala Constitucional juicios de restitución obligatoria de derechos humanos, en los términos que prevea la ley por recomendaciones</p>	<p>Artículo 102. B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud</p>

aceptadas y no cumplidas, a fin de que se emitan medidas para su ejecución;

f) Asistir, acompañar y asesorar a las víctimas de violaciones a derechos humanos ante las autoridades correspondientes en el ámbito de su competencia, a través de abogados, abogadas y otros profesionales;

g) Propiciar procesos de mediación y de justicia restaurativa en las comunidades para prevenir violaciones a derechos humanos;

h) Ejercer al máximo sus facultades de publicidad para dar a conocer la situación de los derechos humanos en la Ciudad, así como para divulgar el conocimiento de los derechos de las personas;

i) Interponer acciones de inconstitucionalidad por normas locales de carácter general que contravengan los derechos reconocidos por esta Constitución;

j) Elaborar y publicar informes, dictámenes, estudios y propuestas sobre políticas públicas en las materias de su competencia;

k) Establecer delegaciones en cada una de las demarcaciones territoriales para favorecer la proximidad de sus servicios, promover la educación en derechos humanos, propiciar acciones preventivas y dar seguimiento al cumplimiento de sus recomendaciones;

l) Rendir informes anuales ante el Congreso y la sociedad sobre sus actividades y gestiones, así como del seguimiento de sus recomendaciones; y

m) Las demás que determinen esta Constitución y la ley.

...

de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará

	<p>anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.</p>
--	---

Ahora bien, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció la jurisprudencia P./J.11/2006, que a la letra dispone:

Época: Novena Época

Registro: 175872

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXIII, Febrero de 2006

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 11/2006

Página: 1527

OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. *En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) **Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente;** c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.*

Controversia constitucional 14/2005. Municipio de Centro del Estado de Tabasco. 3 de octubre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el tres de enero en curso, aprobó, con el número 11/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a tres de enero de dos mil seis.

Jurisprudencia que le permitió a la Procuraduría General de la República concluir que, el artículo 48, numeral 4, de la Constitución Política de la Ciudad de México, al determinar las atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos de la entidad, omitió establecer que no será competente cuando se trate de asuntos electorales y jurisdiccionales, y aseguran que dicha circunstancia actualizó una omisión relativa en competencia de ejercicio obligatorio, en tanto que el precepto cuestionado, al desarrollar la competencia correspondiente no se realiza de manera integral, puesto que se emite en forma parcial o deficiente, impidiendo con ello el desarrollo adecuado de la creación de leyes.

Y complementa su argumentación con la jurisprudencia cuyo rubro es: *“Acción de inconstitucionalidad. Si bien es improcedente contra una omisión absoluta en la expedición de una ley, no lo es cuando aquélla sea resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.”*⁷³

Sin embargo, se considera que, el artículo 48, numeral 4, de la Constitución Política de la Ciudad de México no es inconstitucional, pues, los preceptos de este ordenamiento no deben ser una copia fiel de la CPEUM y, por lo tanto, no se deben reproducir de forma idéntica todos los párrafos del artículo 102, apartado B, de la CPEUM; sino que, en ejercicio de la autonomía de la Ciudad de México, su texto constitucional debe regular lo establecido en la CPEUM, pero sin exceder sus parámetros.

Así, la circunstancia alegada por la PGR, en el sentido de que se omitió establecer que la falta de competencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México para conocer de asuntos electorales y jurisdiccionales de ningún modo puede actualizar una omisión legislativa, pues, la CPEUM claramente marca ese límite a todos los organismos protectores de derechos humanos, incluyendo a la CNDH y ya que la Constitución local deriva de la CPEUM, el límite a la competencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, ya se encuentra señalado, sin que sea necesario reiterarlo en cada ordenamiento legislativo.

Por lo tanto, podemos afirmar que, no se genera ninguna falta de certeza jurídica, para las personas que consideran prudente presentar alguna queja por presuntas violaciones a sus derechos humanos en la Ciudad de México, y mucho menos ocurre para los integrantes del organismo protector de derechos humanos local, pues, como

⁷³ Pleno, *“Acción de inconstitucionalidad. Si bien es improcedente contra una omisión absoluta en la expedición de una ley, no lo es cuando aquélla sea resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas”*, Jurisprudencia P./J.5/2008 en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXX, noviembre de 2009, p. 701.

se ha mencionado, la CPEUM, claramente señala el impedimento para cualquier organismo de esta naturaleza en el país, para conocer de asuntos jurisdiccionales y electorales.

Motivos por los que resulta infundado el concepto de invalidez en comento y, en consecuencia, se solicita se reconozca la validez del artículo 48, numeral 4, de la CPCM.

4.1.14. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON EL CONCEPTO DE INVALIDEZ TRIGÉSIMO SÉPTIMO

El concepto de invalidez **Trigésimo Séptimo**, que hace valer la PGR, señala que el proceso legislativo que concluyó con la emisión de los artículos 2, 8, 9, 11, 15 a 19, 21, 25 a 27, 52, 53 y 57 a 59 de la CPCM, vulnera los artículos 2º de la CPEUM y 6, párrafo 1, inciso a, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional, así como 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, toda vez que no se realizó la consulta a las comunidades indígenas, de conformidad con los parámetros constitucionales y convencionales.

