



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

PRESIDENCIA

Oficio: CDHDF/OE/P/282/2017

Ciudad de México, a 13 de junio de 2017

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

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

DR. JAVIER LAYNEZ POTISEK
MINISTRO INSTRUCTOR
PRESENTE

Rece en Oficia Con:
Anexo 14 (19) pág -
Con (10) contrastado
PERLA GÓMEZ GALLARDO, en mi carácter de Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el cual acredité con los Anexos 1 y 2, del escrito presentado el 28 de marzo pasado, 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, a efecto de presentar un *Amicus Curiae* relacionado con las acciones de inconstitucionalidad señaladas al rubro, con el cual se busca aportar elementos de relevancia para la discusión del fondo del asunto planteado.

Por lo expuesto y fundado,

A Usted, Señor Ministro, atentamente pido se sirva:

ÚNICO.- Tenerme por presentada, con el carácter con el que me ostento, aportando el *Amicus Curiae* que se acompaña a este ocurso.

ATENTAMENTE
LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN

DRA. PERLA GÓMEZ GALLARDO

c.c.p.

Ministro Luis María Aguilar Morales. Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para su conocimiento.
Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Para su conocimiento.
Ministro José Ramón Cossío Díaz. Para su conocimiento.
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Para su conocimiento.

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Para su conocimiento.
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Para su conocimiento.
Ministro Eduardo Tomás Medina Mora Icaza. Para su conocimiento.
Ministro José Fernando Franco González Salas. Para su conocimiento.
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Para su conocimiento.
Ministro Alberto Pérez Dayán. Para su conocimiento.
Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa. Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Para su conocimiento.
Dip. Leonel Luna Estrada. Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,
VII Legislatura. Para su conocimiento.
Dip. Alejandro Encinas Rodríguez. Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de
México. Para su conocimiento.
Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Para su conocimiento.



GSL/OGCS/JLTM/MAGL



Amicus Curiae

Ciudad de México, a 13 de junio de 2017



AMICUS CURIAE
Presentado ante la
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
con motivo de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas
16/2017, 18/2017 y 19/2017, promovidas por Morena, Partido Nueva Alianza, la
Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos
Humanos

CONTENIDO

I.	Justificación	4
II.	Objetivo	5
III.	Antecedentes	6
IV.	Argumentos relacionados con los conceptos de invalidez hechos valer por la Procuraduría General de la República	15
	Concepto de invalidez primero	15
	Concepto de invalidez segundo	45
	Concepto de invalidez tercero	53
	Concepto de invalidez cuarto	58
	Concepto de invalidez quinto	64
	Concepto de invalidez sexto	75
	Concepto de invalidez séptimo	85
	Concepto de invalidez octavo	97
	Concepto de invalidez noveno	105
	Concepto de invalidez décimo	110
	Concepto de invalidez décimo segundo	117



	Concepto de invalidez décimo cuarto	122
	Concepto de invalidez décimo sexto	127
	Concepto de invalidez vigésimo cuarto	134
	Concepto de invalidez vigésimo quinto	137
	Concepto de invalidez trigésimo	142
	Concepto de invalidez trigésimo primero	147
	Concepto de invalidez trigésimo segundo	152
	Concepto de invalidez trigésimo séptimo	156
	Concepto de invalidez trigésimo octavo	166
V.	Argumentos relacionados con los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	171
	Concepto de invalidez primero	171
	Concepto de invalidez segundo	178
	Concepto de invalidez tercero	183
VI.	Argumentos sobre la intervención de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México	191
VII.	Argumentos sobre la instrumentación de un mecanismos de audiencias públicas y participación abierta	193
VIII.	Consideraciones finales	196

I. JUSTIFICACIÓN.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (en adelante la Comisión, esta Comisión, la CDHDF, la Comisión de Derechos Humanos, o este Organismo) es un Organismo constitucional autónomo, que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como, el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social que viva o transite en el Distrito Federal.

Atendiendo al compromiso de este Organismo con la defensa y protección de los derechos humanos, ha elaborado diversos *Amicus Curiae*, presentados ante instancias nacionales e internacionales, como parte de una estrategia de amplio impacto que permita a las personas el adecuado y efectivo **acceso a la justicia**. En este sentido, la CDHDF busca pronunciarse ante las instancias correspondientes para fortalecer los argumentos que permitan la protección de los derechos humanos de las personas, motivo por el cual este Organismo presenta este *Amicus Curiae* ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en el que se expondrán argumentos con la finalidad de fortalecer las manifestaciones realizadas en el informe que contiene las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez del “Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México”, signado por el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México (en representación del Jefe Gobierno de la misma Ciudad), evidenciando la Constitucionalidad de los preceptos de la Constitución Política de la Ciudad de México (en adelante CPCM), por no ser contrarios a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), como lo pretenden hacer valer las autoridades y partidos políticos que han promovido las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

Además, se formulan manifestaciones sobre los argumentos expuestos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el sentido de que la SCJN debía emplazar a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México como autoridad responsable. Así como, sobre la decisión del Ministro Instructor de regularizar el procedimiento, a efecto de emplazar a esta última Asamblea como autoridad responsable, lo cual abre la posibilidad de enriquecer la discusión, al permitirse que el órgano que creó la norma impugnada, aporte elementos de manera directa.

Por otro lado, se reitera la solicitud de que se establezca un mecanismo de audiencias públicas y participación abierta, que ya ha sido utilizado por ese Alto Tribunal en otros asuntos, pues, el que nos ocupa, resulta de relevancia, interés jurídico e importancia nacional, debido a los puntos centrales sobre los que se pronunciará la SCJN.

Finalmente, se formulan conclusiones sobre los argumentos expuestos en los conceptos de invalidez y los expresados por las autoridades responsables en relación con el fondo del asunto. Sin perjuicio de que se realicen diversas manifestaciones una vez que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México produzca su informe.

II. OBJETIVO.

El objetivo del *Amicus Curiae* es proporcionar a los Ministros de la SCJN argumentos de hecho y de derecho, con perspectiva de derechos humanos, que evidencian la constitucionalidad de los artículos impugnados de la CPCM. Esto con motivo de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, promovidas por Morena, Partido Nueva Alianza, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En razón de ello, se analizarán los conceptos de invalidez primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo segundo, décimo cuarto, décimo sexto, vigésimo, vigésimo cuarto, vigésimo quinto, trigésimo, trigésimo primero, trigésimo

segundo, trigésimo séptimo y trigésimo octavo, correspondientes al escrito de la Procuraduría General de la República (en adelante PGR), así como, los conceptos de invalidez primero, segundo y tercero, correspondientes al escrito de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH).

Para este Organismo es importante advertir que el presente *Amicus Curiae* se presenta con el ánimo de aportar elementos para el análisis de fondo de las acciones de inconstitucionalidad, pues, la sentencia que se dicte, puede impactar tanto el ejercicio de los derechos humanos de las personas que viven y transitan en la Ciudad de México, 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 los Estados Unidos Mexicanos en materia de prevención, protección, promoción y defensa de los derechos humanos, es por ello que en su contenido se pide respetuosamente a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación reconocer la validez de los artículos impugnados en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, promovidas por Morena, Partido Nueva Alianza, la PGR y la CNDH.

Con los elementos aportados se pretende que esa SCJN pueda realizar un análisis más claro de la constitucionalidad de los artículos impugnados, ya que, como se observará en el contenido del presente documento, no existe contradicción con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual es un requisito indispensable para que proceda declarar la invalidez de cualquier norma de carácter general.

III. ANTECEDENTES.

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:

- 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, por lo que se envió el oficio CDHDF/OE/P/0518/2014, de fecha 23 de octubre de 2014, dirigido al Senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República;
- 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, por lo que se envió el oficio CDHDF/OE/P/0593/2014, de fecha 26 de noviembre de 2014, dirigido al Senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, y
- Se integrara la perspectiva de derechos humanos, en la reforma política de la Ciudad de México, en los términos más apropiados, enviándose el oficio CDHDF/OE/P/0149/2015, de fecha 28 de abril de 2015, dirigido al Diputado Julio César Moreno Rivera, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

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 proyecto¹ de Constitución

¹ 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.

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 fueran considerados como eje rector del texto constitucional y se reconocieran los derechos de grupos de población en situación de discriminación, en particular mujeres y niñas; personas LGBTI; personas mayores; personas con discapacidad; población afrodescendiente y afromexicana, y pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la capital, entre otros. A través de la articulación con una diversidad de actores, se logró impulsar contenidos con perspectiva de derechos humanos y de género.

El 19 de julio de 2016, la suscrita envié el oficio CDHDF/OE/P/0370/2016, al Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; y, el diverso CDHDF/OE/P/0369/2016, al Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, en los cuales los 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 los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano en relación con los derechos civiles y políticos de las mujeres.²

² Sistema Universal: [Declaración y Plataforma de Acción de la Plataforma de Beijing \(1995\)](#), [Declaración y Programa de Acción de Viena \(1993\)](#), [Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer \(1993\)](#), [Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer \(CEDAW, 1979\)](#), [Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer \(1952\)](#), [Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer \(1999\)](#).

El 27 de octubre de 2016, mediante el oficio CDHDF/OE/P/0549/2016, la suscrita envié 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.

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 este organismo se ha posicionado entre quienes habitan y transitan en la 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.

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

Sistema Interamericano: [Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará"](#), [Convención Interamericana sobre Concesión de los derechos civiles a la mujer \(OEA, 1948\)](#), [Convención interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer \(OEA, 1948\)](#).

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, 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 manifesté 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, 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.

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.

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 DESCA 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, travestis 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 afromexicanas 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, así como, con los insumos que proporcionaron en el marco de las actividades relacionadas con la emisión de la CPCM³.

IV. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ HECHOS VALER POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONCEPTO DE INVALIDEZ PRIMERO

En el primer concepto de invalidez, la PGR controvierte la constitucionalidad del artículo 3º, numerales 1 y 2, así como, el Título Segundo de la CPCM, denominado “Carta de Derechos”, argumentando que trasgreden las facultades del poder reformador de la Constitución General de la República para regular lo relativo al alcance y contenido de los derechos humanos, así como, de los principios que los rigen, en contravención al artículo 122, apartado A, fracción I, in fine, de la Constitución Federal, en relación con sus diversos artículos 1º, primer párrafo, 14, 16 y 124, al tenor de los siguientes argumentos:

- El 14 de junio de 2016, en la acción de inconstitucionalidad 75/2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió que no les corresponde a las

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

legislaturas de los Estados reglamentar el parámetro de regularidad constitucional, matizarlo o referirse a él, porque carecen de competencia y, de permitirselos, se generaría un esquema diferenciado y múltiple en cada entidad federativa, en detrimento de los derechos y en detrimento de las personas, generando que cada Constitución local definiera su propio sistema de control del parámetro de regularidad de la CPEUM;

- En la acción de inconstitucionalidad 87/2015, la SCJN, señaló que los órdenes jurídicos locales emanan del constitucional y también el contenido de los derechos humanos garantizados localmente, cuya esencia no debe variar de los reconocidos en la CPEUM;
- El poder revisor de la CPEUM, el Presidente y el Senado, fijan el alcance y contenido de los derechos humanos reconocidos por el Estado Mexicano, incluyendo los principios que los rigen, por lo que, las leyes secundarias como la CPCM, no pueden reconocer o ampliar esos derechos;
- La CPCM solo debe establecer normas y garantías que permitan el goce y protección de los derechos humanos conforme a lo dispuesto en el artículo 1º de la CPEUM, por lo que no puede crear un catálogo de derechos humanos;
- Conforme a lo dispuesto en los artículos 41 y 122 de la CPEUM, la CPCM sólo tiene una vocación orgánica para establecer su régimen interior, mientras que la CPEUM establece las instituciones y principios que dan regularidad al sistema constitucional en toda la República, y conceptualiza los derechos indispensables para el desarrollo integral del ser humano, en el plano individual o colectivo;
- Por mandato del 122, apartado A, fracción I, in fine, de la CPEUM, la CPCM no puede tener un contenido declaratorio de derechos, sino únicamente la

organización interna de la Ciudad, porque los derechos sólo pueden estar señalados en la CPEUM, y

- Al no estar en posibilidad de definir conceptualmente los derechos humanos, la CPCM genera inseguridad jurídica, pues solo la CPEUM puede definirlos para asegurar su universalidad conceptual y lograr una misma protección a todos, máxime que si bien el federalismo implica la existencia de entidades autónomas, libres en su régimen interior, también implica la unión de dichos estados conforme al pacto federal que conlleva a la aceptación de los principios básicos e instituciones que los unen.

Por su parte, el Director General de Servicios Legales, del Gobierno de la Ciudad de México, estima que el primer concepto de invalidez de la PGR es infundado, al tenor de las siguientes consideraciones:

- La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México sí fue competente para regular y fijar, en la CPCM, el alcance y contenido de los derechos humanos reconocidos por el Estado Mexicano, incluyendo los principios que los rigen, atendiendo al cuadro siguiente en el que se esquematizan los derechos humanos reconocidos en la CPCM y su sustento en los Sistemas Interamericano y Universal:

Constitución Política de la Ciudad de México	Sistema Interamericano	Sistema Universal
Igualdad y no discriminación	1) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo II 2) Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículos 1.1 y 24 3) Protocolo adicional a la Convención Americana sobre	1) Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículos 1, 2 y 7, 10, 16, 21 numeral 2, 25 numeral 2 y 26 numeral 1 2) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2.1, 3 y 26 3) Pacto Internacional de Derechos

	Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 3 4) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, artículos 6ºa; 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	Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.2, 3 y 10 4) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial 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 6) Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 2 numeral 2 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 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 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 10) Convenio 111 de la OIT relativo a la Discriminación en materia de Empleo y Ocupación, artículos 1.1 y 2.2
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 11.2⁴ 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	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

⁴ 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

	erradicar la violencia contra la Mujer, artículos 4 inciso e, 8 inciso d	
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 familiares y su identidad.⁵ 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”.⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 11 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo V	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 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.⁷ También incluye el derecho a adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia.⁸
Derechos reproductivos		
Derecho a defender los 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	1) Convención Americana	1) Declaración Universal de los

⁵ Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in Vitro") vs. Costa Rica. Sentencia de 28 de noviembre de 2012, párr. 156.

⁶ Comisión IDH. Caso Martín de Mejía c. Perú, 10 de marzo de 1996, pp. 200-201.

⁷ Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in Vitro") vs. Costa Rica. Sentencia de 28 de noviembre de 2012, párr. 148.

⁸ 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.

acceso a la justicia	sobre Derechos Humanos, artículos 8 y 25 2) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo XVIII	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
Derecho a la privacidad	La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ⁹ 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	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” ¹² ; a su vez, el Consejo de Derechos

⁹ 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.

¹² 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.

	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.¹⁰ 1) Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 11 2) Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores¹¹, artículo 16	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”¹³.
Derecho a la protección de los datos personales	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 7¹⁴ 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	

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

¹¹ Este instrumento aún no ha sido firmado ni ratificado por México.

¹³ 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

¹⁴ Asamblea General de Naciones Unidas. Acuerdo general aprobada en la 2ª.sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2014

	derechos o a la reputación de los demás” ¹⁵ .	
Derecho a un gobierno democrático ¹⁶	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 ¹⁷	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	1) Convención Americana	1) Declaración Universal de los

¹⁵ 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

¹⁶ 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*.

¹⁷ Este derecho también tiene respaldo en el artículo 6, de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes*.

culturales	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	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 ¹⁸ 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
Derecho al cuidado ¹⁹	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	1) Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25.1 2) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

¹⁸ 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

¹⁹ 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

	Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 12	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 ²⁰	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 la Población y el Desarrollo de 1994; 5) Programa de Hábitat, aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos

²⁰ El derecho al agua está reconocido en diversos instrumentos internacionales que establecen las obligaciones del Estado en la materia, 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; Resolución 64/292 (Asamblea General): El derecho humano al agua y el saneamiento y Resolución 15/9 (Consejo de Derechos Humanos): Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento.

		Humanos (Hábitat II) en 1996. 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) 7) Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25.1 8) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.1
Derecho al desarrollo sustentable ²¹		1) Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social 2) Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (Resolución 70/1 de la Asamblea General de ONU) 3) Declaración y el Programa de Acción de Viena 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)
Derecho al trabajo ²²	1) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículos XIV, XV, XVI y XXXVII 2) Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 6	1) Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 22, 23 y 24 2) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 6 y 7 3) Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, artículos 6, 10 y 20 4) Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de

²¹ Este derecho también tiene respaldo en el artículo V, de la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*.

²² Este derecho también tiene respaldo en el artículo I, de la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*.

		Discriminación contra la Mujer, artículo 11 5) Convenios de la OIT: C029, C087, C100, C105, C111, C017, C052, C095, entre otros.
Derecho a la ciudad ²³		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 ²⁴		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	1) Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 24

²³ 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*.

²⁴ Este derecho también tiene respaldo en el artículo 7, de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes*.

	Hombre, Artículo XV	2) Convención sobre los derechos del niño, artículo 31
Derecho a la seguridad urbana y a la protección civil ²⁵	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 las violencias y del delito	1) Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, artículo I 2) Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 7.1	1) Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 3 2) Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos, Artículo 9
Patrimonio de la ciudad ²⁶		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	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

²⁵ 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.

²⁶ Este derecho también tiene respaldo en el artículo V, de la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*.

	erradicar la violencia contra la mujer “Convención Belem Do Para”	
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 2) Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores	Observación General núm. 6 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
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	1) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

LGBTTTI ²⁷	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 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

²⁷ 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 .

		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 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 vulnerable²⁸.
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	Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

²⁸ 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

	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.	
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

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.

- Los textos constitucionales y convencionales establecen elementos mínimos que deben considerarse parte de los derechos;
- El Poder Constituyente es un poder soberano no vinculado por alguna norma jurídica previa, de tal suerte que actúa libremente de toda forma y control. Es un poder superior, previo a cualquier otro, con la capacidad de determinar las normas jurídicas básicas de una sociedad política mediante un acto racional, debatido y sincrónico, es una potestad suprema que concreta el Poder Constituyente y proviene del cuerpo político de la sociedad;
- El Poder Constituyente es la fuente de todo el derecho positivo, incluida la Constitución de una Nación u orden de gobierno (entidades federativas en el caso de México);

- Así, la Constitución es resultado democrático de la voluntad jurídico-política del máximo cuerpo político-jurídico de una sociedad; es la norma superior en jerarquía en el orden jurídico nacional o de las entidades federativas; su importancia radica en que funda un Estado o entidad de gobierno; es un engranaje del orden jurídico interno y un parámetro para la resolución de controversias entre normas inferiores; única fuente del principio de supremacía constitucional en relación con el orden normativo y los órganos de la autoridad local; cuenta con fuerza normativa que se transmite al conjunto de principios, valores, reglas y demás previsiones que contiene su texto, los cuales conforman un sistema dotado de fuerza jurídica; genera la necesidad de que el Tribunal Constitucional privilegie los mecanismos de interpretación de las normas infra-constitucionales, que maximicen la eficacia y optimicen el contenido de la Constitución, y exige funcionalidad, es decir, que su interpretación se haga de manera integral y sistemática;
- Con la reforma constitucional en materia de Reforma Política de la Ciudad de México, publicada el 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, el Distrito Federal se transformó en una entidad federativa denominada Ciudad de México con autonomía en su régimen interior y organización política y administrativa;
- El Poder Constituyente ordenó la instauración de una Asamblea Constituyente para la Ciudad de México, que dotara a la Ciudad con una Constitución Propia, delegándole para tal efecto, el poder soberano de los ciudadanos de la Ciudad de México, la voluntad popular y la suprema capacidad y dominio para dictar normas fundamentales de organización y funcionamiento de su convivencia política y jurídica;

- La CPCM tiene sustento en los artículos 41, 116, 122 y 124 de la CPEUM, como parte de la Federación, por lo que, es válido que establezca normas y garantías para el reconocimiento, goce y protección de los derechos humanos en el ámbito de su competencia, pues en uso de su autonomía, la Ciudad de México cuenta con atribuciones legislativas para ello;
- La CPCM no altera las instituciones y principios básicos esenciales del federalismo, fijados en la Carta Magna Nacional;
- La delimitación de competencias está prevista en el artículo 124 de la CPEUM, y se establece señalando expresamente las facultades de la Federación, reservando las no listadas, a las entidades federativas, de tal suerte que, al no estar listado como parte de las competencias de la federación fijar todo lo relacionado con los derechos humanos, el Constituyente de la Ciudad de México actuó dentro del marco constitucional nacional al prever en el precepto impugnado los principios rectores en materia de derechos humanos e incorporar el título denominado “Carta de Derechos”, previendo las normas y garantías de los derechos humanos;
- El que los derechos humanos son universales no se encuentra a discusión, tan es así que en la CPCM no existe disposición alguna que limite los derechos humanos, por el contrario, existe la convicción de ampliarlos, de modo tal que cualquier persona que se encuentre en la capital del país gozará de los derechos humanos que reconoce la CPEUM, la CPCM y los Tratados Internacionales de los que México sea parte (control de convencionalidad). Máxime si se considera que la CPCM en su artículo 4º, apartado A, numeral 1, establece como base principal que en la capital las personas gozarán de los derechos humanos y las garantías reconocidas por dicho ordenamiento;

- La CPCM no propicia la injusticia, desigualdad ni discriminación que aduce el accionante, debido a que no da un trato diferenciado a las personas que habitan en México;
- No se reglamentan los derechos humanos previstos en la CPEUM;
- La CPCM atiende al contenido de la CPEUM cumpliendo con los parámetros establecidos en la jurisprudencia 22/2012 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Debe tomarse en cuenta la evolución de los derechos a través del tiempo, aunado a que de acuerdo con el artículo 1°, párrafo segundo, de la CPEUM, debe observarse en todo momento el principio fundamental de la protección más amplia a la persona, además de la expansividad de derechos. Esto es, que los operadores judiciales realicen una interpretación evolutiva del derecho mismo, e incorporen más elementos en beneficio de la persona, generando precedentes para situaciones futuras. Y, si bien, la accionante señala que al resolver la acción de inconstitucionalidad 75/2015, promovida en contra del artículo 52 de la Constitución del Estado de Jalisco, la SCJN ha determinado la invalidez de la afirmación anterior, lo cierto es que dicho precedente no resulta aplicable al presente caso.
- En la acción de inconstitucionalidad 75/2015, la SCJN determinó que el Estado de Jalisco no podía reglamentar el parámetro de regularidad constitucional, matizarlo o referirse a él de cualquier manera, primero porque carece de competencia y segundo porque al permitírsele esa regulación, se generaría un esquema diferenciado y múltiple en cada una de las entidades federativas, o que se traduciría en el detrimento de los derechos en perjuicio de las personas, al generar un sistema complejo en el que cada Constitución local definiera su propio sistema de control del parámetro de regularidad de la CPEUM. No

obstante, este criterio es inaplicable porque en el caso concreto, la CPCM no reglamenta parámetro constitucional alguno, solo atendió estrictamente el contenido del artículo 122, apartado A, fracción I, segundo párrafo, de la CPEUM, en cuanto a que la CPCM establecería las normas y garantías para el goce y protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1º constitucional, y

- Contrario a lo que afirma la accionante, la Asamblea Constituyente local atendió los mandatos contenidos en la CPEUM, siendo procedente declarar la validez del artículo 3º, numerales 1 y 2, así como el Título Segundo, denominado Carta de Derechos.