La accionante expone que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º, de la CPEUM, así como, los numerales 6, párrafo 1, inciso a, y 7 del convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT, ratificado por México el 5 de septiembre de 1990, existe la obligación de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Añade que los preceptos 18 y 19, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, disponen que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos, y que los pueblos indígenas, tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes⁷⁴, concluyendo que los artículos impugnados de la CPCM, inciden en el ámbito de comunidades indígenas,

74 Esto lo obtiene también de la SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, promovidas por el Partido Político Local Unidad Popular; Partido Socialdemócrata de Oaxaca; Partido Acción Nacional y Partido Movimiento Ciudadano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de diciembre de 2015; misma que a su vez retoma argumentos de la SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 32/2012, promovida por el Municipio de Cherán, Estado de Michoacán, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 2014; véase también CoLDH, Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, sentencia de 27 de junio de 2012 (fondo y reparaciones).

razón por la cual la ausencia de consulta en la creación de las mismas, implica que esa SCJN declare su invalidez.

Al respecto, a fin de desvirtuar los argumentos expuestos por la PGR, es necesario referir lo siguiente:

El 29 de septiembre de 2016, la Asamblea Constituyente aprobó su Reglamento denominado Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, mismo que se publicó el 30 de septiembre de 2016, en su Gaceta Parlamentaria. En dicho Reglamento se establecieron las bases para organizar los trabajos de análisis, discusión y aprobación del texto constitucional y, en su artículo 22, se establecieron las ocho Comisiones de Dictamen para atender determinadas temáticas y articulados.

De conformidad con el numeral 8, del artículo 22, del citado Reglamento, la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas fue la responsable de *“desahogar las consultas con los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios que determina la normatividad internacional”*. Es decir, que la Asamblea Constituyente previó e implementó la debida consulta indígena de la propuesta de texto constitucional en materia indígena, lo cual es un ejercicio único, ya que si bien existen experiencias internacionales de ejercicios de consulta indígena sobre propuestas de leyes o reformas de las mismas, no se había realizado una consulta indígena durante un proceso constitucional, como el realizado por la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México⁷⁵.

En el anexo I de la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México de fecha 8 de diciembre de 2016, se observa la Convocatoria de la Consulta Indígena a los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, sobre los Derechos que les Competen en la CPCM⁷⁶. Convocatoria que fundamentan en los artículos 1º, párrafos primero y tercero, 2º y 133 de la CPEUM; 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 6, numeral 1, inciso a y 2 del Convenio 169, de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 22, numeral 8, del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asambleas Constituyente, así como, el Protocolo de Consulta aprobado por unanimidad en sesión permanente del día 30 de noviembre de 2016, por la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

⁷⁵ Da contexto a la afirmación consultar la ponencia de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Victoria Tauri-Corpuz para el Coloquio Internacional sobre el derecho a la consulta libre, previa e informada: estándares y experiencias internacionales y regionales, de fecha 8 de noviembre de 2016, misma que brindó en la Universidad del Claustro de Sor Juana, en la Ciudad de México.

⁷⁶ Disponible en la liga <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20161208-I.pdf>

Como parte de los aspectos básicos, se establecieron los principios y mecanismos de consulta, entre ellos se identificaron a las autoridades responsables, sujetos de consulta, objetivos y materia de consulta, grupo de observadores (la Relatoría de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU en México, la CNDH, la CDHDF), concurrencia institucional. Asimismo, se establecieron fases y fechas para llevar a cabo la consulta, entre las cuales están: Realización y emisión de la convocatoria, fase informativa, fase deliberativa, fase de sistematización de resultados y fase de entrega de dictamen. También se generaron convenios institucionales con el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y con la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para Comunidades (SEDEREC) para llevar dichas tareas.

Con base en anterior, es claro advertir que el proceso de consulta se realizó considerando los parámetros normativos del derecho internacional de los pueblos indígenas -que la misma PGR refiere en su argumentación-, dando cumplimiento en particular a lo referido por el Convenio 169 el cual señala que los Estados deberán consultar a los pueblos indígenas “[...] *mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean **medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente***”⁷⁷, siendo el objeto de la consulta, por tener esa categoría, el Dictamen de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, **relativo a sus derechos específicos en el texto constitucional.**

Con ello, la Constituyente garantizó y protegió los derechos humanos colectivos e individuales a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México con artículos 57, 58 y 59, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Se pueden consultar diversos informes⁷⁸ de los resultados del proceso de consulta a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, en donde se establecen reseñas que muestran el cumplimiento de lo dispuesto por la CPEUM, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

⁷⁷ Véase artículo 6, numeral 1, inciso a) del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

⁷⁸ Disponibles para su consulta en las ligas: <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20170106.pdf>; <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20170121-I.pdf> y <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20170130.pdf>

El procedimiento determinado por la Asamblea Constituyente para realizar la consulta, la realización y emisión de la convocatoria, las fases informativa, deliberativa, de acuerdos y diálogo y sistematización de resultados consta en los informes ya referidos cuyo contenido demuestra la falta sustento en los argumentos de la PGR para pedir que se invaliden los artículos impugnados de la CPCM, pues, está demostrado que se realizó la consulta que la Procuraduría expresa no se hizo.

No obstante lo anterior, puede notarse que el concepto de invalidez de la PGR es contradictorio, ya que si bien alude a un informe final rendido por la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, con el cual, reconoce que sí se realizó una consulta a las comunidades indígenas para la emisión de la CPCM, antes referida, pretende argumentar que no se cumplió con el estándar que señala la tesis 2a. XXVII/2016 (10a.), esto es, que no se dio cumplimiento a la serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas como: 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) el posible reasentamiento; 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6) la desorganización social y comunitaria; y, 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales entre otros, sin que señale la causa o motivo por las que enuncia.⁷⁹

Sin embargo, se considera inadecuada la exposición que realiza la Procuraduría, pues, hace una interpretación errónea de una tesis -que a su vez es la interpretación que realizó la Segunda Sala de esa SCJN respecto del artículo 2º de la CPEUM y del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo-, cuyo texto se cita a continuación:

Época: Décima Época

Registro: 2011957

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 31, Junio de 2016, Tomo II

Materia(s): Constitucional

Tesis: 2a. XXVII/2016 (10a.)

Página: 1213

PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA. *El derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental reconocida en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, cuya protección puede exigir cualquier integrante de la comunidad o pueblo indígena, con independencia de que se trate o no de un representante legítimo nombrado por éstos. En ese sentido, constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las*

⁷⁹ Segunda Sala, "Pueblos y comunidades indígenas. En su derecho a ser consultados, el estándar de impacto significativo constituye elemento esencial para que proceda", tesis 2a. XXVII/2016 (10Aa.), en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, t. II, junio de 2016, p. 1213.

comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales -ancestrales- que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen. **No obstante, lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno.** Así, se ha identificado -de forma enunciativa mas no limitativa- una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas como: 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) el posible reasentamiento; 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6) la desorganización social y comunitaria; y 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros. Por tanto, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas.

Amparo en revisión 499/2015. José Luis Flores González y otros. 4 de noviembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Juan N. Silva Meza y reservaron criterio respecto al impacto significativo Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Laura García Velasco, María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes y Marco Tulio Martínez Cosío.

Amparo en revisión 500/2015. José Luis Flores González y otros. 4 de noviembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Juan N. Silva Meza y reservaron criterio respecto al impacto significativo Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Laura García Velasco, María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes y Marco Tulio Martínez Cosío.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

De la tesis anteriormente descrita podemos destacar los siguientes puntos:

- a) El derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental reconocida en el artículo 2o. de la CPEUM y en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT;
- b) Ese derecho lo puede exigir cualquier integrante de la comunidad o pueblo indígena, con independencia de que se trate o no de un representante legítimo nombrado por éstos, y
- c) Constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales -ancestrales- que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen.

Hasta aquí, la tesis señala aspectos que fortalecen el derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas; y enseguida menciona la excepción a dicha consulta, destacando lo siguiente:

- Lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, y
- La consulta sólo debe hacerse en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno.

Y para ejemplificar algunas situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas, elabora una lista que concluye con la frase “entre otros”, precisamente porque menciona que es enunciativa y no limitativa:

1. La pérdida de territorios y tierra tradicional;
2. El desalojo de sus tierras;
3. El posible reasentamiento;
4. El agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural;
5. La destrucción y contaminación del ambiente tradicional;
6. La desorganización social y comunitaria; y
7. Los impactos negativos sanitarios y nutricionales

Por ello, a consideración de la Segunda Sala de la SCJN existen más situaciones consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas de las que enuncia, pues, como se ha dicho, incluye las palabras “entre otros”; y concluye estableciendo que las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas.

Razonamientos que demuestran que la PGR realizó una interpretación errónea de la tesis emitida por la Segunda Sala de la SCJN, conforme a la cual:

- a) Cuando los grupos indígenas se ven involucrados en alguna decisión estatal, no siempre se deben llevar a cabo consultas a los mismos;
- b) Primero se debe analizar si la actividad del Estado puede causar impactos significativos en la vida o entorno de los grupos indígenas, pues de lo contrario no es obligatorio realizar la consulta, y

- c) Identificado algún impacto significativo en la vida o entorno de los grupos indígenas la consulta debe realizarse.

Entonces, la consulta de grupos indígenas sólo es exigible cuando se identifique una situación genérica de impacto significativo para ellos, y no en todos los casos. Mucho menos es necesario, como lo sostiene la PGR, que para todos los casos se analice la pérdida de territorios y tierra tradicional, el desalojo de tierras, el posible reasentamiento, el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, entre otros, para que pueda estimarse que se una consulta a pueblos indígenas se llevó a cabo correctamente.

Ahora bien, para el caso que nos ocupa, el proceso legislativo que concluyó con la emisión de los artículos 2, 8, 9, 11, 15 a 19, 21, 25 a 27, 52, 53 y 57 a 59 de la CPCM, cumple con lo establecido en los artículos 2º de la CPEUM y 6, párrafo 1, inciso a, del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como, 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, toda vez que se realizó la consulta a las comunidades indígenas, de conformidad con los parámetros constitucionales y convencionales, por lo que deberá declararse la validez de los mismos.

Incluso el artículo 25, Apartado A, numeral 6, de la CPCM, lo retoma como un derecho al señalar: *“esta Constitución reconoce el derecho de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, residentes a ser consultados en los términos de esta Constitución y tratados internacionales”*.

Es por ello que, al resultar infundados los argumentos de la PGR, se solicita se reconozca la validez de los artículos impugnados.

4.2. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

4.2.1. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON EL CONCEPTO DE INVALIDEZ PRIMERO

El concepto de invalidez **Primero**, que hace valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, menciona que, el artículo 36, Apartado B, numeral 4, así como el artículo 48, numeral 4, inciso e, ambos de la Constitución Política de la Ciudad de México son una violación a la obligación de las autoridades de respetar los derechos humanos, a la garantía de los derechos humanos, al derecho de acceso al sistema constitucional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, vía recurso de inconformidad, y a la tutela efectiva de los derechos humanos, consagrados en los artículos 1º; y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La normatividad señalada en el párrafo anterior, dispone lo siguiente:

Artículos de la CPCM	Artículos de la CPEUM y CADH
<p>Artículo 36 Control constitucional local ...</p> <p>B. Competencia ...</p> <p>4. La Sala Constitucional conocerá del juicio de restitución obligatoria de derechos humanos que interpondrá la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en los términos que prevea la ley por recomendaciones aceptadas y no cumplidas, a fin de que se emitan medidas para su ejecución. La resolución deberá emitirse en un plazo máximo de diez días naturales. ...</p> <p>Artículo 48 Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México ...</p> <p>4. Son atribuciones y obligaciones de la Comisión de Derechos Humanos: ...</p> <p>e) Interponer ante la Sala Constitucional juicios de restitución obligatoria de derechos humanos, en los términos que prevea la ley por recomendaciones aceptadas y no cumplidas, a fin de que se emitan medidas para su ejecución; ...</p>	<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.</p> <p>Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.</p> <p>Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.</p> <p>Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.</p> <p>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p> <p>Artículo 102. B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos</p>

que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen

propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma,

	<p>religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.</p> <p>2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.</p>
--	--