Una vez expuestas las posturas de ambas partes, este organismo protector de derechos humanos estima conveniente señalar que, tal como sostiene el Director General de Servicios Legales, en el Informe que presentó ante la SCJN en representación del Jefe de Gobierno, el poder constituyente por naturaleza es un poder soberano que actúa libre de todo control y que tiene una sola función: dar una Constitución, la cual es la expresión de la voluntad del poder soberano (aunque a nivel de las entidades federativas, no se cuenta con soberanía, sino con autonomía)²⁹ y en ella se ven cristalizados los valores y principios que inspiran tanto el ordenamiento político como social de una nación.³⁰

Esto es, el ejercicio de la soberanía popular, se encuentra plasmado en el contenido dogmático y organizacional de una Constitución, pues establece expresamente una

²⁹ 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>

³⁰ Entendiendo nación como un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura.

serie de derechos fundamentales que para las personas hoy en día son vitales³¹. Para llevar a cabo esta tarea, el autor de la Constitución (dotado del poder constituyente) carece [...] de limitaciones jurídicas³², 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 persona integrante plena en la sociedad.

De esta manera, como bien lo señala el Director General de Servicios Legales de la Ciudad de México, una Constitución es el resultado de la voluntad del máximo cuerpo político-jurídico que representa plenamente a la sociedad, convirtiéndose en la norma superior, una especie de engrane del orden jurídico por ser la única fuente de supremacía constitucional, y un parámetro para la solución de controversias entre normas de inferior jerarquía, además de contener un conjunto de principios, valores, reglas y demás previsiones que la dotan de fuerza jurídica.

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 quien 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-valorado³³.

En tal virtud, se ha afirmado que la 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

³¹ 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/>

³² Sáchica, Luis Carlos, *Esquema para una teoría del poder constituyente*, Bogotá, Editorial Temis, 1978, pp. 39-40.

³³ 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>

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.³⁴

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.*”³⁵

*“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.”*³⁶

De este modo, si bien, en el caso de México, la potestad 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.³⁷

³⁴ 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>

³⁵ 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>

³⁶ Ibidem, p. 220.

³⁷ Martí Capitanachi, *Las Constituciones Locales en el sistema federal mexicano ¿son verdaderas constituciones?*, IJ, p. 654. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/27.pdf>

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 Constitución³⁸, 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.³⁹

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 Argentina⁴⁰, 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 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.⁴¹ Por lo que, a su juicio, las Constituciones Provinciales pueden incorporar y reconocer otros derechos fundamentales que no se

³⁸ Ibídem, p. 9.

³⁹ Martí Capitanachi, Luz del Carmen, op. cit. p. 660.

⁴⁰ I, M. s/ Recurso de inconstitucionalidad. Aborto provocado (EXPTE CSJ N° 1105-96) SENTENCIA, 12 de Agosto de 1998 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SANTA FE, SANTA FE Magistrados: Álvarez - Barraguirre - Falistocco - Iribarren - Ulla – Vigo Id SAIJ: FA98090016

⁴¹ Barra, Rodolfo Carlos. "La acción de amparo en la Constitución reformada: la legitimación para accionar". L.L. T. 1994-E, pág. 1087.

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”.⁴²

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 y las constituciones locales sobre este aspecto...*⁴³

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 humanos 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.

En el caso particular de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, conforme a lo dispuesto en el artículo séptimo transitorio de la reforma política de la Ciudad de México a la CPEUM, como bien lo señala el Director General de Servicios Legales de la Ciudad de México, el Poder Constituyente plasmado en la CPEUM, delegó su poder en la Asamblea Constituyente, para que ejerciera en forma exclusiva todas las funciones de Poder Constituyente para la Ciudad de México, debiendo aprobar la CPCM a más tardar el 31 de enero de 2017.

⁴² *Ibídem*.

⁴³ 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.

Constitución que, de acuerdo con el artículo 122, Apartado A, fracción I, párrafo segundo, de la CPEUM, previó que:

[...] 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.

Lo que demuestra que la Asamblea Constituyente tenía facultades para legislar en materia de derechos humanos, tanto en el aspecto sustantivo como adjetivo, además de que, de acuerdo con lo dispuesto 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, como también lo hace el Director General de Servicios Legales de la Ciudad de México, 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 personas funcionarias federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México.

Refuerza la afirmación anterior, 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-.⁴⁴

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.*⁴⁵

⁴⁴ Tesis Aislada, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 27, Tomo I, febrero de 2016, Décima Época, p. 686.

⁴⁵ Jurisprudencia, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de 2009, Novena Época, p. 1255.

Adicionalmente, 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 con el cuadro elaborado por el Director General de Servicios Legales de la Ciudad de México, en el que esquematiza los derechos humanos reconocidos en la CPCM y su sustento en los Sistemas Interamericano y Universal.

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, fecha en que se dio a conocer que el Proyecto contenía una parte dogmática amplia⁴⁶.

Ahora bien, en lo que respecta a la progresividad de los derechos humanos, es correcto que el Director General de Servicios Legales de la Ciudad de México señale que la CPCM no limita los derechos humanos porque son universales, por el contrario, existe la convicción de ampliarlos, sin que esta situación propicie la injusticia, desigualdad o discriminación a que alude la accionante.

Lo anterior, debido a que, tal como lo sostiene el Director General de Servicios Legales de la Ciudad de México 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.

De esta manera, los textos constitucionales y convencionales, establecen elementos mínimos que deben considerarse parte de los mismos derechos. Así, en tanto los

⁴⁶ Ello se desprende de la simple lectura del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México.

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.

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.⁴⁷

De manera complementaria, en las Bases Conceptuales para la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos en la Administración Pública Federal,⁴⁸ se definió la prohibición de regresividad de la siguiente manera:

⁴⁷ Dictamen del Senado de la República del 8 de abril de 2010, publicado en la Gaceta del Senado No. 114.

*... 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.*⁴⁹

Pese a lo anterior, no debe pasar desapercibido que los Estados también 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]⁵⁰, la posibilidad de que una norma emitida con anterioridad a la constitución pueda perdurar y ser ratificada por el Estado en su texto constitucional, de tal forma 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.

Al tenor de los argumentos expuestos, es evidente que el primer concepto de invalidez que esgrime la PGR es **infundado**, por lo que se deberá reconocer la validez de los preceptos impugnados.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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>

⁵⁰ 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

CONCEPTO DE INVALIDEZ SEGUNDO

En su segundo concepto de invalidez, la PGR controvierte la constitucionalidad del artículo 4°, apartado A, numeral 6, de la CPCM, pues, afirma que viola el parámetro de regularidad constitucional que establece la CPEUM, al delimitar desde una norma constitucional local, la forma de conformación de ese parámetro, y permitir que los órganos jurisdiccionales inapliquen leyes por ser contrarias a los derechos humanos reconocidos en la CPCM y las leyes que de ella emanen, en contravención a lo dispuesto en los artículos 1°, 40 y 41 de la CPEUM.

Lo anterior, debido a que la PGR argumenta que el artículo 1°, de la CPEUM, reconoce un conjunto de derechos humanos establecidos en la propia constitución y en Tratados Internacionales, de los que el Estado Mexicano forma parte; además de que, en la distribución de competencias, las facultades reservadas a las entidades federativas son aquellas que no fueron expresamente atribuidas a la Federación, motivo por el que las constituciones locales no pueden ser contrarias a la Federal.

Asimismo, señala la PGR que si se considera que el artículo 4°, apartado A, numeral 6, de la CPCM dispone que los derechos humanos forman un parámetro de regularidad constitucional local; que las normas contrarias a la CPEUM, la CPCM y jurisprudencia local serán inaplicables; que la complementariedad, integralidad y no regresividad son principios rectores en materia de derechos humanos, y prevalecerá el principio *pro persona* en la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos; es claro que la CPCM altera el parámetro de regularidad previsto en la CPEUM, pues, pretende delimitar la forma en que se integra, siendo que el parámetro está definido por la CPEUM sin que exista competencia de las entidades federativas en este tema, además de que, afirma que de manera implícita en la CPEUM, se advierte que la facultad de expedir leyes reglamentarias de los derechos humanos en la Constitución para establecer sus alcances, es del Congreso de la Unión.

Agrega la PGR que el artículo 4º, apartado A, numeral 6, de la CPCM, genera una jerarquía indebida en relación con los demás principios interpretativos señalados en la CPEUM: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por último, señala que en materia de derechos humanos, éstos no pueden ser reglamentados por las legislaturas locales, matizados ni referirse a ellos de manera alguna, primero porque carecen de competencia para ello y segundo porque de permitirse esa regulación se generaría un esquema diferenciado y múltiple en cada una de las entidades federativas, lo que iría en detrimento de los derechos y en perjuicio de las personas.

Por su parte, el Director General de Servicios Legales de la Ciudad de México señala de manera correcta que el concepto de invalidez es **infundado** porque la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México tuvo competencia para establecer normas y garantías de la protección de derechos humanos de acuerdo con los artículos 1º, segundo y tercer párrafos, 40, 41, 122, apartado A, fracción I, segundo párrafo, 124 y 133, de la CPEUM.

Indica que el reconocimiento de derechos humanos mediante normas constitucionales no es una facultad exclusiva del Poder Legislativo Federal porque no está expresamente listada en el artículo 73, de la CPEUM, por lo tanto, puede ser ejercida por las entidades federativas y por la Ciudad de México, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 122, apartado A, fracción I, segundo párrafo y 124, de la CPEUM.

Aunado a que el artículo 1º, párrafo tercero de la CPEUM, obliga a las autoridades de los diversos órdenes de gobierno en el país a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia,

indivisibilidad y progresividad, de modo que el poder legislativo local es corresponsable en la protección y mejoramiento del ejercicio de los derechos humanos.

En ese entendido, señala que el artículo 28, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos obliga a los gobiernos nacionales de Estados Federales a tomar medidas para que las autoridades de las entidades que los conforman establezcan decisiones para el cumplimiento de los derechos previstos en la Convención y los instrumentos que de ella deriven, de tal suerte que, para cumplir con esa obligación, tanto el gobierno federal como las entidades federativas son corresponsables de adoptar las medidas que refiere.

Sigue señalando el Director General de Servicios Legales de la Ciudad de México que las normas consagradas en la CPCM no contradicen los lineamientos rectores de la CPEUM, por el contrario, asevera que extienden la protección de las personas tomando como base que los derechos humanos son el principio de regularidad constitucional, máxime si se toma en cuenta que los artículos 40 y 41, de la CPEUM, establecen los principios de configuración del federalismo mexicano y obligan a las constituciones locales a ceñirse a los principios de la CPEUM.

Continúa indicando el Director General de Servicios Legales de la Ciudad de México que incluso la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México estaba obligada a legislar en materia de derechos humanos conforme a lo dispuesto en el artículo 122, apartado A, fracción I, párrafo segundo de la CPEUM, que dispuso que la CPCM establecería las normas y las garantías para el goce y protección de los derechos humanos en el ámbito de su competencia, con estricta observancia del artículo 1° de la CPEUM.

Por esta razón, en el artículo 4°, apartado A, numeral 1, la CPCM prevé que, en la Ciudad de México, las personas gozarán de los derechos humanos consagrados en la CPEUM, tratados e instrumentos internacionales en los que el Estado Mexicano sea

parte, la CPCM y normas generales y locales. Aunado a ello, el apartado B, establece los principios de aplicación e interpretación de tales derechos, reitera los derechos contemplados en la CPEUM y reconoce otros más que son indispensables para extender la protección de derechos, incluyendo dos principios: el de complementariedad y no regresividad.

Indica el Director General de Servicios Legales de la Ciudad de México que el precepto impugnado debe interpretarse tomando los principios que establece la CPCM y que son acordes con los de la CPEUM, los ratifican y favorecen el cumplimiento de compromisos en materia de derechos humanos.

De esta manera, alega el Director General de Servicios Legales de la Ciudad de México que el precepto impugnado es compatible con la CPEUM porque obliga a los jueces locales a ejercer el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, previsto en el artículo 133, del mismo ordenamiento.

De hecho, en la tesis P.LXIX/2011 (9a.), la SCJN consideró que los jueces del país pueden llevar a cabo el control de constitucionalidad de los derechos contenidos en la CPEUM y tratados internacionales, aunque no sean jueces de control constitucional y no haya solicitud expresa de las partes, control que debe seguir ciertos parámetros: interpretar en sentido amplio conforme a los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y tratados internacionales, atendiendo al principio pro persona; interpretar en sentido estricto que implica que, ante diversas interpretaciones, el juez optará por aquella que va acorde a los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, para evitar incidir o vulnerar el contenido de los derechos, e inaplicar la ley cuando las dos alternativas anteriores no son posibles.

Continúa señalando que esta tesis indica que los parámetros anteriores no afectan la lógica de la división de poderes y del federalismo, por el contrario, fortalece a los jueces

como último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos previstos en la Constitución y tratados internacionales.

Refiere que el control de constitucionalidad y convencionalidad regulado en el artículo 4º, apartado A, numeral 6, de la CPCM, es un control difuso no concentrado (exclusivo del Poder Judicial de la Federación) como erróneamente lo hace valer la PGR.

Sin que lo anterior se traduzca en una jerarquía indebida respecto de los principios interpretativos señalados en la CPEUM o trasgresión a la competencia federal.

Por otra parte, sostiene el Director General de Servicios Legales que la referencia expresa a la jurisprudencia nacional tampoco implica que no sea obligatoria para los jueces locales, en los términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, pues debe entenderse en función de la ratificación del parámetro de regularidad previsto en la CPEUM y el principio de complementariedad de las normas.

Asimismo, señala que una interpretación armónica del precepto impugnado, con un enfoque transversal de derechos de la CPCM, demuestra que no se pretende sustituir el parámetro constitucional de la CPEUM, sino, con arreglo al mismo, extender la protección y garantía de los derechos humanos, contribuyendo al fortalecimiento del control de constitucionalidad y convencionalidad desde el ámbito local. De hecho, sostiene que la extensión del reconocimiento del parámetro de regularidad ya había sido incorporada dentro del marco jurídico del entonces Distrito Federal, desde el 30 de mayo de 2011, mediante la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, en cuyo artículo 36 se menciona que las resoluciones y sentencias emitidas por órganos y tribunales internacionales de derechos humanos cuya competencia haya sido reconocida por el Estado Mexicano, tendrán fuerza obligatoria.

Dicho artículo obligó a que la CPCM conservara la extensión del parámetro vigente, en función del principio de progresividad de los derechos humanos, previsto en el artículo

1º, de la CPEUM, de lo contrario, representaría una regresión arbitraria e incongruente; pues, de acuerdo con este principio, una vez logrado el avance en el disfrute de los derechos, el Estado no podrá disminuir el nivel alcanzado, de manera tal que el progreso asegura que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar no disminuir en el nivel logrado. Este principio debe observarse en leyes y en toda conducta estatal relacionada con derechos humanos y se encuentra analizado en la tesis número 1a. XXVI/2012 (10a.).

Asimismo, el Director General de Servicios Legales de la Ciudad de México señala que las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad de México ejercerán el control de constitucionalidad y convencionalidad a favor del principio pro persona, dejando de aplicar las normas contrarias a la CPEUM, los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales, jurisprudencia, CPCM y las leyes que de ella emanen; de modo que el artículo impugnado respeta el parámetro de regularidad constitucional que establece la CPEUM.

Por último, en relación con el argumento consistente en que la existencia de regulaciones locales, en materia de derechos humanos, permitirían un esquema diferenciado y múltiple en cada entidad federativa, el Director General de Servicios Legales de la Ciudad de México indica que en la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 8/2012, la SCJN sostuvo que los derechos humanos generan un control material que también puede ser objeto de control constitucional local.

Así, al tenor de los argumentos señalados, el Director General de Servicios Legales de la Ciudad de México, sostiene que debe reconocerse la validez del artículo 4º, apartado A, numeral 6, de la CPCM.

Precisadas las posturas de las partes, en obvio de repeticiones, se considera apropiado solicitar que, respecto a la regulación del parámetro constitucional, se tenga por inserto

el análisis realizado en el primer concepto de invalidez, mismo que coincide con las conclusiones del Director General de Servicios Legales de la Ciudad de México.

Ahora bien, sobre los argumentos tendientes a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 4, Apartado A, numeral 6, de la CPCM, conviene señalar que dicho artículo 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 la CPEUM, los derechos humanos reconocidos en tratados, jurisprudencia, la CPCM y las leyes que de ella emanen, como bien lo sostiene el Director General de Servicios Legales de la Ciudad de México.

Además, como también señala el Director General, 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.

Sobre el control de constitucionalidad que, a consideración de la PGR, contraviene lo dispuesto en los artículos 1º, 40 y 41 de la CPEUM, se advierte que dicha apreciación es incorrecta, como ya lo señaló el Director General de Servicios Legales de la Ciudad de México, pues, el control que se prevé en la CPCM, es un control difuso que puede ser realizado por cualquier órgano jurisdiccional que pueda ejercerlo, cuyas resoluciones sólo surten efectos directos para las partes en el proceso; no un control concentrado, como erróneamente argumenta la PGR al señalar que invade la competencia federal.

Además de que la SCJN, en su Tesis P. LXIX/2011(9a.), sostuvo 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.⁵¹

Luego entonces, si 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, es evidente que la CPCM simplemente regula dicha facultad en su artículo 4, Apartado A, numeral 6, atendiendo al principio pro persona (la protección más amplia de las personas), sin pretender generar 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.

Por otro lado, se advierte que la PGR da una lectura poco afortunada 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; puesto que el artículo referido no dispone tal situación, 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 de aplicar aquellas normas contrarias a la CPEUM y 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.

⁵¹ 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, tal como lo sostiene el Director General de Servicios Legales de la Ciudad de México, 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, dicho control difuso no se encuentra expresamente reservado a la Federación, como erróneamente argumenta la PGR.

CONCEPTO DE INVALIDEZ TERCERO

En relación con el concepto de invalidez tercero, la PGR sostiene que el artículo 6, 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 Procuraduría señala que el artículo 6, 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, -señala- 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 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.

Por su parte, el informe que contiene las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez del *“Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México”*, signado por el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, indica que el concepto de invalidez tercero, del escrito de demanda presentado por la PGR, **es infundado**.

Indica que las normas previstas en la CPCM no deben interpretarse de manera aislada, sino de forma armónica, y que el artículo impugnado debe analizarse a la luz del artículo 7, apartado B, de la CPCM, ya que contiene los límites que la accionante considera que no fueron establecidos en el artículo combatido. Por lo tanto, no existe la antinomia denunciada, por el contrario, el artículo impugnado se complementa con el diverso 7, apartado B, de la CPCM.

Destaca además la Consejería Jurídica, que el rubro al que pertenece la cláusula cuestionada es “Derecho a la identidad y a la seguridad jurídica”, mientras que el artículo 7, apartado B, prevé expresamente los derechos a la “Libertad de reunión y asociación”, por lo que, este último prevalece para la interpretación y ejercicio de la libertad de reunión y asociación.

Vistas las dos posturas anteriores, se estima que asiste la razón a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, en el sentido de que los preceptos de la CPCM deben ser interpretados de manera armónica, pues, la interpretación aislada de un precepto carecería de efectividad en cualquier ordenamiento jurídico.

Además, el artículo 7, apartado B, de la CPCM, en forma expresa reconoce el derecho de libertad de reunión y asociación, al indicar 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.

Por otra parte, el ejercicio de este derecho es acorde al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyos artículos 21 y 22, establecen:

Artículo 21

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Artículo 22

1. *Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.*

Conviene entonces, transcribir el numeral combatido que dispone lo siguiente:

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.*

...

Precepto que no tiene contradicción con el artículo 7, apartado B, que regula la libertad de reunión y asociación, y en consecuencia, no existe la antinomia señalada por la Procuraduría, sino que ambas cláusulas pueden complementarse, pues, este último precepto contiene los límites que la PGR considera que no fueron establecidos en el artículo que combate, que son:

a) Objeto lícito. Esto lo encontramos cuando se indica “[t]odas las personas tienen derecho a reunirse pacíficamente y asociarse libremente para promover, ejercer y proteger intereses u objetos lícitos[...]”.

Y cuando se menciona: “observándose las previsiones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[...]”, ya que nos remite a la CPEUM, concretamente al artículo 9, de la CPEUM.

b) Que solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Lo que se encuentra en la indicación:

“observándose las previsiones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[...]”, ya que como se ha mencionado, esta es una remisión al artículo 9 de la CPEUM, que fija dicho límite.

Así, queda claro que no existe antinomia entre los artículos 6, apartado C, numeral 1, y 7, apartado B, ambos de la CPCM. Siendo este último artículo, el que fija los límites que no establece el precepto normativo combatido y, por lo tanto, al realizarse una interpretación armónica de la CPCM, ambos numerales están complementados.

Por lo cual, debe declararse la validez del artículo 6, apartado C, numeral 1, de la CPCM, máxime que el artículo 9, de la CPEUM, no establece la obligación de reglamentar en las Constituciones locales los derechos y límites de forma idéntica a su contenido, y ni siquiera resalta la obligatoriedad de sujetar las disposiciones normativas de algún ordenamiento jurídico al artículo 9º, de la CPEUM.

Lo anterior se indica, ya que 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.

En consecuencia, tampoco se genera una falta de certidumbre y seguridad jurídica, al existir claridad en la regulación de la libertad de asociación, pues los límites a ese derecho los sigue fijando la CPEUM y, por lo tanto, debe declararse la validez del artículo 6, apartado C, numeral 1, de la CPCM.

Inclusive, sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, la Resolución 15/21 del Consejo de Derechos Humanos⁵² señala:

1. Exhorta a los Estados a que respeten y protejan plenamente el derecho de todas las personas a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, incluso en el contexto de unas elecciones, y con inclusión de las personas que abracen convicciones o creencias minoritarias o disidentes, los defensores de los derechos humanos, las personas afiliadas a sindicatos y las demás personas, incluidos los migrantes, que traten de ejercer o promover esos derechos, y a que adopten todas las medidas necesarias para asegurar que cualquier restricción del libre ejercicio del derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas sea conforme con las obligaciones que les incumben en virtud de las normas internacionales de derechos humanos;

CONCEPTO DE INVALIDEZ CUARTO

En relación con el concepto de invalidez cuarto, la PGR asevera que el artículo 6, Apartado C, numeral 2, de la CPCM, regula el reconocimiento del 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

⁵² http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A-65-53-Add1_sp.pdf

nacimiento, lo cual vulnera el principio de seguridad jurídica, ya que los habitantes de la Ciudad de México no sabrán de qué manera ejercer el derecho a la identidad, en contravención al artículo 4º, octavo párrafo, en relación con los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, todos de la CPEUM.

Según la PGR, la omisión alegada provoca que los habitantes de la Ciudad de México, no tengan 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 las y los menores de edad y sus ascendientes.

Indica la accionante que la regulación, en los términos en que se encuentra, no solo restringe el contenido de la CPEUM, sino también de la Ley General de la materia (sic), la cual es de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional, aunado a que genera una violación al principio de seguridad jurídica, pues, los habitantes de la Ciudad de México no sabrán de qué manera ejercer el derecho a la identidad.

Por su parte, el informe que contiene las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez del “Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México”, signado por el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, indica que el concepto de invalidez cuarto, del escrito de demanda presentado por la PGR, es infundado. Esto, porque la accionante llevó a cabo una interpretación aislada del numeral impugnado, soslayando los preceptos que le anteceden y que reconocen, de forma integral, el derecho a la identidad de todas las personas de acuerdo con el principio de complementariedad, ampliando su reconocimiento, pero sin transgredir lo previsto en la CPEUM.

Expone la Consejería Jurídica, que el derecho a la identidad se encuentra adecuadamente reconocido en el artículo 6, apartado C, numeral 1 y que da coherencia al numeral 2, impugnado, el cual constituye no un derecho, sino una garantía del derecho a la identidad, al obligar a las autoridades a facilitar el acceso de las personas a obtener documentos que les permitan acreditar su identidad.

Complementa lo anterior aceptando la falta de mecanismos concretos a través de los cuales las autoridades deberán cumplir con esta obligación, pero, acierta al decir que el artículo 4º, de la CPEUM tampoco define dichos mecanismos, ya que, se trata de ordenamientos fundamentales que únicamente establecen principios y lineamientos, correspondiendo a las leyes reglamentarias establecer los mecanismos y procedimientos necesarios que en cumplimiento a dicha obligación, generen la garantía de la seguridad jurídica de sus habitantes.

Retoma las razones de la contradicción de tesis 532/2012, haciéndolas coincidir con sus argumentos en el sentido de que la garantía de seguridad jurídica *“no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades”*.⁵³

Concluyendo que el numeral impugnado es compatible con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo octavo, 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la CPEUM, así como, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, en el sentido de que toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrada de manera inmediata a

⁵³ SCJN, contradicción de tesis 532/2012, entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

su nacimiento, así como a la expedición gratuita de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

Precisa la Consejería Jurídica que, es suficiente que el derecho a la identidad y seguridad jurídica se encuentren establecidos en la CPEUM y en los tratados internacionales que comprometen al Estado mexicano, para entender que todos los Ciudadanos de esta capital, gozan del derecho a la identidad, sin que ello haga inconstitucional la norma que no reitere aquellas disposiciones.

Concluyendo que, de una interpretación integral del artículo 6, apartado C, se entiende que el numeral 2, amplía la obligación de las autoridades de la ciudad para garantizar el derecho a la identidad. Las obliga no sólo a atender lo previsto en el artículo 4º, párrafo octavo, de la CPEUM sobre el registro inmediato al nacimiento de las personas, y a expedir gratuitamente la primera copia certificada del acta de nacimiento, sino también a remitir todos y cada uno de los documentos de identidad que sean necesarios para que las personas que habitan la ciudad tengan garantizado este derecho en todos los momentos de su vida y de desarrollo personal, no sólo en el momento inmediato a su nacimiento.

Al respecto, se comparte el posicionamiento de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, en el sentido de considerar infundado el concepto de invalidez de la PGR, pues, este organismo considera que el artículo 6, Apartado C, numeral 2, de la CPCM no se restringe el contenido del artículo 4º, párrafo octavo, de la CPEUM, ni el del artículo 19, fracción I, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en consecuencia, tampoco se vulneran los principios de certidumbre y seguridad jurídica.

En efecto, los argumentos de la PGR permiten presumir que realizó una interpretación aislada del artículo 6, apartado C, numeral 2, en razón de que el numeral 1, del mismo

artículo y apartado regula el derecho a la identidad y seguridad jurídica, y que para mayor ilustración conviene su transcripción:

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.*

2. *Las autoridades facilitarán el acceso de las personas a obtener documentos de identidad.*

...

De la transcripción anterior, destaca -como lo indica la Consejería Jurídica y de Servicios Legales- el reconocimiento del derecho a la identidad (artículo 6, apartado C, numeral 1), así como la garantía de acceso a ese derecho (artículo 6, apartado C, numeral 2), siendo así un precepto completo y coherente, que requiere una interpretación armónica, compatible e incluso amplificador de lo establecido en el artículo 4º, octavo párrafo, de la CPEUM, ya que obliga a las autoridades, no sólo a atender lo previsto en el artículo 4º, párrafo octavo, de la CPEUM sobre el registro inmediato al nacimiento de las personas, y a expedir gratuitamente la primera copia certificada del acta de nacimiento, sino también a remitir todos y cada uno de los documentos de identidad que sean necesarios para que las personas que habitan la ciudad tengan garantizado este derecho en todos los momentos de su vida y de desarrollo personal, no sólo en el momento inmediato a su nacimiento.

Por lo tanto, no se aprecia ningún tipo de contradicción entre lo señalado en la CPCM, con lo establecido en la CPEUM, requisito indispensable para que sea procedente declarar su inconstitucionalidad, pues, así se desprende del contenido del artículo 105, fracción II, de la CPEUM, que 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 Fundamental⁵⁴; algo que no se hizo 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.

Pero, -como bien lo indica la Consejería Jurídica y de Servicios Legales-, se trata de ordenamientos fundamentales que establecen principios y lineamientos generales, por tal motivo corresponderá a las leyes y reglamentos especializados establecer los mecanismos concretos, a través de los cuales se deberá hacer efectivo el derecho a la identidad. La CPCM, solamente puede contener elementos mínimos para hacer valer el derecho de las y los gobernados y que impidan a la autoridad incurrir en arbitrariedades.

Y toda vez que no existe contradicción con lo señalado en el artículo 4º, párrafo octavo, de la CPEUM, toda persona conserva el derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento, así como, a que la autoridad competente expida gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento, pues no existe restricción a lo establecido en la CPEUM, ni a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y mucho menos hay violación al principio de seguridad jurídica, pues las personas habitantes de la Ciudad de México tienen el derecho a la identidad y cuentan con la garantía para acceder a ella.

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

⁵⁴ 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.

Para concluir, se debe señalar que el artículo es acorde a lo señalado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece en su artículo 24 que *“todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre”* y que *“todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad”*. Igualmente, la Declaración Universal Derechos Humanos (artículo 15) y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (artículo 20) consagran el derecho a la nacionalidad. La Convención Americana reconoce además el derecho a la personalidad jurídica (artículo 3) y el derecho al nombre (artículo 18). Por otra parte, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño que establece de manera expresa la existencia del derecho a la identidad en su artículo 8 y el derecho al nombre y a la nacionalidad en su artículo 7, al señalar: *“El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho, desde que nace, a un nombre, una nacionalidad [...]”*.

Motivos por los que se considera que la SCJN deberá reconocer la validez del artículo 6, apartado C, numeral 2 de la CPCM.

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, como la poligamia, que violentarían los derechos de las mujeres.

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.

Ahora bien, con relación a la postura de la PGR, en el Informe presentado por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México ante la SCJN, para hacerle llegar las razones y fundamentos por los que la norma general impugnada es válida, se sostiene que el quinto concepto de invalidez es infundado, atento a que la PGR realiza una lectura aislada de una porción de un artículo, pero sin advertir la relación que guarda con el resto de la CPCM, y sin relacionarlo con los principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos, establecidos en el artículo 4 de la propia CPCM, por lo que la accionante pretende desconocer que:

a. La poligamia se encuentra expresamente prohibida por el orden jurídico mexicano interno. La bigamia es un delito tipificado por los artículos 205 del Código Penal del Distrito Federal y 277 del Código Penal Federal.

b.- La poligamia se encuentra expresamente prohibida por el orden jurídico convencional del que México es parte.

En ese sentido, sostiene el Informe, la CPCM no reconoce, jamás reconocerá, ni protege, ni protegería a la poligamia, pues, ello sería contrario a sus principios y a los derechos humanos garantizados también por ella. Asimismo, el reconocimiento en igualdad de derechos para todas las estructuras y formas de comunidad familiar no implica permitir la poligamia, ni puede ser utilizado para pretender el reconocimiento de algún tipo de discriminación, máxime que en nuestro orden jurídico la prohibición de la poligamia implica la inexistencia de sus efectos jurídicos y, por lo tanto, de sus consecuencias económicas y patrimoniales que pudieran afectar los derechos de las mujeres.

Por si lo anterior no fuera suficiente, continúa el Informe del Jefe de Gobierno, la CPCM incorpora transversalmente la perspectiva de género que obliga a la adopción de medidas de acción afirmativa a favor de las mujeres, sobre todo en lo que hace a la protección de sus derechos económicos y patrimoniales, por ejemplo, el derecho a una vida libre de violencia, incluyendo la obstétrica.

Asimismo, sostiene el Informe:

- La disposición *“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”* se ajustó al artículo 15 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador.
- La inclusión de la palabra “Todas” fue acorde con lo dispuesto en el artículo 1º de la CPEUM, que prohíbe toda discriminación que atente contra la dignidad

humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

- El artículo 6º, apartado D, numeral 2 de la CPCM se armonizó con el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de conformidad con el Dictamen que presentó la Comisión de Carta de Derechos ante la Asamblea Constituyente.
- Una de las razones que motivó la redacción del numeral en cuestión, fue el propósito de proteger en igualdad de derechos a la diversidad de las familias que son una realidad de México (parejas sin hijos, padres y madres sin cónyuge, familias integradas por una persona, familias formadas por parejas del mismo sexo, personas unidas en segundas nupcias, entre otras).
- Al incluirse la palabra “Todas”, en realidad se protege los derechos humanos de las mujeres, de las niñas y los niños, personas mayores y de todas las personas.

Así expuestos el concepto de invalidez presentado por la PGR y las razones y fundamentos que presentó el Jefe de Gobierno para sostener la validez del artículo 6º, apartado D, numeral 2 de la CPCM, se coincide con el Jefe de Gobierno, en cuanto a que la PGR 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 CPCM, conforme a los cuales el precepto controvertido 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 CPEUM, los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte en materia de derechos humanos, y conforme a los cuales la poligamia está prohibida por ser contraria a diversos instrumentos internacionales.

En tal sentido, es preciso referir la Recomendación General No. 21, que señala:

RECOMENDACIÓN GENERAL N° 21 (13º período de sesiones, 1994) de la CEDAW "La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares"

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, respecto al cual el Comité expresó que 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 observó que la poligamia infringe los derechos constitucionales de la mujer y viola las disposiciones del inciso a) del artículo 5 de la Convención.

Asimismo, en la Observación General No. 28, se señala que:

... la igualdad de trato _a la mujer- 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.⁵⁵

Además, de la simple lectura que se realice del artículo 6º, apartado D, numeral 2, de la CPCM, se puede constatar que 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

⁵⁵ Observación General No. 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. U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 207 (2000)

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.)⁵⁶.

De igual manera, se estima que asiste la razón al Jefe de Gobierno, en cuanto a que la inclusión de la palabra “Todas” en el numeral 2 de del apartado D del artículo 6 de la CPCM, 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, eliminar la palabra “Todas” del precepto combatido, para proteger únicamente uniones como el matrimonio, el concubinato y las sociedades de convivencia, con exclusión de otras formas de familia sería discriminatorio, tan es así que de acuerdo con una jurisprudencia publicada recientemente, el 24 de febrero de 2017, de los Plenos de Circuito⁵⁷, las legislaciones que dispongan que los derechos establecidos para la protección de la familia, entre los que destacan los 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.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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.

Igualmente es cierto que, como se sostiene en el Informe del Jefe de Gobierno, de acuerdo con el Dictamen que presentó la Comisión de Carta de Derechos ante la Asamblea Constituyente⁵⁸, la redacción del precepto combatido obedece a un intento de armonizarlo con el artículo 10⁵⁹, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y los legisladores constituyentes trataron de ajustarlo al artículo 15⁶⁰, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), por lo que, puede afirmarse que la Constituyente incluyó el reconocimiento de las diversas formas y estructuras de familias en congruencia con los estándares internacionales mencionados arriba.

Derivado de ello, el precepto cuya validez defiende el Jefe de Gobierno 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

⁵⁸ Véase <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20161210-C2D.pdf>. Página consultada el 8 de mayo de 2017.

⁵⁹ **Artículo 10.** *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que: 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.[...]*

⁶⁰ **Artículo 15.** *Derecho a la Constitución y Protección de la Familia: 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.*

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.

Sobre el tema en estudio, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Atala Rizzo y niñas vs. Chile, en la sentencia de 24 de febrero de 2012⁶¹, señaló:

142. La Corte constata que en la Convención Americana no se encuentra determinado un concepto cerrado de familia, ni mucho menos se protege sólo un modelo “tradicional” de la misma. Al respecto, el Tribunal reitera que el concepto de vida familiar no está reducido únicamente al matrimonio y debe abarcar otros lazos familiares de hecho donde las partes tienen vida en común por fuera del matrimonio.

Por otro lado, 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.

En ese sentido, el artículo 6, Apartado D, numeral 2, de la CPCM, se relaciona estrechamente con el artículo 11, Apartado H, numeral 2, 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:

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.

Lo anterior, porque las familias se constituyen de formas diversas a partir del matrimonio, el parentesco —parientes en diverso grado que cuidan a niñas y niños que

⁶¹ http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf

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 Política de la Ciudad de México, con el artículo impugnado por la PGR, 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 debe declararse infundado.

Lo anterior, haciendo hincapié en que, si bien, en el quinto concepto de invalidez expuesto por la PGR se dirige en principio en contra de la figura de la poligamia, lo

cierto es que concluye pidiendo a la SCJN que determine cuáles son las formas de convivencia que deben gozar de la protección constitucional. Entonces, 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 y no discriminación que han sido tomadas por el legislador local.

Por ello, al momento de estudiar el fondo de este concepto de invalidez, se sugiere analizar 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, aludido por el Jefe de Gobierno, de cuya lectura se podrá percatar que existieron diversas propuestas de algunos Diputados y Diputadas constituyentes 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 y no discriminación que han sido reconocidas ya por las leyes anteriores a la CPCM.

CONCEPTO DE INVALIDEZ SEXTO

En relación con el concepto de invalidez sexto, la PGR asevera que el artículo 6, 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 hacen mención de 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 Procuraduría 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*"⁶², 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, 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.

⁶² 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.

Agrega que se incurrió en una omisión relativa en competencia de ejercicio obligatorio⁶³, 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.

Por otra parte, en el mismo concepto de invalidez, se discute 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, 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, pues considera que se actualizan los tres elementos señalados por la Primera Sala de la SCJN, en el amparo en revisión 152/2013, y que consisten en que: (i) hay un mensaje perceptible objetivamente de carácter implícito –que se fortalece con la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio-; (ii) el cual es negativo al utilizar un criterio de clasificación sospechoso –religiones mayoritarias-; y

⁶³ 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.

(iii) serán los habitantes de la Ciudad de México los que resientan tal estigmatización por el solo hecho de pertenecer a una mayoría religiosa.

Por su parte, el informe que contiene las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez del “Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México”, signed por el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, indica que el concepto de invalidez sexto es infundado, al perder de vista que en la CPCM se reconoce de forma amplia el derecho de las personas a la libertad religiosa, así como, a actuar de acuerdo a sus convicciones éticas, lo que no contradice la CPEUM, por el contrario la amplía y es congruente con las normas previstas en la norma fundamental.

Defiende que la Asamblea Constituyente consideró innecesaria la reiteración de los derechos y principios contenidos en la Constitución Federal, debido a que los lineamientos previstos en la CPCM no obstan para que sus habitantes puedan ejercer todos los derechos reconocidos en la CPEUM.

Expresa que la accionante parte de una premisa errada, porque en realidad, tanto la libertad religiosa como la libertad de culto se encuentran contempladas en la CPCM de una manera amplia, aun cuando no se encuentre en los términos requeridos por la accionante.

Explica que no debe realizarse una interpretación parcial, relacionada con la hipotética ausencia del elemento de la proyección externa de la libertad religiosa, en las porciones normativas impugnadas, puesto que al reconocerse en el artículo 6, apartado I, que “[t]oda persona tiene derecho a actuar de acuerdo a sus convicciones éticas” y en el artículo 11, apartado P, numeral 1, que “[t]odas 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”, ello conlleva a dicha proyección externa en términos amplios, lo cual incluye los derechos ya tutelados en el artículo 24,

de la CPEUM e incluso se hace referencia a la ley, la cual no solo alude a las leyes locales, sino a la leyes federales y generales en la materia.

Manifiesta que en ningún momento las normas impugnadas constituyen una violación al principio de seguridad jurídica, en tanto que la interpretación de los derechos, conforme al parámetro de regularidad constitucional que en todo momento invoca la actora, incluye el principio de complementariedad de los derechos y de las normas. Y reitera que es innecesario repetir las normas previstas en la Constitución Federal, por constituir derechos ya reconocidos para todos los habitantes, incluyendo a los de la Ciudad.