Ahora bien, la CNDH argumenta que, con el juicio de restitución obligatoria previsto en los artículos 36, Apartado B, numeral 4 y 48, numeral 4, inciso e, de la Constitución Política de la Ciudad de México, se priva a las personas del acceso al sistema constitucional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, mediante recurso de inconformidad; lo que se traduce en una afectación al sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, y termina por afectar la protección de los derechos humanos de las personas en este sistema, que ahora queda condicionada a la decisión de un ente judicial local.

Continúa exponiendo que lo anterior, inhibe la intervención de la Comisión Nacional en estos asuntos pues, aunque son de competencia originaria de la CNDH, se vuelven inaccesibles por convertirse el cumplimiento de recomendaciones dictadas por la CDHCM, en asuntos jurisdiccionales de fondo. Y las personas se ven privadas de la posibilidad de que un ente nacional autónomo, imparcial y especializado, como es la CNDH, pueda tomar conocimiento de sus inconformidades y resolverlas en el sistema constitucional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

Sin embargo, la facultad establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos relativa a conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas, no le dota de exclusividad.

En efecto, contrario a las manifestaciones que presenta la CNDH, podemos decir que, el denominado juicio de restitución obligatoria previsto en la Constitución Política de la Ciudad de México, es en cumplimiento del principio de progresividad al que se refiere el párrafo tercero del artículo 1º de la CPEUM, pues, aunque la CNDH tiene facultad de conocer sobre cuestiones relativas al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los organismo locales de protección de los derechos humanos a través del recurso de impugnación, sus determinaciones no son vinculatorias.

Por ello, el hecho de que se faculte a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México para conocer del juicio de restitución obligatoria, por recomendaciones aceptadas y no cumplidas, a fin de que se emitan medidas para su ejecución, además de no ser contrario a la CPEUM, beneficia a la ciudadanía, pues ahora el poder judicial también podrá emitir medidas ante el incumplimiento de

recomendaciones previamente aceptadas, algo que fortalece el sistema de protección de los derechos humanos.

Aunado a ello, el artículo 49, de la LCDHDF, menciona que, la autoridad o servidor público que haya aceptado la recomendación emitida por la Comisión tendrá la responsabilidad de su total cumplimiento.

Entonces, el dotar a una sala integrante del Tribunal Superior de Justicia de esta Ciudad, de la facultad de conocer de los incumplimientos de recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos local previamente aceptadas, más que privar a las víctimas de violaciones de derechos humanos de un recurso, fortalece el sistema de protección de los derechos humanos y, por lo tanto, los beneficia.

Aunado a ello, debe destacarse que el recurso de impugnación ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo interpone la persona o personas que hayan tenido el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado ante el organismo local, y éste a su vez, lo remite al organismo nacional; en tanto que el juicio de restitución obligatoria, está previsto para que lo interponga el organismo protector de derechos humanos que emitió la recomendación, ante el Tribunal Superior de Justicia, lo que despeja el conflicto planteado en los argumentos de la CNDH, pues ambos recursos pueden coexistir y el segundo no es contrario, ni priva al ciudadano de interponer el recurso de impugnación.

Un ejemplo de lo anterior sería que el organismo protector de derechos humanos local no interpusiera el juicio de restitución obligatoria; sin embargo, el quejoso o agraviado contará con la facultad de interponer el recurso de impugnación, para que la CNDH conozca del asunto.

Incluso existen ya otras entidades federativas que cuentan con un recurso similar al que se discute, como es el previsto en la Constitución Política del Estado de Oaxaca, cuyo artículo 1, último párrafo y 106, apartado B, fracción V, establecen el juicio para la protección de los derechos humanos, por incumplimiento de las recomendaciones hechas a la autoridad por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, cuya substanciación es competencia de la Sala Constitucional, integrante del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad federativa.

Y aunque con facultades diferentes, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el artículo 64, fracción I, señala la existencia de una Sala Constitucional, integrante de su Tribunal Superior de Justicia con facultades para: conocer y resolver, del juicio de protección de derechos humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se

reserve y reparar, en los términos que establezca la ley respectiva, las violaciones a dichos derechos.

Como se observa, el juicio de restitución obligatoria no priva a las víctimas de violaciones a los derechos humanos de acudir ante la CNDH mediante el recurso de impugnación, por cuestiones relativas al cumplimiento de recomendaciones emitidas por el organismo protector de derechos humanos local, pues en el juicio de restitución obligatoria, es la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México la facultada para interponer el juicio cuando no se cumpla a una recomendación previamente aceptada y no la víctima o quejoso, quien continuará conservando su derecho a inconformarse.

Para concluir, se debe señalar que, de la lectura de los artículos impugnados, se puede advertir que el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos, constituye solamente una vía de ejecución de las recomendaciones aceptadas, pero no cumplidas, que no implica la posibilidad de que la Sala Constitucional entre al estudio del fondo del caso investigado por la CDHCM, por lo que, no existe una violación a la separación que deriva del artículo 102, Apartado B, de la CPEUM, entre los sistemas jurisdiccional y no jurisdiccional de protección de derechos humanos que existen en nuestro país.