Se insiste en que la Asamblea Constituyente no elaboró normas incompletas o deficientes, sino complementarias y generales que constituyen “elementos mínimos pero precisos”, atendiendo a su carácter de norma fundamental de la entidad, y a que el desarrollo de los principios y lineamientos en ella contenidos corresponderá a las leyes reglamentarias, mismas que deberán velar por la seguridad jurídica de todas y todos los habitantes de la Ciudad.

Indica la Consejería Jurídica que, cuando la CPCM estatuye que todas las personas tienen derecho a expresar sus convicciones en lo privado y en lo público, sin duda se incluye el ejercicio de la libertad de culto que ya se encuentra reconocida en la CPEUM y por mandato de la CPCM deberá desarrollarse en las leyes reglamentarias.

Considerando infundado que exista discriminación por resultado, de aquellos que no pertenezcan a grupos que representen minorías religiosas, así como el efecto estigmatizador de las mayorías, motivados por las normas contenidas en el artículo 11, apartado P, de la CPCM. Ello debido a que, si bien el apartado respectivo se denomina “derechos de minorías religiosas”, cuando expresa el reconocimiento de los derechos sobre libertad religiosa en los numerales 1 y 2, alude a “todas las personas”, y en el numeral 3, especifica la obligación de las autoridades para establecer mecanismos que protejan a las minorías religiosas.

Y finaliza con el argumento de que, al establecerse con claridad los sujetos a quienes van dirigidos los preceptos normativos impugnados, contemplando tanto los derechos de las mayorías, como los de las minorías, se considera que de ninguna manera se actualiza la discriminación por resultado, o el efecto estigmatizador a los que hace referencia la accionante.

Así expuestas las posturas anteriores, este organismo protector de derechos humanos considera que los artículos impugnados de la CPCM no contravienen lo dispuesto en el artículo 24, en relación con los diversos 1º, quinto párrafo, 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, todos de la CPEUM -tal y como lo señala la Consejería Jurídica y de Servicios Legales-, ya que en la CPCM se reconoce de forma amplia el derecho de las personas a la libertad religiosa, así como, a actuar de acuerdo a sus convicciones éticas, sin contradecir la CPEUM.

Asimismo, la regulación es acorde con lo sustentado en la resolución 47/135⁶⁴ de la Asamblea General de la ONU en 1992, sobre la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas que señala:

Artículo 2

1. Las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (en lo sucesivo denominadas personas pertenecientes a minorías) tendrán derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo.

Artículo 4

1. Los Estados adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley.

⁶⁴ Véase <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>

Respecto de la primera parte del concepto de invalidez que se refiere a una regulación limitada del derecho a la libertad religiosa, por no mencionarse la libertad de culto en el artículo 6, apartado I, de la CPCM, se concuerda con la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, en el sentido de que la Asamblea Constituyente consideró innecesaria la reiteración de los derechos y principios contenidos en la CPEUM, debido a que los lineamientos de la Constitución local, no son impedimento para que los Ciudadanos conserven el derecho a la libertad de culto previsto en el artículo 24, de la CPEUM, y al no existir contradicción, tampoco se vulnera el principio de seguridad jurídica.

Adicionalmente, se comparte con la Consejería Jurídica y de Servicios Legales la postura de que, tanto la libertad religiosa, como la libertad de culto se encuentran contempladas en la CPCM de una manera amplia, aunque con diferentes palabras a las señaladas en el artículo 24, de la CPEUM, ya que el artículo 6, apartado I, indica que: “[t]oda persona tiene derecho a actuar de acuerdo a sus convicciones éticas” y el artículo 11, apartado P, numeral 1, puntualiza que: “[t]odas 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”, siendo esta la proyección externa en términos amplios, que alega la PGR como omitida, aunque redactada con palabras diferentes.

Para mejor ilustración es conveniente transcribir lo establecido en los artículos impugnados:

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.

...

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 convicciones éticas, de conciencia y de su vida religiosa.

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.

...

De la transcripción anterior, destaca que el artículo 11, apartado P, numeral 1, reconoce el derecho de todas las personas a expresar sus convicciones en lo privado y en lo público, en los términos de la ley, sin especificar a qué ley se refiere, pues a cada caso concreto se tendrá que aplicar la ley que mejor regule el acto, siendo que, tratándose de cuestiones relacionadas con las religiones, podrá aplicarse la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, que a su vez reglamenta lo establecido en el artículo 24, de la CPEUM, máxime que este numeral al referirse a las celebraciones extraordinarias que se realicen fuera de los templos, remite su regulación a la ley reglamentaria.

Es así que existe convicción en lo expresado por la Consejería Jurídica al indicar que la Asamblea Constituyente no elaboró normas incompletas o deficientes, sino complementarias y generales que constituyen “elementos mínimos pero precisos”, atendiendo a su carácter de norma fundamental de la entidad, y a que el desarrollo de los principios y lineamientos en ella contenidos corresponderá a las leyes reglamentarias, mismas que deberán velar por la seguridad jurídica de todas y todos los habitantes de la Ciudad.

Entonces, hasta el momento se ha visto que los artículos 6, apartado I, y 11, apartado P, de la CPCM, no contravienen la CPEUM, por el contrario, complementan lo

establecido en el artículo 24, de nuestra Carta Magna, siendo motivos suficientes para que no sean declarados inconstitucionales.

Debe decirse también que, en cuanto a la “omisión relativa en competencia de ejercicio obligatorio” que menciona la Procuraduría, se estima que no se actualiza dicha figura, pues ello ocurre cuando un órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente⁶⁵; y en el caso particular ello no ocurrió, ya que, de conformidad con el artículo transitorio séptimo, del decreto por el que se declararon reformadas y derogadas diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tenía la encomienda de elaborar y remitir el proyecto de CPCM a la Asamblea Constituyente, para ser discutido, en su caso modificado adicionado y votado. Lo que se hizo, sin que se pueda advertir deficiencia en la emisión de la CPCM, pues incluso, algo que alega la Procuraduría es el exceso de derechos establecidos en la CPCM.

A mayor abundamiento, no hay mandato expreso para que el artículo 24, de la CPEUM, sea reproducido en los mismos términos en las constituciones locales, como sí lo hay en el penúltimo párrafo del artículo 108, y el segundo párrafo del artículo 116, de la CPEUM⁶⁶, 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 podría alegar una omisión legislativa como la que señala la PGR.

⁶⁵ Pleno, “*Omisiones legislativas. Sus tipos*”, tesis P./J. 11/2006, en materia constitucional, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. XXIII, febrero de 2016, p. 1527.

⁶⁶ 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...*”

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.

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, se comparte también la postura de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, cuando argumenta que es infundado que exista discriminación por resultado, de aquellos que no pertenezcan a grupos que representen minorías religiosas, así como, un efecto estigmatizador de las mayorías, con motivo del contenido del artículo 11, apartado P, de la CPCM.

Ciertamente, no se actualiza tal efecto estigmatizador, ni discriminación por resultado, en virtud de que si bien el artículo, 11, apartado P, de la CPCM indica “[d]erechos de minorías religiosas”, cierto es también que los numerales 1 y 2 establecen que *“todas las personas tienen derecho a una vida libre de violencia y discriminación religiosa[...]; y que se “reconoce la igualdad de derechos a todas las personas, sin importar sus convicciones éticas, de conciencia y de su vida religiosa”*. Tal y como se observa de la siguiente transcripción:

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 convicciones éticas, de conciencia y de su vida religiosa.*

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.

...

Por lo tanto, el artículo 11, apartado P, numerales 1 y 2, protegen a toda persona de cualquier tipo de violencia y discriminación religiosa, reconociendo igualdad de derechos a todas las personas, sin importar las convicciones de su vida religiosa. Además, se incluye la obligación para las autoridades de implementar mecanismos que protejan a las minorías religiosas, precisamente como prevención de cualquier tipo de discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y violaciones a sus derechos y libertades, de aquí surge el rubro del apartado, pero de ningún modo son derechos exclusivos de las minorías religiosas.

En consecuencia, todas las personas tienen los mismos derechos que menciona la CPEUM, así como la CPCM, y no hay efecto estigmatizador alguno. Lo que realmente se hace en el artículo 11, apartado P, numeral 3, de la CPCM, en favor de las minorías religiosas, es ordenar a las autoridades la implementación de mecanismos que las protejan, precisamente por ser un grupo de atención prioritaria, ello acorde con la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, ya citada.

Es por los motivos anotados que se debe hacer una lectura integral del artículo impugnado, ya que 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 LGBTTTI, 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 los previstos en el artículo 6, Apartado I, de la CPCM. Lo que hace el artículo 11, apartado P, de la CPCM, es ordenar la creación de mecanismos de protección de grupos minoritarios, para prevenir que -por las condiciones precisamente de minoría y desigualdad estructural en la que se encuentran- sufran 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 6, apartado I y 11, apartado P, de la CPCM.

CONCEPTO DE INVALIDEZ SÉPTIMO.

En el concepto de invalidez Séptimo, la PGR señala que, con la emisión del artículo 6, apartados 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 (CADH) y 13.4, del Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo DESC), en relación con el artículo 24, de la CPEUM.

Lo anterior porque, a decir de la PGR, so pretexto de reconocer derechos sexuales y reproductivos, la norma cuestionada regula los servicios que forman parte de la

planificación familiar y, por tanto, que son materia de exclusiva regulación por parte del Congreso de la Unión y de las autoridades federales, al ser una materia que forma parte de la salubridad general.

Aunado a lo anterior, señala la PGR, el artículo 6, apartados E y F violenta los artículos 12.4 de la CADH y 13.4 del Protocolo DESC, en relación con el artículo 24, de la CPEUM, mismos que contemplan los derechos de libertad de conciencia y religión, y 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, al mencionar que será laica y que se respetará la autonomía de niños, niñas y adolescentes.

Por su parte, el Jefe de Gobierno sostuvo en su Informe que el concepto de invalidez de la PGR es infundado, atento a las siguientes consideraciones:

- i) La CPCM tiene sustento, y se ajusta, a lo previsto en los artículos 41, 116, 122 y 124, de la Constitución Federal, como parte integrante de la federación, y en su contenido se establecen las normas y garantías para el reconocimiento, goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, dado que esta Ciudad de México, en uso de su autonomía, cuenta con atribuciones administrativas y legislativas en ese sentido;
- ii) La accionante partió de un supuesto erróneo al considerar que, en el artículo impugnado, se regulan aspectos que tienen que ver con la planificación familiar, sin embargo, de la lectura que se realiza a la disposición de mérito, se obtiene que la misma establece principios, pero de ninguna manera pueden considerarse como una reglamentación, ya que, exclusivamente estableció principios relacionados con los derechos sexuales y reproductivos, sin que con ello se alterara, de manera alguna, las instituciones y principios básicos esenciales del federalismo, fijados en la Carta Magna;

- iii) De las porciones impugnadas se deriva que los derechos sexuales que se reconocen en la CPCM para todas las personas se refieren a los siguientes aspectos: derecho a decidir sobre la sexualidad; derecho a decidir con quién compartir la sexualidad; 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; derecho a la educación en sexualidad o educación sexual con información completa, científica, no estereotipada, diversa y laica; derecho a servicios de salud integrales con información completa, científica, no estereotipada, diversa y laica, y derecho a que sea respetada la autonomía progresiva de niñas, niños y adolescentes;
- iv) Los derechos anteriores 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, forma de garantizar la educación sexual que además 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;
- v) La educación sexual es un componente de los derechos sexuales y es necesaria para el pleno desarrollo de la personalidad y para vivir una vida digna, y
- vi) La educación sexual no es equivalente a la educación moral y/o religiosa, como parece confundirlo la PGR, sino un tipo de educación relacionada con la educación de la salud, cuyo objetivo es el libre y pleno desarrollo de la personalidad.

Al respecto, se está de acuerdo con la defensa del Jefe de Gobierno, en el sentido de que la PGR partió de un supuesto erróneo al considerar que, en el artículo impugnado, se regulan aspectos que tienen que ver con la planificación familiar, cuando lo cierto es que dicho artículo establece principios relacionados con los derechos sexuales y reproductivos, y no una reglamentación en materia de salubridad general y/o planificación familiar.

Asimismo, se coincide con lo aseverado por el Jefe de su Informe, en el sentido de que los derechos sexuales que se reconocen en la CPCM para todas las personas son los mencionados en el inciso iii), y en que la educación sexual no es equivalente a la educación moral y/o religiosa, sino un tipo de educación relacionada con la educación de la salud y, cuyo objetivo es el libre y pleno desarrollo de la personalidad.

Al respecto, es relevante mencionar que el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación del 23 de julio de 2010, refiere lo siguiente, en su apartado II, denominado *“El derecho a la educación sexual integral en las normas internacionales de derechos humanos”*:

“29. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales protege el derecho al más alto nivel posible de salud física y salud mental (art. 12), como también el derecho a la educación (art. 13), proscribiendo cualquier tipo de discriminación (art. 26).

*En su observación general 14, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales interpreta el derecho a la salud, como un derecho incluyente “que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud”, entre las que destaca el “acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, **incluida la salud sexual y reproductiva.**”⁶⁷*

67

Véase: https://www.es.amnesty.org/fileadmin/migrated/content_uploads/Derecho_humano_a_la_educacion_sexual.pdf

Ahora bien, en cuanto al argumento de la PGR, consistente en que so pretexto de reconocer derechos sexuales y reproductivos, la norma cuestionada regula los servicios que forman parte de la planificación familiar, se considera importante señalar que la afirmación de que la planificación familiar debe considerarse solo un tema de “salubridad general” y de competencia federal únicamente, resulta contrario a lo señalado por la CPEUM que en su artículo 1°, que prevé las obligaciones de las autoridades de respetar, promover y proteger los derechos humanos en México. Asimismo, el artículo 6 de la CPCM es completamente concordante con lo que señalan los artículos 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.

Cabe señalar que el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación (23 de julio de 2010), en su apartado II, denominado “*El derecho a la educación sexual integral en las normas internacionales de derechos humanos*”, señala:

25. En general, los órganos de vigilancia de tratados recomiendan expresamente que la educación sobre salud sexual y reproductiva sea un componente obligatorio de la escolarización. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer insta a los Estados a que brinden educación sexual de manera obligatoria y sistemática en las escuelas, incluida la formación profesional. Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño recomienda que los Estados incluyan la educación sexual en los programas oficiales de enseñanza primaria y secundaria.

26. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de los Derechos del Niño han afirmado que los derechos a la salud y a la información exigen que los Estados se abstengan de censurar, ocultar o tergiversar deliberadamente la información relacionada con la salud, incluida la educación sexual y la información al respecto.⁶⁸

68

https://www.es.amnesty.org/fileadmin/migrated/content/uploads/Derecho_humano_a_la_educacion_sexual.pdf

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.”*

Por otro lado, la PGR argumenta que el precepto materia de controversia, viola los derechos de libertad de conciencia y religión, y atenta contra 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.

Sobre el particular, cabe destacar que el artículo 57 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños 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, se refiere a 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.*

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.

Además, en el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación (23 de julio de 2010), en su apartado II, denominado “*El derecho a la educación sexual integral en las normas internacionales de derechos humanos*”, se precisa lo siguiente:

“27. En sus observaciones finales sobre varios países, el Comité de los Derechos del Niño ha recomendado a los Estados que integren la educación sexual en el currículum escolar; ha alentado a los Estados a proporcionar capacitación sobre el VIH/SIDA y educación sexual a maestros y otros oficiales de la educación. Asimismo, el Comité ha criticado las barreras a la educación sexual, tales como permitir que los padres eximan a sus hijos e hijas de esta educación.”⁶⁹

Adicionalmente, 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

69

https://www.es.amnesty.org/fileadmin/migrated/content/uploads/Derecho_humano_a_la_educacion_sexual.pdf

... 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 de edad respecto de sus derechos sexuales y reproductivos, ya que tienen 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 hijas e hijos, pero siempre y cuando se respete su voluntad como sujetos de derechos.

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

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>

Establecer como únicos los derechos de los padres sobre las hijas e hijos, implica una violación al interés superior de la infancia, previsto en el artículo 3, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual 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 que 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". Además, 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.

Asimismo, al respecto, el precitado Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación (23 de julio de 2010), señala en su apartado II,

denominado “*El derecho a la educación sexual integral en las normas internacionales de derechos humanos*”:

25. En general, los órganos de vigilancia de tratados recomiendan expresamente que la educación sobre salud sexual y reproductiva sea un componente obligatorio de la escolarización. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer insta a los Estados a que brinden educación sexual de manera obligatoria y sistemática en las escuelas, incluida la formación profesional. Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño recomienda que los Estados incluyan la educación sexual en los programas oficiales de enseñanza primaria y secundaria.

26. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de los Derechos del Niño han afirmado que los derechos a la salud y a la información exigen que los Estados se abstengan de censurar, ocultar o tergiversar deliberadamente la información relacionada con la salud, incluida la educación sexual y la información al respecto.

40. Los Estados tienen la obligación de brindar educación sexual integral a sus poblaciones, especialmente a las niñas, niños y adolescentes, cumpliendo los estándares de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido en relación con el derecho a la educación. Esta obligación estatal es una cuestión de debida diligencia, pues bajo la ley internacional los Estados deben demostrar que han tomado todas las medidas de carácter preventivo que resulten necesarias para cumplir sus obligaciones de garantizar el derecho a la salud, la vida, la no discriminación, la educación y la información, mediante la eliminación de barreras para el acceso a la salud sexual y reproductiva, brindando una educación integral para la sexualidad en las escuelas y en otros ámbitos educativos, que suministre información precisa, objetiva y libre de prejuicios.

Entonces, 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 1° 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.

CONCEPTO DE INVALIDEZ OCTAVO

En relación con el concepto de invalidez octavo, 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. Indica que la muerte digna comprende tanto la eutanasia, como el suicidio asistido, siendo la primera una forma de terminar la vida de una persona de forma deliberada, a fin de prevenir sufrimientos posteriores; en tanto que el suicidio asistido lo menciona como un suicidio solicitado por el enfermo terminal, el cual, al no poder llevarlo a cabo por sí mismo, solicita que alguien lo asista.

Expone que los enunciados anteriores permiten tener un panorama respecto de lo que se entiende por muerte digna y permiten advertir que el artículo cuestionado de la CPCM abre la posibilidad de que se dé por concluida la vida de una persona antes de la muerte natural, advirtiéndole que el derecho a la muerte digna previsto en el artículo cuestionado, implica abrir la posibilidad para que a una persona se le practique la eutanasia, lo cual configura una violación a la atribución del Congreso de la Unión en materia de salubridad general regulada en los artículos 4º, párrafo cuarto, y 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, además de ser una figura jurídica prohibida por la Ley General de Salud.

Expresa que para corroborar la inconstitucionalidad planteada, debe acudir a la Ley General de Salud, la cual contempla un título específico para regular los cuidados

paliativos a los enfermos en situación terminal, -mismo que transcribe-, destacando que, los objetos que se persiguen al regular los cuidados paliativos a los enfermos en situación terminal son: (i) salvaguardar la dignidad de los enfermos en situación terminal; (ii) garantizarles una muerte natural en condiciones dignas; (iii) establecer y garantizar los derechos relacionados con su tratamiento; (iv) dar a conocer los límites entre el tratamiento curativo y el tratamiento paliativo; (v) determinar los medios ordinarios y los extraordinarios en los tratamientos; y (vi) establecer los límites entre la defensa de la vida del enfermo y la obstinación terapéutica.

De igual forma transcribe la definición de cuidados paliativos, diciendo que es el cuidado activo y total de las enfermedades que no responden a tratamiento curativo, mediante ellos se controla el dolor y otros síntomas, así como, los aspectos psicológicos, sociales y espirituales y reitera que la Ley General de Salud prohíbe la eutanasia, entendida como el homicidio por piedad y/o como el suicidio asistido, éste último tipificado como delito en el Código Penal Federal; insistiendo en que el artículo 6, apartado A, de la CPCM, al prever el derecho a la muerte digna, abre la posibilidad para que a través de un ordenamiento secundario se legisle al respecto, lo que conllevaría a la práctica de la eutanasia, y a su vez implicaría autorizar que los médicos tratantes y/o cualquier persona; así como, para que los pacientes en situación terminal o sus familiares, lo interpreten en el sentido de que les permite, a los primeros, practicarla y a los segundos solicitarla.

Por su parte, el informe que contiene las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez del “Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México”, signado por el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, indica que el concepto de invalidez octavo debe estimarse infundado, en razón de que la norma impugnada únicamente confiere el reconocimiento del principio de que cualquier persona puede decidir tener una muerte digna, sin que ello implique que se esté regulando la figura de la “eutanasia” o “el suicidio asistido”, y que la CPCM no es una ley reglamentaria de la Ley General de Salud, que es el

ordenamiento que regula todo el procedimiento para que una persona puede ejercer el derecho a una muerte digna; simplemente establece el reconocimiento a tal derecho, como una manifestación del libre desarrollo de la personalidad.

Menciona que el artículo 6, apartado A, de la CPCM no invade la esfera competencial del Congreso de la Unión, pues establecer el derecho a que toda persona pueda decidir sobre tener una muerte digna, únicamente implica su reconocimiento, pues dicho precepto se encuentra complementado con lo establecido en el artículo 9, apartado D, numeral 6, de la CPCM, que establece el derecho a la salud y cuyo contenido no se relaciona con la figura de la eutanasia o suicidio asistido

Asimismo, cita la Ley de Voluntad Anticipada con la que cuenta la Ciudad de México, expedida en el año 2008, que regula precisamente el otorgamiento de la voluntad de una persona con capacidad de ejercicio, para que *exprese su decisión de ser sometida o no a medios, tratamientos o procedimientos médicos que pretendan prolongar su vida cuando se encuentre en etapa terminal y, por razones médicas, sea imposible mantenerla de manera natural, protegiendo en todo momento la dignidad de la persona*, sin que haya sido impugnada por contravenir alguna disposición de la Carta Magna, o por invadir la esfera de una competencia exclusiva del Congreso de la Unión y, por otra parte, la propia Ley General de Salud establece un procedimiento para esos efectos, particularmente en el capítulo denominado “de los derechos de los enfermos en situación terminal”.

Al respecto, este organismo considera oportuno indicar en primer término que el artículo 105, fracciones I y II, de la CPEUM define la competencia de la SCJN para conocer de las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad, en los términos que señale la ley reglamentaria, siendo esta ley la que precisa ambas en su artículo 1^o⁷¹. Sin embargo, para tener una mayor claridad de las diferencias existentes

⁷¹ Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Artículo 1º. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base*

entre cada medio de control constitucional, conviene transcribir la jurisprudencia siguiente:

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

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.

ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.⁷²

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 tener en consideración que la definición que realiza el Diccionario de la Real Academia Española, respecto de la palabra eutanasia, 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 sólo menciona el reconocimiento del derecho a una muerte digna, y que no puede traducirse en una muerte anticipada a la natural, muerte asistida o suicidio asistido, como lo pretende hacer valer la Procuraduría.

Incluso, la propia PGR retoma lo señalado en la Ley General de Salud, al referirse a los objetos que se persiguen al regular los cuidados paliativos en donde se menciona **la garantía de los enfermos en situación terminal a una muerte natural en**

⁷² 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.

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 en la Ley General de Salud, artículos 166 bis y 166 bis 3, que para mejor ilustración se transcriben:

Artículo 166 Bis. *El presente título tiene por objeto:*

- I. Salvaguardar la dignidad de los enfermos en situación terminal, para garantizar una vida de calidad a través de los cuidados y atenciones médicas, necesarios para ello;*
- II. Garantizar una muerte natural en condiciones dignas a los enfermos en situación terminal;***
- III. Establecer y garantizar los derechos del enfermo en situación terminal en relación con su tratamiento;*
- IV. Dar a conocer los límites entre el tratamiento curativo y el paliativo;*
- V. Determinar los medios ordinarios y extraordinarios en los tratamientos; y*
- VI. Establecer los límites entre la defensa de la vida del enfermo en situación terminal y la obstinación terapéutica.*

Artículo 166 Bis 3. *Los pacientes enfermos en situación terminal tienen los siguientes derechos:*

- I. Recibir atención médica integral;*
- II. Ingresar a las instituciones de salud cuando requiera atención médica;*
- III. Dejar voluntariamente la institución de salud en que esté hospitalizado, de conformidad a las disposiciones aplicables;***
- IV. Recibir un trato digno, respetuoso y profesional procurando preservar su calidad de vida;*
- V. Recibir información clara, oportuna y suficiente sobre las condiciones y efectos de su enfermedad y los tipos de tratamientos por los cuales puede optar según la enfermedad que padezca;*
- VI. Dar su consentimiento informado por escrito para la aplicación o no de tratamientos, medicamentos y cuidados paliativos adecuados a su enfermedad, necesidades y calidad de vida;*
- VII. Solicitar al médico que le administre medicamentos que mitiguen el dolor;*
- VIII. Renunciar, abandonar o negarse en cualquier momento a recibir o continuar el tratamiento que considere extraordinario;***
- IX. Optar por recibir los cuidados paliativos en un domicilio particular;*
- X. Designar, a algún familiar, representante legal o a una persona de su confianza, para el caso de que, con el avance de la enfermedad, esté impedido a expresar su voluntad, lo haga en su representación;*
- XI. A recibir los servicios espirituales, cuando lo solicite él, su familia, representante legal o persona de su confianza; y*
- XII. Los demás que las leyes señalen.*

Por lo tanto, tampoco existe violación a la atribución del Congreso de la Unión en materia de salubridad general regulada en los artículos 4º, párrafo cuarto, y 73, fracción XVI, de la CPEUM, ya que como lo indica la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, solamente se está reconociendo el principio de que cualquier persona puede decidir tener una muerte digna –como también lo señala la Ley General de Salud-, sin que ello implique que se esté regulando la figura de la “eutanasia” o “el suicidio asistido”, aunado a que la CPCM no es una ley reglamentaria de la Ley General de Salud, que es el ordenamiento que regula todo el procedimiento para que una persona pueda ejercer el derecho a una muerte digna; simplemente –como ya se dijo- establece el reconocimiento a tal derecho, como una manifestación del libre desarrollo de la personalidad.

Respecto al derecho a una muerte digna, aunque no son vinculantes, encontramos los referentes siguientes en el Derecho comparado:

- La Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIPDHPM) señala como un derecho el que los Estados Parte deben tomar medidas para que las instituciones públicas y privadas ofrezcan a la persona mayor un acceso no discriminatorio a cuidados integrales, incluidos los cuidados paliativos, eviten el aislamiento y manejen apropiadamente los problemas relacionados **con el miedo a la muerte de los enfermos terminales, el dolor, y eviten el sufrimiento innecesario y las intervenciones fútiles e inútiles**, de conformidad con el derecho de la persona mayor a expresar el consentimiento informado, y
- La Recomendación 1418 sobre la Protección de los Derechos Humanos y la Dignidad de los Enfermos Terminales y Moribundos del Consejo de Europa⁷³ que

⁷³ Debate de la Asamblea del 25 de junio de 1999 (24ª Sesión). Véase el Doc. 8241, Informe del Comité de Asuntos Sociales, de Salud y Familia (ponente: Mrs. Gatterer) y el Doc. 8454, opinión del Comité de

refiere que el derecho a una muerte digna permite a las personas mayores, y a las personas con enfermedades terminales diagnosticadas, acceder a información veraz y completa y al respeto, en su caso, de su derecho a ser o no ser informado, que se garantice que no será médicamente tratado contra su voluntad, que se garantice que se respetará el rechazo a un determinado tratamiento médico en el caso de haberse formulado, al respeto, a su Voluntad Anticipada; a garantizar que se le brindarán los cuidados necesarios dirigidos para conllevar de la forma más confortable el proceso de enfermedad y muerte, que recibirá el tratamiento para combatir el dolor físico, aunque acorte la vida, y que se le brindará el apoyo psicológico para paliar el sufrimiento mental.

Por ello, se comparte la postura de la Consejería Jurídica, en el sentido de que el precepto impugnado se complementa con lo establecido en el artículo 9, apartado D, numeral 6, de la CPCM, que establece el derecho a la salud y cuyo contenido no se relaciona con la figura de la eutanasia o suicidio asistido, y para ello es conveniente observar que los artículos indicados prescriben lo siguiente:

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.***

...

Artículo 9

Ciudad solidaria

...

D. Derecho a la salud

...

- 6. Se respetará en todo momento el derecho fundamental a la autodeterminación personal, la autonomía, así como las decisiones libres y voluntarias del paciente a someterse a tratamientos o procedimientos médicos que pretendan prolongar de***

Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos (ponente: Mr. McNamara). Véase: <http://www.unav.es/cdb/acoerrec99-1418.html>

manera innecesaria su vida, protegiendo en todo momento su dignidad. Para ello, se estará a lo que disponga esta Constitución y las leyes.

En efecto, se observa que lo regulado en los artículos transcritos de ningún modo permiten la eutanasia o el suicidio asistido, lo que hacen es reconocer derechos que ya se encuentran señalados en la Ley General de Salud, incluso no se menciona el procedimiento para hacer validos esos derechos, sino que hace una remisión a las leyes, ya que como se ha mencionado anteriormente, la CPCM solamente establece principios generales, y no procedimientos concretos, pues, esto le corresponde a las leyes y reglamentos específicos de cada materia, que pueden ser tanto la Ley General de Salud, como la Ley de Voluntad Anticipada de esta Ciudad, que a la fecha no ha sido declarada inconstitucional, como lo destaca la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, sin que ello implique que una ley secundaria pueda reglamentar la práctica de la eutanasia o suicidio asistido como lo indica la Procuraduría.

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 declararse válido.

CONCEPTO DE INVALIDEZ NOVENO

En relación con el concepto de invalidez Noveno, la PGR señala que el artículo 7, 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.

Indica la PGR 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 – las y los periodistas-, sin detenerse a advertir que ha dejado sin protección alguna a otras personas 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.

Por su parte, el informe que contiene las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez del “Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México”, signado por el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, indica que el concepto de invalidez noveno debe estimarse infundado, en razón de que las diferencias normativas introducidas por el poder constituyente son apegadas a lo establecido en la CPEUM, pues, salva el escrutinio estricto, dado que, en todo caso, la supuesta diferencia advertida, es necesaria por la labor que llevan a cabo quienes son periodistas y, consecuentemente, proporcional al ejercicio de esa profesión, de ahí que tenga una plena justificación.

Se menciona que 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, aunado a que el precepto impugnado no vulnera el principio de igualdad y de no discriminación previstos en la CPEUM, pues trata igual a periodistas en cuanto al secreto profesional se refiere, dadas las actividades propias de la profesión, y desde luego, los trata desigual a otras profesiones que por sus características no encuadran en este supuesto.

Agregando que el precepto impugnado tampoco implica ningún acto de discriminación en agravio de otros profesionistas, 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.

Y destaca que no es óbice a lo anterior, el hecho de que la promovente cite la acción de inconstitucionalidad 8/2014, promovida en contra del artículo 19, de la Ley Regulatoria de Sociedades Civiles de Convivencia del Estado de Campeche, en donde se determinó su invalidez, puesto que el presente asunto versa sobre temas absolutamente diferentes y que no pueden tener el mismo resultado.

Al respecto, este organismo protector de derechos humanos considera acertada la postura de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y apoya la petición de no declarar la invalidez del artículo 7, apartado C, numeral 2 de la CPCM, toda vez que, - como lo destaca la Consejería Jurídica- 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, por lo tanto, 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, la cual tiene su antecedente en la Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal, misma que en su oportunidad no fue impugnada⁷⁴ Este tipo de medidas resultan necesarias sobre todo en México, pues, de 2000 a 2017 han sido privados de la vida más de 123 periodistas.⁷⁵

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

⁷⁴ <http://www.aldf.gob.mx/archivo-d6d138e94b0268bc0fd4b7f6e14fe6a1.pdf>

⁷⁵ 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/>

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 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.

...⁷⁶

Por ello, se insiste en que la Consejería Jurídica está en lo correcto al indicar que el precepto impugnado no implica ningún acto de discriminación en agravio de otras personas profesionistas, ya que si tomamos en consideración la acción de

⁷⁶ OEA, Informe Especial, sobre la Libertad de Expresión en México 2010, Relatoría Especial para la libertad de Expresión, 7 de marzo de 2011, párr. 11 y 176.

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.

La propia PGR, a través de su Fiscalía Especial para delitos cometidos contra la libertad de expresión, publicó una cartilla⁷⁷ en la que señala en su numeral 5 como una obligación del Estado lo siguiente:

*El Estado debe: abstenerse de propiciar o estimular la vulnerabilidad, **adoptar medidas necesarias y razonables para prevenir o proteger los derechos de las personas en riesgo**, asignar recursos y atención suficientes para prevenir ataques a periodistas y quien ejerce su derecho a la libertad de expresión.*

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[...]"⁷⁸

Por su parte, lo que señala el artículo 7, Apartado C, numeral 2, de la CPCM, es lo siguiente:

Artículo 7 **Ciudad democrática**

⁷⁷

Véase:

<http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/feadle/Documents/NUEVOS/Num%205%20CARTILLA%20DE%20LOS%20DERECHOS%20DE%20LOS%20PERIODISTAS.pdf>

⁷⁸ 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.

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.

...

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 diferenciado, una acción positiva 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 y que ya estaba previamente reconocido por una ley local. Consecuentemente, se deberá declarar la validez artículo 7, apartado C, numeral 2, de la CPCM.

CONCEPTO DE INVALIDEZ DÉCIMO

En relación con el concepto de invalidez Décimo, la PGR señala que el artículo 8, apartado C, de la CPCM, invade la esfera competencial del Congreso de la Unión para legislar respecto de la transferencia de tecnología y sobre la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional, en contravención al artículo 73 XXIX-F, en relación con el diverso 3º, fracción V, ambos de la CPEUM.

Indica que, con la emisión del precepto cuestionado se previeron una serie de disposiciones tendentes a regular el derecho a la ciencia y a la innovación tecnológica en la Ciudad de México, sin considerar que más allá de reconocer un derecho, regula temas propios de la competencia federal.

Expone que, la Ley de Ciencia y Tecnología persigue como objetos: (i) regular los apoyos que el Gobierno Federal está obligado a otorgar para el impulso el fortalecimiento, el desarrollo y la consolidación del desarrollo tecnológico y la innovación en el país; (ii) determinar los instrumentos a través de los cuales el Gobierno Federal cumplirá con su obligación en la materia; (iii) establecer mecanismos de coordinación de acción entre las dependencias de la Administración Pública Federal y otras instituciones que cuentan con injerencias en la materia; (iv) establecer las instancias y los mecanismos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, así como la vinculación y la participación de la comunidad científica y académica de las instituciones de educación superior, de los sectores público, social y privado para la generación y la innovación, así como para la formación de profesionales en estas áreas; (v) apoyar la capacidad y el fortalecimiento de los grupos de investigación científica y tecnológica que lleven a cabo las instituciones públicas de educación superior, las que realizarán sus fines de acuerdo a los principios, planes, programas y normas internas que dispongan sus ordenamientos específicos; (vi) regular la aplicación de los autogenerados por los Centros Públicos de Investigación científica y los que aporten terceras personas, para la creación de fondos de investigación científica y desarrollo tecnológico, y (vii) fomentar el desarrollo tecnológico y la innovación de las empresas nacionales que desarrollen sus actividades en territorio nacional, en particular en aquellos sectores en los que existen condiciones para generar nuevas tecnologías o lograr mayor competitividad.

Y que la misma ley determina que el Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación, será el órgano de política y coordinación en la materia, el cual tendrá –entre otras- la facultad para establecer en el Programa Especial las políticas nacionales para el avance de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación que apoyen el desarrollo nacional.

Y que no obstante lo anterior, el artículo impugnado de la CPCM, señala que será el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México, quien elaborará un Programa de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación que será parte integral del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, con una visión de veinte años, y que se actualizará cada tres.

Además, aduce, la norma impugnada señala cuánto debe destinarse al presupuesto de ciencia y tecnología, cuando la Ley de la materia -refiriéndose a la Ley de Ciencia y Tecnología- establece el monto anual que el Estado destine a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico, deberá ser tal que el gasto nacional en este rubro no podrá ser menor al 1% del producto interno bruto del país mediante los apoyos, mecanismos e instrumentos previstos en la misma ley.

Indica también que la Ley de Ciencia y Tecnología regula aspectos concernientes de las entidades federativas, y que el precepto impugnado no debió haber normado el derecho a la ciencia y a la tecnología en los términos en que lo hizo, de ahí su inconstitucionalidad, para concluir que el precepto controvertido deviene inconstitucional pues invade una atribución que le corresponde regular al Congreso de la Unión.

Por su parte, en el informe que contiene las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez del “Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México”, signado por el Director General de Servicios Legales, se considera que el concepto de invalidez décimo es infundado, en atención a que en el precepto impugnado se contiene únicamente el reconocimiento del derecho que tiene todas las personas a la ciencia y a la innovación tecnológica, como fundamento para el bienestar individual y social.

Por lo tanto –continúa-, el hecho de que en la disposición normativa controvertida se estipule que el Gobierno de la Ciudad garantizará el libre acceso, uso y desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, la plena libertad de investigación científica y

tecnológica, así como, a disfrutar de sus beneficios; que las autoridades impulsarán el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, fortalecerán y apoyarán la generación, ejecución y difusión de proyectos de investigación científica y tecnológica, así como, la vinculación de éstos con los sectores productivos, sociales y de servicios, a fin de resolver problemas y necesidades de la Ciudad; que el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva elaborará un Programa de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación que será parte integral del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México; que en el presupuesto de la Ciudad de México se considerará una partida específica para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, que no podrá ser inferior al dos por ciento del Presupuesto de la Ciudad, así como que se estimulará el establecimiento de empresas tecnológicas, -sostiene- ello no implica, de manera alguna, que se esté regulando lo relativo al ejercicio del derecho cuestionado, pues el establecimiento de quien debe garantizar ese derecho y la obligación a cargo de las autoridades, no implica su reglamentación, simplemente sienta las bases sobre las cuales se debe desarrollar este derecho humano.

Finalmente, expresa que el artículo 8, apartado C, de la CPCM, no se trata de una disposición reglamentaria del artículo 73, fracción XIX, de la CPEUM, puesto que sólo establece el derecho de toda persona a la ciencia y a la innovación tecnológica, pero en ningún momento lo reglamenta, pues ello sí le corresponde al Congreso de la Unión, y por ende, se deja a salvo esa facultad reglamentaria, prevista en la Ley de Ciencia y Tecnología en donde están incorporadas las Entidades Federativas.

Por lo anterior, este organismo protector de derechos humanos considera que, de conformidad con lo establecido en el artículo 105, fracciones I y II, de la CPEUM y 1º, de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 cual no se debería realizar el estudio del concepto de invalidez planteado.

No obstante lo anterior, para el caso de que la SCJN realice el análisis del concepto de invalidez que plantea la PGR, se concuerda con lo señalado por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, en el sentido de que el artículo 8, apartado C, de la CPCM, no debe declararse inconstitucional, pues, lo que contiene es el reconocimiento al derecho que tienen todas las personas a la ciencia y a la innovación tecnológica, como fundamento para el bienestar individual y social, así como, su garantía de acceso. A continuación se transcribe el precepto de referencia:

Artículo 8

Ciudad educadora y del conocimiento

A. a B. ...

C. Derecho a la ciencia y a la innovación tecnológica.

- 1. En la Ciudad de México el acceso al desarrollo científico y tecnológico es un derecho universal y elemento fundamental para el bienestar individual y social. El Gobierno de la Ciudad garantizará el libre acceso, uso y desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, la plena libertad de investigación científica y tecnológica, así como a disfrutar de sus beneficios.*
- 2. Toda persona tiene derecho al acceso, uso y desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, así como a disfrutar de sus beneficios y desarrollar libremente los procesos científicos de conformidad con la ley.*
- 3. Las autoridades impulsarán el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Habrá acceso gratuito de manera progresiva a internet en todos los espacios públicos, escuelas públicas, edificios gubernamentales y recintos culturales.*
- 4. Las autoridades, en el ámbito de sus competencias, fortalecerán y apoyarán la generación, ejecución y difusión de proyectos de investigación científica y tecnológica, así como la vinculación de éstos con los sectores productivos, sociales y de servicios, a fin de resolver problemas y necesidades de la Ciudad, contribuir a su desarrollo económico y social, elevar el bienestar de la población y reducir la desigualdad; la formación de técnicos y profesionales que para el mismo se requieran; la enseñanza de la ciencia y la tecnología desde la enseñanza básica; y el apoyo a creadores e inventores.*
Garantizan igualmente la preservación, el rescate y desarrollo de técnicas y prácticas tradicionales y originarias en la medicina y en la protección, restauración y buen uso de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente.
- 5. El Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva elaborará un Programa de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación que será parte integral del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, con una visión de veinte años, y que se actualizará cada tres.*
- 6. En el presupuesto de la Ciudad de México, se considerará una partida específica para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, que no podrá ser inferior al dos por ciento del Presupuesto de la Ciudad.*

7. Se estimulará el establecimiento de empresas tecnológicas, así como la inversión en ciencia, tecnología e innovación, en los sectores social y privado en la Ciudad de México.

...

Como puede observarse, los numerales del artículo 8, apartado C, contienen el reconocimiento al acceso al desarrollo científico y tecnológico como un derecho universal y elemento fundamental para el bienestar individual y social. Así como, la garantía del libre acceso, uso y desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, la plena libertad de investigación científica y tecnológica, así como a disfrutar de sus beneficios. Siendo que al mencionar que dicho derecho y garantía se disfrutarán de conformidad con la ley, se reconoce la existencia de la ley reglamentaria de dicho derecho.

Lo anterior, es acorde con el artículo 15 de Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ⁷⁹que señala:

- 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:*
 - a) Participar en la vida cultural;*
 - b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;*
 - c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.*
- 2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.*
- 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.*
- 4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.*

La CPCM, además, establece la obligación de las autoridades para el impulso de las tecnologías de la información y la comunicación, así como, el acceso gratuito de forma progresiva a Internet en todos los espacios públicos, escuelas públicas, edificios

⁷⁹ Véase <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

gubernamentales y recintos culturales. Buscando el fortalecimiento y apoyo en la generación, ejecución y difusión de proyectos de investigación científica y tecnológica, a fin de resolver problemas y necesidades de la Ciudad, contribuir a su desarrollo económico y social, elevar el bienestar de la población y reducir la desigualdad.