En consecuencia, se solicita a ese Alto Tribunal reconocer la validez del artículo 36, Apartado B, numeral 4, así como, del artículo 48, numeral 4, inciso e, ambos de la CPCM.

4.2.2. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON EL CONCEPTO DE INVALIDEZ SEGUNDO

En el concepto de invalidez **Segundo**, la Comisión Nacional considera que la parte normativa del artículo 33, numeral 1, de la CPCM, que señala “*se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano*”, transgrede los derechos de remuneración proporcional e irreductibilidad salarial, así como, los principios de seguridad en el empleo, de asignación presupuestaria y de no disminución, en favor de los servidores públicos que presten un servicio, empleo, cargo o comisión, mismos que están previstos en los artículos 123, Apartado B, fracción IV, y 127, de la CPEUM.

Al respecto, se debe señalar que dicho razonamiento para de una base equivocada, pues, no se da una lectura a la porción normativa referida, atendiendo a los artículos 4, Apartado C, numerales 1 y 2; 5, Apartado A, numeral 5; 11, Apartado G, numeral 1; y, 60, numeral 1, párrafos primero y tercero, de la propia CPCM, que prevén lo siguiente:

Artículo 4

Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos

...

C. Igualdad y no discriminación

1. La Ciudad de México garantiza la igualdad sustantiva entre todas las personas sin distinción por cualquiera de las condiciones de diversidad humana. **Las autoridades adoptarán medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa.**

2. Se prohíbe toda forma de discriminación, formal o de facto, que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto o resultado la negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de los derechos de las personas, grupos y comunidades, motivada por origen étnico o nacional, apariencia física, color de piel, lengua, género, edad, discapacidades, condición social, situación migratoria, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencia sexual, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, estado civil o cualquier otra. También se considerará discriminación la misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, islamofobia, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia. **La negación de ajustes razonables, proporcionales y objetivos, se considerará discriminación.**

Artículo 5

Ciudad garantista

A. Progresividad de los derechos

...

5. Las medidas que adopte la autoridad incorporarán los **ajustes razonables** y el diseño universal.

...

Artículo 11

Ciudad incluyente

...

G. Derechos de personas con discapacidad

1. Esta Constitución reconoce los derechos de las personas con discapacidad. Se promoverá la asistencia personal, humana o animal, para su desarrollo en comunidad. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para salvaguardar integralmente el ejercicio de sus derechos y respetar su voluntad, garantizando en todo momento los principios de inclusión y accesibilidad, considerando el diseño universal y los **ajustes razonables**.

...

Artículo 60

Garantía del debido ejercicio y la probidad en la función pública

1. Se garantiza el derecho a la buena administración a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero incluyente, y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción.

...

Para garantizar el acceso a los derechos para las personas con discapacidad se deberán contemplar ajustes razonables, proporcionales y objetivos, a petición del ciudadano interesado.

De los preceptos transcritos, se desprende que la Asamblea Constituyente, al hablar de ajustes razonables se refiere a una obligación de las autoridades de llevar a cabo adecuaciones para garantizar los derechos de las personas con discapacidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, se desprende que la frase “ajustes razonables” no se refiere a la posibilidad de disminuir la remuneración de las personas servidoras públicas, sino, que se trata de una disposición complementaria de las ya citadas, inclusive está íntimamente relacionada con la obligación establecida en el artículo 60, numeral 1, párrafos primero y tercero, de la propia CPCM, según el cual, las personas interesadas podrán pedir a las autoridades el que realicen ajustes razonables para garantizar los derechos de las personas con discapacidad.

Bajo este contexto, el artículo 33, numeral 1, toma un cariz distinto:

Artículo 33

De la Administración Pública de la Ciudad de México

1. La Administración Pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal y se regirá bajo los principios de la innovación, atención ciudadana, gobierno abierto, integridad y plena accesibilidad con base en diseño universal. La hacienda pública de la Ciudad, su administración y régimen patrimonial serán unitarios, incluyendo los tabuladores de remuneraciones y percepciones de las personas servidoras públicas. Se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano.

Pues, se advierte que los ajustes razonables referidos se relacionan con el principio de plena accesibilidad que regirá a la Administración Pública de la Ciudad de México, mas no con lo relativo a las remuneraciones, pues los ajustes razonables que pueden pedir las personas, son los que permitan garantizar los derechos de las personas con discapacidad.

En consecuencia, el concepto de invalidez en estudio deviene infundado y, por lo tanto, se solicita se reconozca la validez del precepto impugnado.

4.2.3. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON EL CONCEPTO DE INVALIDEZ TERCERO

Como **TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ**, la CNDH afirma que el primer párrafo del artículo Octavo Transitorio de la CPCM establece un parámetro de regularidad en materia de derechos humanos que posibilita la negación de derechos humanos, so pretexto de contradecir el texto local, aun cuando los mismos sean protegidos en la Constitución Federal o los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, transgrediendo con ello el principio de supremacía constitucional en materia de derechos humanos previsto en los artículos 1° y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A juicio de la CNDH, el primer párrafo del artículo Octavo Transitorio establece una condición para reconocer la vigencia de los derechos humanos y su aplicación progresiva: que los derechos humanos no se opongan a la constitución local. Lo anterior, a pesar de que la Constitución Federal no faculta a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México para establecer y limitar el reconocimiento y protección de los derechos humanos de los habitantes de esta Ciudad a los que contemple el texto de la Constitución local. Más aun, la CNDH sostiene que no corresponde a Legislaturas de los Estados reglamentar, matizar o de cualquier forma referirse al parámetro de interpretación y reconocimiento de derechos humanos, pues de permitirse esa regulación podría generarse un esquema diferenciado y múltiple en cada una de las entidades federativas, lo que lejos de coadyuvar a la generación de criterios uniformes

y homogéneos en materia de la protección de derechos humanos en el Estado mexicano, se traduciría en el detrimento de tales derechos en perjuicio de las personas.