Por lo tanto, lo establecido en el numeral impugnado solamente reconoce el derecho que tienen todas las personas a la ciencia y a la innovación tecnológica, y su garantía de acceso, remitiendo a la ley respectiva por cuanto hace a su reglamentación, sin que se esté invadiendo la esfera competencial del Congreso de la Unión para legislar en la materia de ciencia y tecnología.

Ahora bien, por cuanto hace al argumento de la PGR, en el sentido de que la CPCM señala que será el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México el que elaborará un Programa de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación, que será parte integral del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, debe decirse que la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial de Distrito Federal el 29 de enero de 2013, establece en el artículo 22, fracción VI, que el titular de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e innovación de esta Ciudad, tiene como facultad:

“Coordinar la integración y aplicación general del Programa de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal, asegurando su vinculación con el Plan General de Desarrollo del Distrito Federal, la normatividad que rige sus procesos y el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas de la planta productiva local;”

Entonces el programa cuestionado ya estaba contemplado en la legislación local, con un nombre diverso y ahora estará a cargo del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, mismo que de conformidad con el artículo Décimo Quinto Transitorio, del decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, se deberá instalar como máximo el 1 de julio de 2019, y tendrá a su cargo también desarrollar el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, de conformidad con el artículo 15,

apartado B, numeral 3, de la CPCM, sin que ello implique una invasión de competencias.

Finalmente, por cuanto hace a la disposición relativa a que en el presupuesto de la Ciudad de México se considerará una partida específica para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, que no podrá ser inferior al dos por ciento del Presupuesto de la Ciudad, no se invade la esfera competencia del Congreso de la Unión, ya que, el presupuesto al que se alude es local, y no federal, aunado a que el artículo 122, apartado A de la CPEUM no prohíbe lo anterior.

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 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, es de señalar que se coincide plenamente con lo sostenido en el Informe del Jefe de Gobierno, en el sentido de que el artículo 11, apartado I, de la CPCM únicamente reconoce para las personas migrantes y sus familiares la protección de la ley, con independencia de su situación jurídica, lo cual se estima apegado a 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.

Expresado en otros términos, 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.

El reconocimiento que hace la CPCM de los derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional es fundamental para dar cumplimiento a lo que el Relator Especial sobre los derechos humanos de las personas migrantes señala en su Informe “*Derechos humanos de los migrantes*”:⁸⁰

30. Un marco basado en los derechos humanos para la migración garantizaría la aplicación de esas obligaciones a los migrantes para protegerlos de los abusos. Es un marco basado en los principios de igualdad y no discriminación y en el deber de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, que incluye el derecho a acceder a la justicia. Los Estados deben reconocer que los derechos humanos son para todos y que los migrantes deben ser tratados como titulares iguales de derechos, independientemente de su condición de migrantes respecto del territorio soberano en el que se encuentren. Cuando se considera a los migrantes como titulares iguales de derechos, la consecuencia natural es la obligación de protegerlos en todas las etapas del proceso de migración. Si en algún momento se producen violaciones de sus derechos, los migrantes deben tener acceso a la justicia para reparar cualquier trato discriminatorio.

De igual forma, asiste la razón al Jefe de Gobierno al señalar que 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

80

Véase: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/248/79/PDF/N1624879.pdf?OpenElement>

[https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/248/79/PDF/N1624879.pdf?OpenElement)

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”*.

Asimismo, diversos instrumentos internacionales establecen los siguientes derechos para las personas migrantes:

- *SEGURIDAD Y PROTECCIÓN: El derecho a la vida y a la seguridad personal establecido en el Artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)*
- *RECIBIR TRATAMIENTO HUMANO EN DETENCIÓN: El derecho a ser tratado con dignidad y respeto mientras esté detenido establecido en el Artículo 10 del PIDCP*
- *IGUALDAD ANTE LA LEY Y DEBIDO PROCESO: Igualdad ante la ley, derecho a no ser arrestado o detenido arbitrariamente, y el derecho a un juicio imparcial. Artículos 6, 7, 9, 10 y 11 de DUDH y Artículos 9, 13, 14, 15 y 16 del PIDCP*
- *ASILO: El derecho a refugiarse de persecuciones en otros países. establecido en el Artículo 14 de la DUDH*
- *NO-DISCRIMINACIÓN: El derecho a vivir libres de discriminación, especialmente sobre la base del origen nacional. establecido en el Artículo 2 de la DUDH y Artículos 2 y 26 del PIDCP*
- *ATENCIÓN MÉDICA: Derecho a recibir los cuidados médicos necesarios para la salud y el bienestar, especialmente la atención urgente requerida para preservar la vida o para evitar daños irreparables a la salud. establecido en el Artículo 25 de la DUDH y Artículo 28 del Convenio sobre los trabajadores migrantes*
- *VIVIENDA Acceso a vivienda adecuada, sin segregación o discriminación. establecido en el Artículo 25 de la DUDH*

Y, justamente en congruencia con estas obligaciones, 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).

Por las razones anteriores, el artículo 11, apartado I, de la CPCM, no es contrario a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVI, de la CPEUM, por lo que, el concepto de invalidez identificado como décimo segundo debe estimarse infundado, tal como lo

sostiene el Jefe de Gobierno en su Informe presentado en la SCJN el 4 de abril de 2017.

CONCEPTO DE INVALIDEZ DÉCIMO CUARTO

En su concepto de invalidez décimo cuarto, la Procuraduría General de la República sostiene que la emisión del artículo 20, de la CPCM, invade la esfera de competencias propias de los Poderes Federales en cuanto a la celebración de alianza, tratado o coalición con otro Estado o Potencias extranjeras, en contravención a los artículos 89, fracción X, 76, fracción I, y 117, fracción I, de la CPEUM.

En atención a lo anterior, el artículo 89, fracción X, de la CPEUM establece como facultad del Presidente de la República, dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. Para la conducción de la política exterior, el Presidente deberá observar los siguientes principios: a) autodeterminación de los pueblos; b) no intervención; c) solución pacífica de controversias; d) proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; e) igualdad jurídica de los Estados; f) cooperación internacional para el desarrollo; g) respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y h) lucha por la paz y la seguridad internacionales.

En relación con lo anterior, el artículo 76, fracción I, del mismo ordenamiento, establece como facultad exclusiva del Senado, en materia de política exterior, analizar la política exterior que desarrolla el Poder Ejecutivo Federal, y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como, su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

Adicionalmente, el artículo 117, fracción I, prohíbe tajantemente a los Estados, celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otros Estados o con Potencias extranjeras.

Por su parte, el artículo 122, de la CPEUM, reconoce a la Ciudad de México como una entidad federativa, autónoma en todo lo concerniente a su régimen interior, su organización política y administrativa.

Es así como, el artículo 20, numerales 2, 7, 8, 9 y 10, de la CPCM, dispone que la Ciudad de México podrá establecer acuerdos de cooperación técnica con organismos multilaterales, instituciones extranjeras y organizaciones internacionales, además de asumir su corresponsabilidad en la solución de problemas bajo los principios que rigen la política exterior.

De esta manera, permite que los poderes públicos, organismos autónomos y alcaldías celebren acuerdos interinstitucionales con entidades gubernamentales homólogas en otras naciones y organizaciones multinacionales, que favorezcan la cooperación internacional y las relaciones de amistad; estos acuerdos y acciones se informarán semestralmente al Congreso de la Ciudad y a la ciudadanía.

Para tales efectos, se establecerá un órgano coordinador de asuntos internacionales con la participación de actores públicos, privados, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía, que mantenga contacto con el exterior. Asimismo, mantendrá relaciones con embajadas, consulados, representaciones de organismos internacionales, cámaras de la industria o del comercio e institutos culturales extranjeros que se encuentren dentro de su territorio para promover la cooperación y el intercambio social y cultural.

De acuerdo con lo anterior, el Poder Ejecutivo Federal tiene la facultad exclusiva de dirigir la política exterior del Estado Mexicano y celebrar tratados internacionales que lo obliguen, mismos que quedan sujetos a la aprobación del Senado de la República, de

tal manera que los Estados están impedidos para celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otros Estados o Potencias extranjeras.

Mientras que la Ciudad de México goza de autonomía y como tal, puede establecer acuerdos de cooperación técnica con organismos multilaterales, instituciones extranjeras, organizaciones internacionales; asimismo, poderes públicos, organismos autónomos y alcaldías pueden celebrar acuerdos interinstitucionales con sus homólogos en otras naciones y organizaciones multinacionales, sobre cooperación internacional y relaciones de amistad.

Una vez precisado lo anterior, se estima conveniente señalar que, de acuerdo con el profesor J. Ramón Brito Moncada, el término política exterior *"implica una lección de objetivos y directrices a seguir por un Estado en sus relaciones con los demás para lograr de consuno el bienestar y el progreso políticos y económicos del primer Estado"*⁸¹, esto es, la manera en que un Estado se conduce en sus relaciones públicas con otros Estados, para que a través de los objetivos y directrices fijados, lleve a cabo acciones que le beneficien.

Es así como, al amparo de esta política, el Estado Mexicano, representado por el Poder Ejecutivo (ya sea el Presidente o a quien nombre en su representación), celebra tratados internacionales con otros Estados, que resulten en beneficio del país, de ser así, el Senado de la República los ratifica y, en ese momento son de observancia obligatoria para nuestro país, incorporándose al sistema jurídico mexicano ya que de acuerdo con el artículo 133 de la CPEUM, los tratados celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, son Ley Suprema, por lo que los jueces de todas las entidades federativas resolverán conforme a la CPEUM, leyes y tratados.

⁸¹ Brito Moncada, J. Ramón, *"Consideraciones Sobre la Política Exterior de México"*, Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, tomo I, núm. 13, 1981, p. 316.

Lo anterior es así, porque los tratados internacionales únicamente pueden celebrarse entre el Gobierno del Estado Mexicano y sujetos de Derechos Internacional Público, esto es, gobiernos de otro país u organismos internacionales gubernamentales, pues los compromisos adquiridos se entienden asumidos por el Estado que representan, en consecuencia, por el pueblo mexicano en su totalidad.

Reafirma lo anterior, el hecho de que, el artículo 2º, fracción I, de la Ley sobre la celebración de Tratados vigente, disponga que un tratado es un *“convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos[...] deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma”*.

Sin embargo, los acuerdos interinstitucionales, si bien, son convenios regidos de igual manera por el Derecho Internacional Público, éstos se celebran por escrito por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública, Federal, Estatal o Municipal, y uno o varios organismos gubernamentales extranjeros homólogos u organizaciones internacionales, ya sea como consecuencia de un tratado, o no.

Estos acuerdos se firman en virtud de una materia específica; sólo comprometen a las dependencias u organismos descentralizados firmantes, no al Estado Mexicano, y se circunscriben única y exclusivamente a las atribuciones de las dependencias u organismos descentralizados de los tres niveles de gobierno que los suscriban. Incluso, las dependencias y organismos descentralizados de los tres niveles de gobierno que los celebren, deberán informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre su pretensión de firmar acuerdos interinstitucionales con órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, a efecto de que ésta formule un dictamen

en el que declare la procedencia de suscribirlo, de ser el caso, lo inscribirá en el Registro respectivo.

De esta manera, se advierte claramente que la atribución que consagra la CPCM a la Ciudad de México, en su artículo 20, numerales 2, 7, 8, 9 y 10, a sus poderes públicos, organismos autónomos y alcaldías, en cuanto a la posibilidad de establecer acuerdos de cooperación técnica con organismos multilaterales, instituciones extranjeras y organizaciones internacionales; no constituye de manera alguna, invasión de competencias propias de los Poderes Federales; pues, la administración pública de los tres niveles de gobierno, tiene precisamente esa atribución, de celebrar acuerdos interinstitucionales en materias específicas, circunscritos a las atribuciones de la dependencias y organismo que los suscriba, y sobre todo, no obligan al Estado Mexicano sino solo quienes lo suscriben, y solo ellos están obligados a su cumplimiento.

De esta forma, tal como lo sostiene el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, en su informe, el concepto de invalidez que se analiza, debe declararse **infundado**, máxime que, tal como lo sostiene el Jefe de Gobierno, la Ciudad de México, en términos del artículo 122, de la CPEUM, tiene autonomía en sus relaciones con otros estados y países; no existe disposición alguna que reserve a la federación, la celebración de acuerdos interinstitucionales o de cooperación técnica con organismos multilaterales, instituciones extranjeras y organizaciones internacionales; las disposiciones establecidas en la CPCM no implican de manera alguna dirigir o analizar la política exterior y mucho menos celebrar tratados internacionales.

Refuerza lo anterior, el hecho de que la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en su artículo 22, fracción IV, otorga a la Presidencia de este organismo, la facultad de promover y fortalecer las relaciones de esta Comisión con organismos públicos, sociales o privados nacionales o internacionales, en la materia de su competencia; permitiendo celebrar acuerdos interinstitucionales, con organismos

multilaterales, instituciones extranjeras y organizaciones internacionales, atendiendo a sus atribuciones y competencias.

CONCEPTO DE INVALIDEZ DÉCIMO SEXTO

En este concepto de invalidez la PGR controvierte la constitucionalidad del artículo 9°, Apartado D, párrafo séptimo, y quinto transitorio de la CPCM, argumentando que dichos preceptos invaden la esfera de competencias del Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad general, en particular, sobre el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, índica, americana o mariguana y sus derivados.

Asimismo, señala que el inicio de la vigencia del artículo referido trasgrede lo señalado por los artículos 4°, cuarto párrafo, y 73, fracción XVI, de la CPEUM. El primero establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, existiendo concurrencia de la federación y entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo señalado por el diverso 73, fracción XVI, de la CPEUM, relativo a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en esa materia.

Agrega que la concurrencia en materia de salubridad implica la distribución de competencias en la materia, por parte del Congreso de la Unión, de conformidad con la Ley General de Salud, en cuyo artículo 113 establece lo siguiente:

- Corresponde al Poder Ejecutivo Federal prevenir el consumo de estupefacientes, psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia, acciones que realiza a través de la Secretaría de Salud, y
- Tanto la Federación como las entidades federativas deben prevenir el consumo de narcóticos, atender las adicciones y perseguir los delitos contra la salud.

Añade la PGR que, por estas razones, las entidades federativas cuentan con atribuciones limitadas en materia de prevención del consumo de narcóticos, atención a las adicciones y persecución de los delitos contra la salud, encontrándose subordinadas a las determinaciones que emita la Secretaría de Salud sobre la coordinación entre entidades federativas y la federación.

Ante tales argumentos, el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México señala que este concepto de invalidez debe declararse infundado, pues el establecer el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, índica, americana o mariguana, no puede considerarse como un acto legislativo sobre la materia, simplemente se reconoce el derecho de las personas al libre desarrollo de su personalidad en términos de lo establecido en la ley de la materia, la Ley General de Salud, o la que se expida de manera específica.

De hecho, la inclusión en la CPCM del uso terapéutico y médico de la cannabis sativa, índica, americana o mariguana, se llevó a cabo de conformidad con la CPEUM y la ley aplicable, reconociendo lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVI, de la CPEUM, sobre la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de salud general, y lo dispuesto por la Ley General de Salud, que reglamenta las actividades relacionadas con el ejercicio del derecho a la salud.

Agrega que la reglamentación de un derecho humano, como lo es el derecho al libre desarrollo de la personalidad, implica establecer reglas para ejercerlo; procedimientos mediante los cuales se va a utilizar el uso terapéutico y médico del cannabis sativa, índica, americana o mariguana; los trámites para ejercer el derecho, y las autoridades ante quienes se llevarán los trámites correspondientes.

No obstante, refiere que de la lectura del artículo impugnado se advierte que de ninguna manera invade la esfera competencial del Congreso de la Unión para legislar en materia de salud, pues prevé que el uso terapéutico y médico del cannabis sativa,

índica, americana o mariguana, se lleve a cabo conforme lo dispuesto por la CPEUM y la Ley General de Salud.

De esta manera, la Asamblea Constituyente atendió en todo momento la facultad concurrente que le asiste de conformidad con el artículo 124, de la CPEUM, en el artículo quinto transitorio de la CPCM, estableciendo que las disposiciones relacionadas con el uso terapéutico y médico de la cannabis sativa, índica, americana o mariguana y sus derivados, entrará en vigor una vez que la Ley General de Salud lo disponga.

Es así como, sostiene el Director General de Servicios Legales, la CPCM no legisla en materia de salud general, sino sólo en el reconocimiento del derecho humano al libre desarrollo de la personalidad, en cuanto a la libertad de las personas de elegir sobre hacer uso o no de la cannabis sativa, índica, americana o mariguana, para fines médicos y terapéuticos.

Agrega que el reconocimiento del libre desarrollo de la personalidad del individuo obedece al criterio sostenido por la Primera Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 237/2014, en el que determinó que los derechos de identidad personal, propia imagen y vida privada, se encuentran comprendidos en el derecho al libre desarrollo de la personalidad, por cuanto hace al consumo de la mariguana, ya que éste puede entrar en juego siempre que una acción no se encuentre tutelada por un derecho de libertad específico.

Al tenor de los argumentos anteriores, el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México evidencia la constitucionalidad de los artículos 9º, apartado D, párrafo séptimo, y Quinto Transitorio, por lo que, estima que es procedente reconocer su validez.

Al respecto, esta Comisión estima conveniente señalar que, en torno al tema del uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, índica, americana o marihuana y sus

derivados, tal como lo sostiene el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, el artículo 9º, apartado D, numeral 7, establece literalmente que *“a toda persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, indica, americana o marihuana y sus derivados, de conformidad con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable”*. Pero la disposición anterior, sólo entraría en vigencia cuando la Ley General en la materia así lo dispusiera, de acuerdo con lo previsto en el artículo quinto transitorio.

Al respecto, esta CDHDF, mediante su Boletín de prensa 003/2016, de fecha 17 de enero de 2016⁸², se pronunció para colocar la discusión respecto de: la protección que el Estado debe proporcionar al derecho a la salud, y las limitaciones a la libertad individual en relación con el libre desarrollo de la personalidad, es por ello que considera relevante que el Constituyente sentara las bases para regular sobre el uso terapéutico de la marihuana, bajo el enfoque de los derechos humanos, porque sería el fundamento para que las autoridades competentes generen las condiciones necesarias y los espacios pertinentes para garantizar la construcción de una política integral en materia de uso de la marihuana, acorde con los más altos estándares internacionales en materia de derechos humanos, una vez que la Ley General de la materia así lo establezca.

Ahora bien, es acertado por parte de la PGR referir que el artículo 73, fracción XVI, de la CPEUM dispone que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión dictar leyes en materia de salubridad general de la República, aunado a que del artículo 4º, párrafo cuarto, del mismo ordenamiento citado por la PGR, se advierte el reconocimiento del derecho a la protección de la salud de las personas, señalando que las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, se establecerán en la Ley que para tales efectos emita el Congreso de la Unión, además de establecer la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en la materia de salubridad general.

⁸² Véase <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2016/01/BOLE-0032016.pdf>

Tan es así que, el 7 de febrero de 1984 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Salud que reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona de acuerdo con el artículo 4° de la CPEUM, y establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades en materia de salubridad general.

Dicha Ley, en su artículo 13, establece la distribución de competencias que, en materia de salubridad general, corresponde a la Federación y a las entidades federativas. En el apartado B, del artículo citado, establece la competencia de los gobiernos de las entidades federativas, como autoridades locales que, dentro de sus jurisdicciones, tienen competencia para:

- Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general relacionados con atención médica a grupos vulnerables y materno infantil; protección social en salud, salud visual, auditiva y bucodental; planificación familiar; salud mental; organización, coordinación y vigilancia de actividades para la salud; formación de recursos humanos para la salud; investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos, condiciones, recursos y servicios de salud, educación para la salud; salud nutricional; salud ambiental, ocupacional y saneamiento básico; prevención y control de enfermedades transmisibles, no transmisibles y accidentes; prevención de la discapacidad y rehabilitación de las personas; asistencia social; atención del alcoholismo y tabaquismo; así como, el control sanitario de la publicidad de actividades, productos y servicios en materia de salud;
- Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, así como, planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud;
- Desarrollar programas locales de salud;
- Establecer programas y acciones que en materia de salubridad local les competen;
- Elaborar información estadística, y

- Vigilar en su esfera de competencia el cumplimiento de la Ley General de Salud y demás disposiciones aplicables.

Y en el apartado C, señala que es una facultad concurrente de la Federación y las entidades federativas, prevenir el consumo de narcóticos, atención a las adicciones y persecución de los delitos contra la salud.