Al respecto, se estima conveniente señalar que el 25 de octubre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “*Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, en virtud del cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes. Dicho Estatuto determinaría, en términos del artículo 122, fracción I, la distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal; las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal; los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal; las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales, y las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes.

El referido Estatuto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, y desde entonces hasta nuestros días contempla en su Título Segundo los derechos y obligaciones de carácter público. Dentro de este Título, el artículo 16 dispone que: “*En el Distrito Federal todas las personas gozan de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además tendrán los derechos y obligaciones que establecen este Estatuto y las leyes correspondientes*”; ante esta remisión a la Constitución Federal, el Estatuto no incorpora disposiciones sobre derechos humanos en particular, salvo la referencia a los derechos a la protección de las leyes, a la prestación de los servicios públicos, a utilizar los bienes de uso común, a ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos y a ser informados sobre la emisión de disposiciones normativas, así como a algunos derechos políticos (como votar y ser votados).

Sin embargo, la circunstancia anterior no ha sido obstáculo a lo largo de todos estos años para que el órgano legislativo local haya sido prolijo en la emisión de leyes y reglamentos que se refieren a diversos derechos humanos. Esto, favorecido por varias reformas políticas y de reconocimiento de la importancia de la hoy Ciudad de México. Así, aunque el Decreto de octubre de 1993 y el Estatuto emitido en 1994 sólo otorgaron

al órgano legislativo local (Asamblea de Representantes) la facultad legislativa en ciertas materias, y siempre que los proyectos de leyes o decretos se remitieran para su promulgación al Presidente de la República (correspondiendo el refrendo al Jefe de Gobierno), pocos años después, en 1996, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto, se realizó una reforma estructural al régimen de gobierno del Distrito Federal, *“aumentándose las facultades de los órganos locales y, además, permitiendo la elección democrática del titular del Órgano Ejecutivo Local, se le otorgó a la Asamblea de Representantes el reconocimiento expreso a su facultad legislativa al cambiar su denominación a Asamblea Legislativa. Asimismo, se dispuso que el Jefe de Gobierno tuviera la facultad de promulgar y publicar las leyes de la Asamblea”*⁸⁰.

En ese sentido, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, de agosto de 2009, ofrece un panorama claro de los derechos humanos en el régimen jurídico-político del entonces Distrito Federal:

... Respecto de las materias que concurren en el derecho a un nivel de vida adecuado se han expedido diferentes leyes y reglamentos y se han distribuido las competencias entre las instituciones públicas (Gobierno del Distrito Federal –GDF–; Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal –TSJDF–; Asamblea Legislativa del Distrito Federal –ALDF–, Delegaciones del D. F. y organismos descentralizados y desconcentrados), destacando los casos de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, esta última como marco jurídico de los programas de gobierno de la ciudad de México.

Además de estas dos leyes... la ciudad de México cuenta con leyes sectoriales en materia de educación, salud, vivienda, medio ambiente y agua, que enuncian el contenido de estos derechos y especifican las competencias y obligaciones de las autoridades respectivas...

En términos de democracia y derechos humanos, el Distrito Federal, dado el régimen diferenciado que lo organiza jurídica y políticamente, no cuenta con una Constitución que hubiera sido aprobada por un legislativo local, sino que lo rige un Estatuto de Gobierno, aprobado y reformado por el Congreso de la Unión. En el marco de este Estatuto, la ciudad de México cuenta con el Código Electoral, la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ordenamientos aprobados por la ALDF.

El derecho a la igualdad y a la no discriminación en la legislación local se contempla en la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (LPEDDF), que asimismo crea el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal.

La Ciudad de México cuenta también con una amplia gama de leyes que protegen derechos de grupos específicos de la población. Así están la Ley de las Niñas y Niños del Distrito Federal, la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Distrito Federal, la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal, la Ley para las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal, así como algunos artículos de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal y el artículo 206 del

⁸⁰ Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 80/2008 promovida por el Partido Político Nacional Convergencia, en contra del Congreso de la Unión, del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y de otras autoridades, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de septiembre de 2008.

Con el contexto anterior, podemos decir que el artículo Octavo Transitorio de la CPCM se refiere justamente a los derechos humanos que se han reconocido en la Ciudad de México, a través de las diversas leyes que ha emitido la Asamblea Legislativa, para que conserven su vigor y se apliquen conforme al principio de progresividad en lo que no se opongan a la CPCM:

OCTAVO.- *Los derechos humanos reconocidos en la Ciudad de México antes de la entrada en vigor de esta Constitución mantendrán su vigencia y se aplicarán conforme al principio de progresividad en todo lo que no se oponga a la misma.*

...

Sin embargo, no se está de acuerdo con lo sostenido por la CNDH, en el sentido de que el primer párrafo del artículo Octavo Transitorio establece un parámetro de regularidad en materia de derechos humanos que posibilita la negación de derechos humanos que, aun cuando pudieran ser contrarios a la Constitución local, estén protegidos por la Constitución Federal o los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

En primer lugar, no se está de acuerdo porque, si bien la CNDH alude la posibilidad de que se nieguen derechos humanos en virtud del precepto que combate, no ofrece un solo ejemplo de algún derecho protegido por la Constitución Federal, o por tratados internacionales que, siendo vigente antes de la entrada en vigor de la CPCM, pudiera llegar a negarse por ser contrario a esta última. Esto, no obstante que como se ha dicho, la gama de derechos humanos sobre los que ha legislado la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es amplia.