Atendiendo a las facultades que le confiere el artículo 13, de la Ley General de Salud, la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal emitió la Ley de Salud del Distrito Federal, publicada el 17 de septiembre de 2009, en la Gaceta Oficial del entonces Distrito Federal, con el objeto de: a) regular las bases y modalidades para garantizar el acceso a los servicios de salud en la Ciudad de México y que competen al Jefe de Gobierno en materia de salubridad local; fijar las normas conforme a las cuales ejercerá sus atribuciones en la prestación de servicios de salubridad general previstas en el artículo 13, apartados B y C, de la Ley General de Salud, determinar la estructura administrativa y los mecanismos adecuados para que el Jefe de Gobierno participe con la Secretaría de Salud Federal en la prestación de servicios de salud; establecer derechos y obligaciones en materia de salud para la población de la Ciudad de México y definir mecanismos para promover la participación de la población en programas de salud en la Ciudad de México.

Adicionalmente, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 42, fracción XIII, establece que la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México tiene atribuciones para normar la salud, sujetando sus leyes y decretos a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en materia de salud.

Así, considerando que la Ciudad de México tiene competencia para emitir leyes y decretos en materia de salubridad, siempre dentro del ámbito de competencia que le otorga el Congreso de la Unión a través de la Ley General de Salud; es evidente que el

Constituyente no trasgredió la esfera de competencia del Congreso de la Unión al normar en materia de salud.

Máxime, si atendiendo a lo dispuesto en el artículo quinto transitorio de la CPCM, la entrada en vigor de la disposición sobre el uso terapéutico y médico de la cannabis sativa, índica, americana o mariguana, contemplada en el artículo 9°, apartado D, numeral 7, se encontraba condicionada a lo ordenado en la Ley General de Salud, siendo vigente cuando así lo dispusiera dicha Ley, de tal suerte que en tanto la Ley General de Salud no se reformase para tales efectos, la disposición prevista en la CPCM no entraría en vigor.

Lo que demuestra que, tal como lo sostiene el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, la disposición de la CPCM reconoce lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVI, de la CPEUM, sobre la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de salud general, y lo dispuesto por la Ley General de Salud, que reglamenta las actividades relacionadas con el ejercicio del derecho a la salud, máxime si al argumento del párrafo anterior se le adiciona el hecho de que el artículo 9°, apartado D, numeral 7, en su última parte refiere que el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, índica, americana o marihuana y sus derivados, estará sujeto a lo dispuesto en la CPEUM y la legislación aplicable, como la Ley General de Salud.

Cabe destacar que el 28 de abril de 2017, la Cámara de Diputados aprobó, con 374 votos a favor, 7 en contra y 11 abstenciones, la minuta que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, a fin de regular el uso medicinal de la cannabis sativa, índica y americana o mariguana, permitiendo que la Secretaría de Salud Federal diseñe y ejecute políticas públicas que regulen el uso medicinal, investigación, producción nacional y autorización de la importación de los derivados farmacológicos de la mariguana, así como, despenalizar la siembra, el cultivo o la cosecha de las plantas con fines médicos y científicos, conforme a las reglas y las

normas que se establezcan, y reconocerla como sustancia con valor terapéutico⁸³. Está pendiente la promulgación y publicación de dicha reforma, por parte del Ejecutivo Federal, pero, una vez realizadas tales acciones, el concepto de invalidez que se analiza, quedará sin materia.

De este modo, la disposición prevista en el artículo 9º, apartado D, numeral 7, de la CPCM, no trasgrede la competencia del Congreso de la Unión en materia de salubridad general, como erróneamente lo sostiene la PGR, por el contrario, se encuentra constreñida a lo dispuesto por la CPEUM, Código Penal Federal, la Ley General de Salud y, en consecuencia, a las políticas públicas que al respecto emita la Secretaría de Salud Federal. En tal virtud, el concepto de invalidez décimo sexto debe declararse **infundado**.

CONCEPTO DE INVALIDEZ VIGÉSIMO CUARTO

La PGR solicita que se declare inconstitucional el artículo 36, apartado B, numeral 1, inciso c y apartado D, numerales 1, 2 y 3 de la CPCM, en virtud de que faculta a los jueces locales que integren la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia para conocer de acciones de inconstitucionalidad y para emitir declaratorias generales de inconstitucionalidad, contrariando el modelo de control constitucional que se deriva de los artículos 1 y 133, de la CPEUM. Lo anterior, porque la declaratoria de invalidez pudiera versar sobre el alcance de los derechos humanos, lo cual es competencia exclusiva de la SCJN, además de que una misma norma local puede ser impugnada ante dos instancias (la Sala Constitucional y la SCJN), posibilitando la emisión de resoluciones diversas sobre la misma materia. Asimismo, agrega la PGR, la acción de inconstitucionalidad local y la federal contemplan el mismo plazo de 30 días naturales para su presentación, y esto genera que ambos medios se excluyan y sean incompatibles.

⁸³ Boletín No. 3577 de la Cámara de Diputados, de fecha 28 de abril de 2017, consultable en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2017/Abril/28/3577-Diputados-aprueban-uso-medicinal-de-la-cannabis-sativa-indica-y-americana-o-mariguana>

Por su parte, el Informe presentado en representación del Jefe de Gobierno contiene las siguientes consideraciones para soportar la validez del precepto cuya declaración de inconstitucionalidad solicita la PGR:

- Como lo ha sostenido la SCJN, las entidades federativas sí cuentan con facultades potestativas para establecer medios de control constitucional en sus ordenamientos locales, creando un orden propio al que deberá sujetarse el Tribunal Constitucional de la entidad;
- El control de la constitucionalidad en la Ciudad de México encuentra sustento a nivel nacional en el contenido de los artículos 40, 41 y 122, Apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal;
- Siendo la Constitución de cada entidad federativa un orden jurídico específico y superior al resto de sus leyes y normas, es válido que se establezca un órgano local, con competencia y facultades igualmente específicas para conocer y resolver los mecanismos de control constitucional que garanticen la superioridad constitucional en la Entidad, apegándose por supuesto al marco Federal que la CPEUM establece. De ahí que no pueda estimarse que el medio de control constitucional local genere incertidumbre jurídica por convivir con un medio de control constitucional federal;
- Los derechos humanos generan un marco de control material que también puede ser objeto de control constitucional local, en términos de lo dispuesto por el artículo 1º, de la CPEUM. En ese sentido, de la lectura del artículo 4, apartado A, numerales 1 y 6, de la CPCM, se advierte que el control constitucional al que dicha norma alude, tiene precisamente como primer fundamento las previsiones contenidas en la CPEUM, *“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”, y

- Con sustento en el artículo 4, apartado A, numeral 6, de la CPCM, los jueces locales no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la CPEUM y en los tratados, pero, sí están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución Nacional, a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en la CPCM y las leyes que de ella emanen.

Visto lo anterior, se estima que son acertados los fundamentos y motivos expuestos por el Jefe de Gobierno para sostener la validez del artículo 36, apartado B, numeral 1, inciso c y apartado D, numerales 1, 2 y 3 de la CPCM, considerándose conveniente agregar que de la simple lectura del artículo 105, fracción II, de la CPEUM, se advierte que la acción de inconstitucionalidad que es competencia exclusiva de la SCJN es aquella que plantea la posible contradicción entre una norma de carácter general y la CPEUM, no así la que plantea la posible contradicción entre normas de carácter general y las constituciones de las distintas entidades federativas, de ahí que no se presenta la incompatibilidad aducida por la PGR, pues, el objeto de la acción de inconstitucionalidad previsto en la CPCM es distinto del objeto de la acción de inconstitucionalidad prevista en la CPEUM; tan es así que el artículo 36, apartado B, numeral 1, inciso c, dispone claramente que la Sala Constitucional conocerá y resolverá las acciones de inconstitucionalidad presentadas en contra de normas locales generales que se consideren total o parcialmente contrarias a la CPCM (no a la CPEUM).

Además, tal como se menciona en el Informe del Jefe de Gobierno, el Pleno de la SCJN, en la jurisprudencia P./J. 23/2012 (10a.) ya determinó 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, 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 CPEUM.

Así por ejemplo, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza contempla en su artículo 158 que el Tribunal Constitucional de ese Estado conoce de las acciones de inconstitucionalidad local que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza. Asimismo, el Pleno del Tribunal podrá declarar la invalidez de las normas impugnadas con efectos generales, mediante la aprobación de la mayoría absoluta de sus miembros. Dicha facultad no ha sido declarada inconstitucional por la SCJN, consecuentemente, es claro que el Vigésimo Cuarto concepto de invalidez que hizo valer la PGR también resulta infundado.

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, en el Informe presentado en representación del Jefe de Gobierno, se sostiene lo siguiente:

- La competencia que la CPCDMX otorga en la norma impugnada, a las y los jueces de tutela de derechos humanos, se circunscribe a conocer y resolver la acción de protección efectiva de derechos, exclusivamente por cuanto hace a la salvaguarda de la Constitución local, esto es, por cuanto hace a la protección de los derechos humanos previstos en ella;
- La SCJN ha considerado 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, 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;
- El establecimiento de *“Las y los jueces de tutela de derechos humanos de la Ciudad de México”*, se enmarca en la manifestación de la autonomía y soberanía que como parte integrante de la Federación, le confieren los artículos 39, 40, 41 y 122, de la Constitución, los cuales establecen las bases de la autonomía local para la Ciudad de México, libre en todo lo concerniente a su régimen interior y con la posibilidad de organizarse conforme a su propia Constitución Política;
- El artículo 36, Apartado B, numeral 3, de la CPCM atiende el derecho fundamental consagrado en el numeral 25 de la CADH⁸⁴, en razón a que a

⁸⁴ Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

todas las personas gobernadas de la Ciudad, les concede el derecho de interponer la acción de protección efectiva de derechos, resultando que todas y todos los ciudadanos, tendrán acceso a un recurso efectivo, y

- La PGR llevó a cabo un juicio anticipado sobre la efectividad del juicio, desestimando que los preceptos impugnados se encuentran condicionados a la expedición de una ley reglamentaria que a la fecha no se ha emitido, la cual dará contenido a esa figura jurídica de protección de los derechos humanos y que, en todo caso, tendrá que desarrollarse de la mejor manera, a fin de seguir dando cumplimiento a los preceptos constitucionales y convencionales atinentes.

Visto lo anterior, se coincide con la validez sostenida por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, ya 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”⁸⁵.

Esto además abona al cumplimiento en el artículo 1º (párrafo tercero) de la CPEUM que establece:

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.

De esta forma, dicta facultades de control de constitucionalidad y convencionalidad a todas las autoridades, lo que incluye a los poderes locales y lo acota al ámbito de sus competencias la obligación de protección de los derechos humanos y de reparación en caso de violaciones.

Así, por ejemplo, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza contempla en su Título Quinto (El Poder Judicial), un capítulo (el IV) dedicado a la Justicia Constitucional Local, misma que según el artículo 158 se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio para mantener la eficacia y la actualización democrática de esa Constitución local, y su objeto es dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del Estado, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 41, 99, 103, 105 y 107, de la CPEUM. Dicho medio de control fue adicionado a la Constitución de Coahuila en marzo de 2001, y no ha sido declarado inconstitucional por la SCJN, consecuentemente, es

⁸⁵ 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 en materia constitucional, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro XIII, t. 1, octubre de 2012, p. 288.

claro que el Vigésimo Quinto concepto de invalidez que hizo valer la PGR también resulta infundado.

CONCEPTO DE INVALIDEZ TRIGÉSIMO

La PGR estima que los artículos 46, apartado A, inciso f, y 51, de la CPCM contravienen lo establecido en el artículo 122, Apartado A, Base VII, y 133 de la CPEUM, en relación con lo previsto en los artículos 41 Base V, Apartados A y C, 102, Apartado B, y 116, fracción VIII, de la CPEUM, atendiendo a la siguiente consideración:

La CPEUM junto con las leyes federales y los tratados celebrados por el Presidente de la República son Ley Suprema. Ahora bien, la CPEUM, para las entidades federativas, prevé tres organismos autónomos: los encargados de las elecciones, los de protección de los derechos humanos y los responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, no un Instituto de Defensoría Pública, de tal suerte que, al crearlo, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México vulneró el principio de supremacía constitucional.

Al respecto, el artículo 122, Apartado A, Base VII, establece que la Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que la propia Constitución (que constituye la Ley Suprema de la Unión) prevé para las entidades federativas, como: un instituto y organismos públicos locales para organizar las elecciones, el Instituto Nacional Electoral y sus homólogos en las entidades federativas (artículo 41, Base V, Apartados A y C); organismos de protección de los derechos humanos, uno nacional y sus homólogos en las entidades federativas (artículo 102, Apartado B) que conozcan de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor públicos, excepto del Poder Judicial de la Federación; y, organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados (artículo 116, fracción VIII).

Y a los órganos constitucionales autónomos anteriores, podemos agregar el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación previsto en el artículo 3º, el Banco de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, previstos en el artículo 26; la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, previstos en el artículo 28 de la CPEUM; entre otros.

Mientras que los artículos 46, apartado A, inciso f, y 51, de la CPCM, prevén la creación de un Instituto de Defensoría Pública, un organismo público autónomo especializado e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica y de gestión, la capacidad para ejercer su presupuesto y determinar su organización interna, que brinde asistencia profesional de abogadas y abogados públicos que presten servicios gratuitos de defensa a las personas justiciables, garantizándoles así el derecho a la defensa en materia penal y patrocinio durante la ejecución penal, el acceso a la justicia y la representación jurídica.

Precisado lo anterior, es conveniente señalar que, el término supremacía constitucional implica que tanto la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la “Ley Suprema de la Unión”, esto es, conforman un orden jurídico superior de carácter nacional⁸⁶, en el que la Constitución es la ley superior que se encuentra en la cúspide, mientras que las leyes y los tratados internacionales se encuentran en un nivel jerárquicamente inferior, pues, las primeras constituirán suprema cuando emanen de la CPEUM (es decir, que sean constitucionales, que cubran los parámetros y principios establecidos en la propia Constitución, que sean acorde a ella), y los segundos cuando estén de acuerdo con la CPEUM (esto es, cuando sean firmados

⁸⁶ Pleno, “Supremacía constitucional y la Ley Suprema de la Unión. Interpretación del artículo 133 constitucional”, Tesis P. VIII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 6.

conforme a los dispone la propia Constitución, que cumplan la formalidad y los requisitos que ésta establezca, además de no ser contrarios a lo que disponga o no podrán firmarse)⁸⁷.

Adicionalmente, la supremacía constitucional no implica que entre la legislación federal y la local exista una relación jerárquica, sino únicamente una diferencia de competencias, determinada por la propia constitución⁸⁸.

Una vez que se ha descrito lo que debe entenderse por supremacía constitucional, es preciso señalar que, en efecto, tal como lo refiere la Procuraduría General de la República, la CPEUM prevé la creación de algunos órganos autónomos, tanto a nivel federal como a nivel local, por ejemplo, la Comisiones de derechos humanos o los Institutos de acceso a la información y protección de datos personales, incluso Institutos electorales.

Sin embargo, no debe pasarse por alto que la creación de órganos autónomos tiene su fundamento en la búsqueda de un control del poder público, para verificar que las funciones de los poderes fueran constitucionales, además de la necesidad de crear órganos que defendieran los derechos fundamentales⁸⁹.

En materia de derechos humanos debe considerarse, además, que la creación de este Instituto garantizará el derecho a defenderse o de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado y el derecho irrestricto a comunicarse privadamente con su defensor, establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Es tal su

⁸⁷ Pleno, "*Supremacía Constitucional. La reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 10 de junio de 2011, respeta este principio*", Tesis 2a.LXXV/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 3, libro XIII, octubre de 2012, p. 2038.

⁸⁸ Segunda Sala, "*Legislaciones federal y local. Entre ellas no existe relación jerárquica, sino competencia determinada por la Constitución*", Tesis 3a./J.10/91, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. VII, marzo de 1991, p. 56.

⁸⁹ Cfr. Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, "Órganos constitucionales autónomos", Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, núm. 29, 2010, pp. 254-255.

importancia que la Corte Interamericana en su opinión consultiva OC-11⁹⁰, calificó la ausencia de la Defensa como una de las excepciones para el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, al señalar “... si, por razones de indigencia o por el temor generalizado de los abogados para representarlo legalmente, un reclamante ante la Comisión se ha visto impedido de utilizar los recursos internos necesarios para proteger un derecho garantizado por la Convención, no puede exigírsele su agotamiento”.

Por otro lado, la creación de este Instituto garantiza la independencia y autonomía de la defensa en particular para las personas sin recursos para contratar una defensa privada, representando un gran avance en materia del Derecho humano al debido proceso.

Y si bien, los órganos constitucionales autónomos no están previstos como parte del esquema de la división de poderes, el control constitucional que este tipo de órganos ejercen sobre las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, es necesaria para el equilibrio constitucional y para “dar una mayor especialización, agilización, control y transparencia al ejercicio [del poder público], evitando con ello su abuso, los que tendrán funciones específicas, previstas en la Constitución, sin pretender invadir la esfera de facultades establecidas por la misma a los depositario ya existentes, para el logro de los fines del Estado [...] son órganos públicos con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositario de funciones estatales que se buscan despolitizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y hacer más transparentes ante la sociedad, teniendo la misma igualdad constitucional ante los otros tres depositarios tradicionales del poder público y, por tanto, deben ser considerados como órganos inmediatos del Estado.”⁹¹ Esto no implica que los órganos constitucionales autónomos

⁹⁰ Corte I.D.H., Excepciones al agotamiento de los recursos internos (art. 46.1, 46.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11. Punto resolutivo No. 1

⁹¹ Carrillo Cervantes, Yasbe Manuel, “La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado”, Alegatos, México, núm. 39, mayo-agosto 1998, UAM.

disminuyan las facultades de los poderes públicos, pues al atender necesidades prioritarias, su naturaleza es neutra.

Al amparo de la premisa anterior, es de suma importancia destacar, tal como lo hace el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, que la Suprema Corte de Justicia ya ha señalado que, si bien no existe disposición expresa que prevea la creación de órganos constitucionales autónomos, la nueva concepción organizacional del Estado, no como una división de poderes, sino como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado, ha permitido la existencia de los órganos autónomos dentro del sistema jurídico mexicano; sin que su inclusión en el sistema sea exclusiva del órganos reformador de la CPEUM, pues, los Estados de la República no están obligados a establecer sólo los órganos de poder señalados en la Ley Suprema, sino que, atendiendo a sus necesidades y a su libertad soberana, pueden establecer⁹² los órganos autónomos que estimen convenientes.

Es así como el artículo 116, fracción II, párrafo quinto, prevé la creación de organismos autónomos por parte de los Estados, al señalar *“Los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales”*, reconociendo de esta manera la creación de organismos locales dotados de autonomía que les otorgan las constituciones locales; situación que resulta aplicable a la Ciudad de México, en tanto que el artículo 122, Apartado A, Base VII, establece que la Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que la CPEUM prevé para las entidades federativas (Estados y Ciudad de México).

En tal virtud, se solicita tener por **infundado** el concepto de invalidez que se analiza, pues, tal como lo sostiene el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México en su informe, la creación del Instituto de Defensoría Pública, previsto en los artículos 46, apartado A,

⁹² Pleno, *“Órganos autónomos estatales. Pueden establecerse en los regímenes locales”*, Tesis P./J.13/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1870.

inciso f, y 51, de la CPCM, para brindar asistencia profesional de defensa de las personas justiciables, para regular la prestación del servicio de defensoría pública, garantizar el derecho a la defensa en materia penal y patrocinio legal durante la ejecución penal, así como, el acceso a la justicia y representación jurídica; no contraviene lo establecido en los artículos 41, Base V, Apartados A y C, 102, Apartado B, 116, fracción VIII, 122, Apartado A, Base VII, y 133 de la CPEUM.

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.

En relación con la impugnación anterior, en el Informe presentado en representación del Jefe de Gobierno, se sostiene la validez del artículo 48, numeral 4, inciso b, de la CPCM bajo las siguientes consideraciones:

- De la lectura integral del artículo 102, Apartado B, de la CPEUM, se advierte 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 en el caso de la CDHCM), están facultados para

conocer de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa, pero sin que las consideradas graves se reserven exclusivamente para la CNDH;

- De los artículos 3 y 60, de la Ley de la CNDH, no se desprende un parámetro de competencia a favor de la CNDH para definir el carácter grave de los hechos que constituyan violaciones de derechos humanos;
- En su Plan Estratégico Institucional, vigente hasta 2019, la CNDH advierte que existen 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;
- En el artículo 28, de la Ley de la CDHDF, se le reconoce competencia a ésta para conocer de casos de violaciones graves a derechos humanos;
- La facultad para conocer de violaciones graves a derechos humanos ha sido ejercida de forma concurrente por la CNDH y la actual CDHDF, a través de normas contenidas en sus Reglamentos Internos respectivos, sin que ello haya supuesto alguna transgresión del orden constitucional, y
- La atribución conferida a la CDHCM, en el precepto cuestionado, en realidad se encuentre encaminada a cumplir lo establecido en los preceptos constitucionales que se estiman vulnerados. Luego entonces, al estar en presencia de una facultad a cargo, tanto de la CNDH como de los organismos locales de protección de derechos humanos, puede arribarse a la conclusión de que la disposición cuestionada es constitucionalmente válida.