En segundo lugar, si consideramos que el Pleno de la SCJN se ha pronunciado por la superioridad de la Constitución de cada Estado de la Federación (que dicho sea de paso contempla el respeto, protección y garantía de los derechos humanos en el ámbito estatal) sobre el resto de sus normas internas⁸², lo cual tiene fundamento en los artículos 40, 41, 116 y 124 de la CPEUM, es de concluir que resulta apegado a la Norma Suprema de este país que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México incorporara en la CPCM una disposición que previera la continuación de la vigencia de los derechos humanos reconocidos en la Ciudad antes de la entrada en vigor de la Constitución local, siempre que no se opongan a esta última, ya que esta última condición favorecerá que la Constitución local conserve su superioridad sobre el resto

⁸¹ Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, agosto de 2009, pp. 58 a 60.

⁸² Pleno, "Control constitucional local. Es válido establecer un Tribunal Constitucional y un sistema de medios para exigir la forma de organización de los poderes y la promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito estatal", jurisprudencia P./J. 23/2012 (10a.) en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XIII t. I, octubre de 2012, p. 288.

de la legislación que ya emitió la Asamblea Legislativa y que tendrá que ser armónica con los nuevos preceptos constitucionales.

En tercer lugar, si bien la CNDH sostiene que el primer párrafo del artículo Octavo Transitorio establece un parámetro de regularidad en materia de derechos humanos, a consideración de esta CDHDF no le asiste la razón, pues, como se señaló anteriormente, la disposición transitoria de referencia tiende a extender la vigencia de disposiciones anteriores mientras no contravengan la nueva Constitución.

Además, cabe señalar que la CPCM en su artículo 4, Apartado A, numeral 1, que se establece que *“en la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las normas generales y locales. Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local”*.

De esa suerte, si el precepto previamente citado reconoce para las personas tanto los derechos humanos contemplados en la CPCM, como los previstos en la CPEUM y en los tratados e instrumentos internacionales, se estima que no podría actualizarse lo señalado por la CNDH, en el sentido de que se niegue un derecho protegido por la CPEUM o en tratados internacionales, en transgresión del principio de supremacía constitucional previsto en los artículos 1 y 133 de la CPEUM.

Por último, aun cuando la CNDH trata de demostrar con sus argumentos una supuesta jerarquía entre los derechos humanos reconocidos en la CPCM y los reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales, lo cierto es que las normas de derechos humanos no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, como lo ha sostenido la Primera Sala de esa SCJN en la siguiente jurisprudencia:

*Época: Décima Época
Registro: 2008935
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 17, Abril de 2015, Tomo I
Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a./J. 29/2015 (10a.)
Página: 240*

DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA. *Acorde con lo sostenido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.),* las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, ya que se integran al catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional. Por tanto, cuando un derecho humano esté reconocido tanto en la Constitución Federal, como en los tratados*

internacionales, debe acudir a ambas fuentes para determinar su contenido y alcance, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; en el entendido de que cuando exista en la Constitución una restricción expresa al ejercicio de un derecho humano, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.

Amparo directo en revisión 4533/2013. 18 de junio de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Amparo directo en revisión 4/2014. 13 de agosto de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Arturo Meza Chávez.

Amparo directo en revisión 1337/2014. 22 de octubre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Amparo directo en revisión 2680/2014. 12 de noviembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Amparo directo en revisión 3113/2014. 28 de enero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Julio César Ramírez Carreón.

Tesis de jurisprudencia 29/2015 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de quince de abril de dos mil quince.

En esa tesitura, dada la integración del catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional, difícilmente podría darse el esquema diferenciado y múltiple al que se refiere la CNDH en su tercer concepto de invalidez.

En tal virtud, se estima que la SCJN debe declarar infundado el tercer concepto de invalidez que hizo valer la CNDH.

5. PRUEBAS

Para el efecto de acreditar lo sostenido en el cuerpo del presente recurso, ofrezco los medios de convicción siguiente:

- 1. LA DOCUMENTAL PÚBLICA** consistente en copia certificada del oficio número MDPPSA/CSP/986/2013, de fecha 5 de noviembre de 2013, suscrito por la Presidenta de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal VI Legislatura, que se acompaña como **Anexo 1**.
- 2. LA DOCUMENTAL PÚBLICA** consistente en copia certificada del decreto de mi designación, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 1744, de fecha 29 de noviembre de 2013, que se acompaña como **Anexo 2**.

3. **LA DOCUMENTAL PÚBLICA** consistente en copia certificada del oficio CDHDF/OE/P/0518/2014, de fecha 23 de octubre de 2014, emitido por la suscrita, dirigido al Senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, que se acompaña como **Anexo 3**.
4. **LA DOCUMENTAL PÚBLICA** consistente en copia certificada del oficio CDHDF/OE/P/0593/2014, de fecha 26 de noviembre de 2014, emitido por la suscrita, dirigido al Senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, que se acompaña como **Anexo 4**.
5. **LA DOCUMENTAL PÚBLICA** consistente en copia certificada del oficio CDHDF/OE/P/0149/2015, de fecha 28 de abril de 2015, emitido por la suscrita, dirigido al Diputado Julio César Moreno Rivera, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, que se acompaña como **Anexo 5**.
6. **LA DOCUMENTAL PÚBLICA** consistente en copia certificada del oficio CDHDF/OE/P/0370/2016, de fecha 19 de julio de 2016, emitido por la suscrita, dirigido al Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, que se acompaña como **Anexo 6**.
7. **LA DOCUMENTAL PÚBLICA** consistente en copia certificada del oficio CDHDF/OE/P/0369/2016, de fecha 19 de julio de 2016, emitido por la suscrita, dirigido al Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, que se acompaña como **Anexo 7**.
8. **LA DOCUMENTAL PÚBLICA** consistente en copia certificada del oficio CDHDF/OE/P/0549/2016, de fecha 27 de octubre de 2016, emitido por la suscrita, dirigido al Diputado Alejandro Encinas Rodríguez, Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente, que se acompaña como **Anexo 8**.
9. **LA DOCUMENTAL** consistente en el resumen de lo expuesto por la suscrita en la reunión de trabajo del 16 de noviembre de 2016, con la Comisión de Carta de Derechos, de la Asamblea Constituyente, que se acompaña como **Anexo 9**.
10. **LA DOCUMENTAL** consistente en el resumen de lo expuesto por la suscrita en la reunión de trabajo del 19 de noviembre de 2016, con la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos, de la Asamblea Constituyente, que se acompaña como **Anexo 10**.

- 11.LA DOCUMENTAL** consistente en los *Principios de París respecto al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Defensa y de Promoción de los Derechos Humanos*, que se acompañan como **Anexo 11**.
- 12.LA DOCUMENTAL** consistente en el Informe Anual 2016, Volumen II, Programas institucionales, que se acompaña como **Anexo 12** en disco compacto.
- 13.LA DOCUMENTAL** consistente en los insumos que proporcionaron en el marco de las actividades relacionadas con la emisión de la CPCM, que se acompañan como **Anexo 13** en disco compacto.
- 14.LA DOCUMENTAL** consistente en la nota intitulada "*Mancera entrega proyecto de Constitución a Asamblea Constituyente*", que se acompaña como **Anexo 14**.
- 15.LA DOCUMENTAL** consistente en la nota intitulada "*Entrega Mancera el Proyecto de Constitución CDMX*", que se acompaña como **Anexo 15**.
- 16.LA DOCUMENTAL** consistente en el Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, entregado por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México a la Asamblea Constituyente, que se acompaña como **Anexo 16** en disco compacto.
- 17.LA DOCUMENTAL** consistente en el *Dictamen con proyecto de decreto por el que se modifican los artículos 8, 9, 10,11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 48 y 57 así como los transitorios cuarto, quinto, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero y décimo cuarto del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, presentada por el C. Jefe de Gobierno, el 15 de septiembre de 2016, que presenta la Comisión de Carta de Derechos*, que se acompaña como **Anexo 17** en disco compacto.

6. SOLICITUD DE INSTRUMENTACIÓN DE UN MECANISMO DE AUDIENCIAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN ABIERTA

De lo expuesto hasta este punto, se desprende que el fondo del asunto resulta de especial relevancia, pues, ese Alto Tribunal tendrá que pronunciarse, entre otros temas, sobre la posibilidad de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México de reconocer derechos humanos en la CPCM; la observancia del parámetro de regularidad constitucional; la idoneidad o no de la regulación de diversos derechos humanos; la posibilidad de que existan instancias de control de constitucionalidad locales; los medios para hacer exigibles los derechos humanos; la competencia de la

CDHCM; el instrumento para lograr el cumplimiento de las recomendaciones aceptadas, pero no cumplidas; la observancia o no de las formalidades requeridas para la consulta indígena, etc.

Ahora bien, el artículo 1o, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la letra señala:

Artículo 1o. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.***

En tanto que los artículos 79 y 80, del Código Federal de Procedimientos Civiles, disponen:

Artículo 79.- *Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, **sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley** y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.*

Los tribunales no tienen límites temporales para ordenar la aportación de las pruebas que juzguen indispensables para formar su convicción respecto del contenido de la litis, ni rigen para ellos las limitaciones y prohibiciones, en materia de prueba, establecidas en relación con las partes.

Artículo 80.- *Los tribunales podrán decretar, en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del negocio, la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que se estime necesaria y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos. En la práctica de esas diligencias, obrarán como lo estimen procedente, para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar los derechos de las partes, y procurando en todo su igualdad.*

En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la posibilidad de:

- a) Valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, para allegarse de los elementos para conocer la verdad;
- b) Ordenar las pruebas que considere indispensables para formar su convicción respecto de la litis, y
- c) Decretar, en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del negocio, la práctica de las diligencias que estime necesarias y sean conducentes para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos.

Por ello, con fundamento en los artículos 8º, de la CPEUM; 1º, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 79 y 80 del Código Federal de Procedimientos

Civiles, me permito solicitarle se instrumente un mecanismo de audiencias públicas y participación abierta a todas y todos los grupos, instancias y organizaciones que han expresado su interés y/o su preocupación por el debate que se desarrollará en el máximo tribunal sobre el alcance de las definiciones y obligaciones que en materia de derechos humanos se han reconocido en la CPCM.

Un debate así de importante y trascendente no puede quedarse limitado sólo a las partes que intervienen en el litigio, un debate sobre nuestros derechos, sobre nuestras garantías y sobre las obligaciones de las autoridades para su protección y garantía nos debe de involucrar a todas y a todos.

Por lo expuesto y fundado,

A Usted, Señor Ministro, atentamente pido se sirva:

PRIMERO.- Tenerme por presentada, con el carácter con el que me ostento, aportando elementos para el análisis de las cuestiones de fondo planteadas en las demandas de acción de inconstitucionalidad de la PGR y la CNDH.

SEGUNDO.- Tener por acreditadas a las personas y por señalado el domicilio para oír y recibir notificaciones, que se precisan en el proemio de este ocurso.

TERCERO.- Instrumentar un mecanismo de audiencias públicas y participación abierta a todas y todos los grupos, instancias y organizaciones que han expresado su interés y/o su preocupación por el debate que se desarrollará en el máximo tribunal sobre el alcance de las definiciones y obligaciones que en materia de derechos humanos se han reconocido en la CPCM.

CUARTO.- Previos los trámites de ley, dictar la sentencia que en Derecho corresponda.

**ATENTAMENTE
LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN**

DRA. PERLA GÓMEZ GALLARDO