Sobre el particular, esta CDHDF coincide plenamente con los fundamentos y motivos expuestos por el Jefe de Gobierno para soportar la validez de lo dispuesto en el artículo 48, numeral 4, inciso b, de la CPCM.

Ahora bien, del contraste que se realice entre el precepto anterior y lo dispuesto en el artículo 102, Apartado B, párrafos primero y décimo primero, de la CPEUM, es posible concluir que no existe una contradicción entre ambos, ya que la facultad establecida en la CPEUM 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, tal como se sostiene en el Informe del Jefe de Gobierno.

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 si consideramos que la facultad de definir los supuestos en los que las violaciones a los derechos humanos se considerarán graves 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.

CONCEPTO DE INVALIDEZ TRIGÉSIMO SEGUNDO

En relación con el concepto de invalidez Trigésimo Segundo, 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.

Refiere que, de conformidad con el artículo 102, Apartado B, de la CPEUM, las legislaturas de las entidades federativas, establecerán organismos de protección de los derechos humanos, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, salvo los del Poder Judicial de la Federación, y que además contempla que los organismos de referencia no serán competentes tratándose de asuntos electorales o jurisdiccionales.

Posteriormente, transcribe la jurisprudencia P./J.11/2006, establecida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que le permitió 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 asegura 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"*⁹³, para justificar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad por cuanto hace al presente concepto de invalidez.

Desarrolla el origen y naturaleza de las comisiones de derechos humanos, para concluir que de manera expresa la CPEUM señala que carecen de competencia en las materias electoral y jurisdiccional, y que ello es razón suficiente para decir que se actualiza la omisión alegada.

Concluye diciendo que la omisión en que se incurrió al emitir el precepto controvertido generará falta de certeza jurídica, tanto para los integrantes del Ombudsman local, como para las personas que consideren prudente presentar alguna queja por presuntas violaciones a los derechos humanos en la Ciudad de México, puesto que, ante la inobservancia de lo enunciado, podrían considerar que sí serán procedentes las quejas y las recomendaciones respecto de asuntos de carácter jurisdiccional y/o electoral, siendo una circunstancia prohibida por la CPEUM, pidiendo que se exhorte a la Asamblea y al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México a subsanar la omisión advertida.

Por su parte, en el informe que contiene las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez del "Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México", signado por el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, se estima que el concepto de invalidez trigésimo segundo es infundado, en atención a que si bien es cierto en la jurisprudencia P./J.11/2006 se sostiene que existen diferentes tipos de omisiones legislativas, entre las que se

⁹³ 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.

encuentran las relativas en competencias de ejercicio obligatorio, que se presentan cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente, también es cierto que en los textos que expidan los Constituyentes Locales no tienen la obligación de reproducir textualmente todos y cada uno de los párrafos de la CPEUM que prevean determinada materia de competencia local; es suficiente con que exista la previsión en la Constitución Nacional para que todas las autoridades se encuentren obligadas a acatarla.

Continúa diciendo que en el caso concreto, no era necesario que en el precepto cuestionado se replicara todo el contenido del artículo 102, apartado B, de la CPEUM y que fue suficiente que, en ejercicio de la autonomía de la Ciudad de México, su texto constitucional regule lo establecido en la CPEUM, pero sin exceder sus parámetros. Por lo que, aún y cuando se haya omitido establecer literalmente en la CPCM la falta de competencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México para conocer de asuntos electorales y jurisdiccionales, ello en modo alguno implica una omisión legislativa reclamable en acción de inconstitucionalidad, ni mucho menos que la Comisión de Derechos Humanos local podrá conocer de esas materias, ya que tendrá presente el límite impuesto expresamente en la CPEUM.

Al respecto, este organismo advierte –en los mismos términos que la Consejería Jurídica y de Servicios Legales lo menciona en su Informe-, que el artículo 48, numeral 4, de la CPCM, 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, -como se indica en el Informe del Jefe de Gobierno- 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.

En ese sentido, es conveniente citar la jurisprudencia P./J. 11/2006, cuyo rubro es “*Omisiones legislativas. Sus tipos*”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación cuya letra dispone lo siguiente:

“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”.*

Por lo tanto, el hecho de que en la CPCM se haya omitido establecer la prohibición expresa para la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, de conocer de asuntos electorales y jurisdiccionales no puede actualizar la “omisión relativa en competencia de ejercicio obligatorio” que menciona la PGR, pues ello solo ocurre cuando un órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; y en el caso particular, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tenía la encomienda de elaborar y remitir el proyecto de CPCM a la Asamblea Constituyente, para ser discutido, en su caso modificado, adicionado y votado y fue lo que se hizo, sin que tuvieran la obligación de reproducir cada una de las prohibiciones establecidas en la Carta Magna, además de que 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 se ha mencionado, la CPEUM, claramente señala el impedimento para cualquier organismo de esta naturaleza en el país, de conocer de asuntos jurisdiccionales y electorales.

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

CONCEPTO DE INVALIDEZ TRIGÉSIMO SÉPTIMO

En relación con el concepto de invalidez Trigésimo Séptimo, la Procuraduría 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, en 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 representantes⁹⁴, concluyendo que los artículos impugnados de la CPCM, inciden en el ámbito de comunidades indígenas, razón por la cual la ausencia de consulta en la creación de las mismas, implica que esa SCJN declare su invalidez.

Por su parte, el informe que contiene las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez del “Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México”, signado por el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, indica que el concepto de invalidez trigésimo séptimo debe declararse infundado, en razón de que, de conformidad con el Artículo Transitorio Noveno del Decreto de Reforma Constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero del 2016, la Asamblea Constituyente gozó de plena autonomía para el ejercicio de sus facultades como Poder Constituyente, y ninguna

⁹⁴ 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).

autoridad tuvo facultades para intervenir, ni interferir, en su instalación y funcionamiento.

Además de que en, el Decreto aludido se otorgó al Jefe de Gobierno la facultad exclusiva para la creación del proyecto de CPCM, el cual fue elaborado siguiendo un proceso innovador e incluyente, y bajo un método de co-creación, en el que intervinieron diversos actores de la sociedad civil, abogados, deportistas, académicos, etc.

Agrega que durante los trabajos realizados por dicho grupo, se creó un espacio democrático que tuvo como objetivo conocer y compilar las propuestas y opiniones de la ciudadanía y de las organizaciones políticas, civiles y sociales de la Ciudad de México, además de que dentro de las funciones del Grupo de Trabajo estuvo la de evaluar y considerar la opinión ciudadana, bajo criterios de legalidad, calidad, viabilidad y beneficio social. Por lo que quedó de manifiesto que, durante el proceso de creación del proyecto de CPCM, se realizó una consulta a toda la sociedad a través de la plataforma digital y que cubrió los aspectos solicitados por el Comité de las Naciones Unidas.

Detalla también la Consejería Jurídica que, con independencia de lo anterior, en el número 50-I, del 8 de diciembre de 2016, se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, la *“Convocatoria de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, al proceso de consulta indígena que se llevará a cabo en los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, sobre los derechos que les competen en la CPCM”*, y que dicha convocatoria tuvo como finalidad que los pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas se informaran y llegaran a un acuerdo sobre los derechos que les competen en la CPCM, dando cumplimiento a lo establecido en los párrafos primero y tercero del artículo 1º, de la CPEUM, al artículo 19, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, al artículo 6, numeral 1, inciso a y

numeral 2, del Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo, misma que fue del conocimiento público.

En ese orden de ideas, este organismo protector de derechos humanos, considera que las consultas señaladas por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales son idóneas para justificar que, 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, no se vulneró lo establecido en los artículos 2º, de la CPEUM, 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, sin embargo, conviene agregar que, 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 México⁹⁵.

⁹⁵ 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

Así, -detallándolo en términos similares a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales-, 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 CPCM⁹⁶. Convocatoria que se fundamenta 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 Asamblea 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.

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), y 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 a cabo dichas tareas.

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.

⁹⁶ Disponible en la liga <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20161208-I.pdf>

Con base en anterior, es claro que la defensa argumentada por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales tiene el verdadero sustento que permite afirmar 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*”⁹⁷, 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 de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México, plasmándolos en los artículos 57, 58 y 59 de la CPCM.

De hecho, es posible consultar diversos informes⁹⁸ 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.

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 constan en los informes ya referidos, cuyo contenido demuestra la falta de sustento de los argumentos de la PGR

⁹⁷ Véase artículo 6, numeral 1, inciso a) del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

⁹⁸ 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>

para pedir que se invaliden los artículos impugnados de la CPCM, pues, está demostrado que se realizó la consulta que la Procuraduría afirma que 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 las enuncia.⁹⁹

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:

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

⁹⁹ 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.

no de un representante legítimo nombrado por éstos. En ese sentido, 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. 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.

De la tesis anteriormente descrita podemos destacar los siguientes puntos:

- 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;
- 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
- 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:

- La pérdida de territorios y tierra tradicional;
- El desalojo de sus tierras;
- El posible reasentamiento;
- El agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural;
- La destrucción y contaminación del ambiente tradicional;
- La desorganización social y comunitaria; y
- 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, cuando lo cierto es que:

- Cuando los grupos indígenas se ven involucrados en alguna decisión estatal, no siempre se deben llevar a cabo consultas a los mismos;
- 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
- Ya 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 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 establecidos para ello, 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 consultadas en los términos de esta Constitución y tratados internacionales”.

Es de resaltarse que aún la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas reconoció el esfuerzo alcanzado por la CPCM en este tema e hizo un llamado a que éste fuera replicado en otras partes de México y el mundo.¹⁰⁰

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

CONCEPTO DE INVALIDEZ TRIGÉSIMO OCTAVO

Este concepto de invalidez alude a irregularidades en el proceso legislativo que culminó con la expedición y publicación de la CPCM. Así, la Procuraduría General de la República sostiene que no se observaron los requisitos constitucionales y legales para el desahogo de las etapas parlamentarias, en contravención al artículo noveno transitorio del decreto de reforma a la CPEUM en materia política de la Ciudad de México, del 29 de enero de 2016. En consecuencia, impugna la validez de la CPCM bajo el argumento de que la votación que se realizó de los diversos dictámenes, e incluso por cada uno de los artículos a armonizar, no se realizó conforme al número de votos necesarios para su aprobación, dejando de observar los requisitos previstos para discutir, aprobar y publicar la CPCM.

Como ejemplo de lo anterior, en la Conferencia de Armonización, la votación de los dictámenes y de cada uno de los artículos no fue realizada de manera uniforme, modificando el número de votos necesarios para su aprobación.

¹⁰⁰ Véase Boletín 57/2017 de la CDHDF

<http://cdhdf.org.mx/2017/04/cdhdf-se-suma-al-reconocimiento-de-la-onu-a-la-constitucion-de-la-ciudad-de-mexico-por-incluir-los-derechos-de-las-comunidades-indigenas/>

Por su parte, el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, en su informe, sostiene que el concepto de invalidez debe declararse **infundado** pues los reclamos de la promovente parten del desconocimiento del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y de su falta de análisis diligente que el caso amerita.

Agregó que la Conferencia de Armonización fue un órgano de revisión y recomendación, no una Comisión Dictaminadora, por lo que, no estaba obligada a seguir los mismos procedimientos que las Comisiones, además que votar no era una de sus facultades, por tal motivo, no le eran aplicables las reglas de quórum y similares.

Asimismo, señaló que de acuerdo con el artículo 49 de la CPCM, la Conferencia de Armonización tuvo por objeto integrar y garantizar la congruencia jurídica del texto constitucional, y tomaba decisiones por consenso, no bajo los procedimientos de votación que sí obligaban a las Comisiones dictaminadoras.

De esta manera, las propuestas presentadas por la Conferencia de Armonización sólo debían ser informadas ante el Pleno para que fueran aprobadas, bajo los términos previstos en la CPEUM y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, tal como ocurrió y consta en actas y versiones estenográficas.

Por tales motivos, asegura el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, que no existieron irregularidades en el proceso legislativo que culminó con la expedición y publicación de la CPCM, por lo que, es procedente declarar su validez.

Precisadas las posturas, conviene señalar que, tal como lo sostiene el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, la Conferencia de Armonización y las comisiones, tienen naturaleza distinta.

Lo anterior, toda vez que de conformidad con el artículo 49.1, del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, la Conferencia de Armonización fue la que integró y garantizó la congruencia jurídica del texto constitucional, tomando sus decisiones por consenso. Además, para cumplir con su objeto, formuló sugerencias de armonización a las comisiones y, una vez que éstas emitieron sus dictámenes, indicó al Pleno cuando existieron posibles contradicciones que detectó, y tenía la facultad para formular propuestas de integración y congruencia de los textos aprobados y para someterlos a consideración del Pleno.

Mientras que conforme al artículo 3º, numerales 2 y 20, del mismo Reglamento para el Gobierno Interior, una Comisión fue el órgano constituido por el Pleno, que elaboró dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, para contribuir a que la Asamblea cumpliera sus atribuciones constitucionales y legales, y sus decisiones se tomaban con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes, como en el Pleno.

La naturaleza de las comisiones fue la de órganos especializados a los que se les turnaban asuntos de la materia en que eran competentes, para la emisión del dictamen respectivo; naturaleza que no compartía la Conferencia de Armonización, misma que únicamente se encargaba de darle congruencia jurídica al texto constitucional y al final integró dicho texto, tan es así que la propia Conferencia revisaba la congruencia de los dictámenes emitidos por las diversas comisiones y formulaba sugerencias de armonización, aunado a ello, una vez que los dictámenes emitidos por las comisiones pasaban a Pleno, la Conferencia hacía una segunda revisión e informaba al Pleno si existían posibles contradicciones.

Esto es, las comisiones se formaron por materias y se encargaban de analizar con mayor especialidad los temas constitucionales que le eran asignados según la materia de su competencia, en cambio, la Conferencia de Armonización era prácticamente un filtro de forma que detectaba las posibles contradicciones en el texto constitucional y los

dictámenes emitidos por las comisiones, y formulaba las sugerencias de armonización procedentes; además de integrar el texto constitucional.

De esta manera, es claro que las decisiones tomadas por la Conferencia de Armonización de ninguna manera tuvieron un impacto directo respecto del fondo del texto constitucional, como erróneamente lo hace valer la PGR, primero por su naturaleza jurídica y segundo por la forma en cómo se tomaban sus decisiones, como bien lo señala el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, por consenso y no por un número de votos específicos, como sí sucedió en el caso de las comisiones, a las que se les exigía que por lo menos asistiera la mitad más uno de sus integrantes.

Ahora bien, en lo que respecta al argumento de la PGR, en cuanto a que no se observaron los requisitos constitucionales y legales para el desahogo de las etapas parlamentarias, en contravención al artículo noveno transitorio del decreto de reforma a la CPEUM en materia política de la Ciudad de México, del 29 de enero de 2016, es menester hacer las siguientes precisiones:

El artículo séptimo transitorio del 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, establece que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se compondrá de 100 integrantes, indicando la forma en que éstos serán electos y los requisitos que deberían cubrir. Asimismo, señala que la Asamblea Constituyente debería ***“aprobar la Constitución Política de la Ciudad de México, a más tardar el 31 de enero de 2017, por las dos terceras partes de sus integrantes presentes”***. Por su parte, el artículo octavo transitorio, fracción V, dispone que la Asamblea Constituyente sesionaría en Pleno y en comisiones, que a las sesiones de Pleno deberían acudir la mayoría del total de los integrantes, y que los acuerdos del Pleno se adoptarían con la votación de las dos terceras partes del total de sus integrantes. Mientras que las sesiones de las

Comisiones requerían la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus determinaciones una votación de la mayoría de los integrantes presentes. Así, tenemos que:

- a) Las decisiones tomadas por el pleno serán válidas en tanto que hayan sido votadas por la mayoría calificada de las dos terceras partes de la totalidad de los integrantes de la Asamblea Constituyente;
- b) Las decisiones de las Comisiones serán válidas si fueron votadas por la mayoría de los integrantes de las Comisiones, presentes, y
- c) La aprobación de la Constitución Política de la Ciudad de México, por parte de la Asamblea Constituyente, sería con la votación calificada de las dos terceras partes de sus integrantes presentes.

Ahora bien, la Constitución Política de la Ciudad de México no fue aprobada en su conjunto, sino por artículos, de tal forma que las votaciones para la aprobación de cada uno de los artículos fue realizada conforme a lo previsto en el artículo noveno transitorio del 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, esto es, por mayoría calificada de dos terceras partes de la totalidad de los integrantes, como, a manera de ejemplo, se ilustra a continuación:

- El artículo 9 del Proyecto de Constitución se votó en Pleno en lo general y en lo particular los numerales no reservados, el 22 de diciembre de 2016, obteniendo la asistencia a Pleno de 86 de sus integrantes (86 por ciento del total), mismos que votaron a favor, cumpliendo así con el requisito de validez de mínimo las

dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Constituyente (67 integrantes);¹⁰¹

- El artículo 10 del Proyecto fue votado en lo particular en lo que respecta al apartado A, numerales 1 a 9, el 4 de enero de 2017, obteniendo la asistencia de 84 integrantes (84%), de los cuales 82 votaron a favor y 2 en contra,¹⁰² y
- El artículo 13 del Proyecto fue votado en lo general y en lo particular respecto de los numerales no reservados, el 5 de enero de 2017, teniendo la asistencia de 85 integrantes, de los cuales 81 votaron a favor, 2 en contra y 2 abstenciones¹⁰³.

De esta manera, queda demostrado que el concepto de invalidez de la PGR debe declararse como **infundado**.

V. ARGUMENTOS RELACIONADOS CON LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ HECHOS VALER POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

CONCEPTO DE INVALIDEZ PRIMERO

En relación con el concepto de invalidez primero, la CNDH señala que el artículo 36, apartado B, numeral 4, así como el artículo 48, numeral 4, inciso e, ambos de la CPCM constituyen 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

¹⁰¹ Ver http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/listados_votaciones_const.php?votaciont=46

¹⁰² Ver http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/listados_votaciones_const.php?votaciont=52

¹⁰³ Ver http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/listados_votaciones_const.php?votaciont=83

artículos 1º y 102, Apartado B, de la CPEUM, así como, 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

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 CPCM, 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 Comisión de Derechos Humanos local, 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.

Expresa que la CPEUM confiere a la CNDH la facultad exclusiva para conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas, la cual se encuentra regulada en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, expedida por el Congreso de la Unión; y no obstante que los Congresos Estatales cuentan con libertad de configuración legislativa, lo cierto es que la misma se encuentra delimitada por lo que establece la Constitución Federal, así como, por los derechos humanos que ampara la misma.

Explica que, con base en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, le corresponde a la CNDH conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas, mediante los recursos de queja y de impugnación.

Y concluye diciendo que, de permitirse la vigencia de los artículos impugnados, se incumpliría la obligación de respeto de derechos humanos que tienen las autoridades, pues, se privaría a las personas del acceso al sistema constitucional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, y en cambio se sujeta la calificación del cumplimiento de recomendaciones a la decisión de un poder gubernamental local, como es el Poder Judicial de la Ciudad de México, que no puede ser imparcial, y el juicio de restitución obligatoria terminaría por ser una intromisión de los Poderes Públicos en la calificación de recomendaciones por violaciones a derechos humanos. Además, afirma, esto sería una obstaculización en el ejercicio del derecho al acceso a la justicia, puesto que este derecho comprende no sólo el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, sino que además implica el derecho a los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y protegidos.

Por su parte, el informe que contiene las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez del “Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México”, signado por el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, al defender la constitucionalidad de los artículos 36, Apartado B, numeral 4, y 48, numeral 4, inciso e, ambos de la CPCM, indica que los recursos a los que se refiere la CNDH pueden ser promovidos, en exclusiva, por quienes hayan formulado la queja ante el organismo de derechos humanos en la Entidad Federativa respectiva. Sin que exista disposición alguna que regule la posibilidad de los organismos protectores de derechos humanos en las Entidades Federativas, para que puedan acudir ante la CNDH, en aquellos casos donde las autoridades reciban y acepten, pero no cumplan sus recomendaciones.

Y que frente a lo anterior, el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos se constituye en un procedimiento de naturaleza jurisdiccional a favor de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México para la protección de los derechos de las personas en la Entidad, cuya finalidad es erigirse en una garantía para el cumplimiento de las recomendaciones de este organismo, en los casos en que éstas hayan sido aceptadas pero no cumplidas por alguna autoridad local, siendo un procedimiento innovador que permitirá la tutela efectiva y la justiciabilidad de los derechos humanos, sin obstaculizar el derecho que tienen las personas para presentar los recursos de queja o impugnación, según sea el caso, ante la CNDH a fin de que esta conozca en última instancia de las inconformidades materia de su competencia.

De igual forma, sostiene la representación del Jefe de Gobierno, el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos no sólo es congruente y adecuado porque respeta las facultades establecidas para el órgano protector de los derechos a nivel nacional, además de fortalecer la obligación que tienen todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, como se establece en los artículos 1º, de la CPEUM, y 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que además encuentra su fundamento y validez constitucional en el artículo 122, apartado A, fracción I, segundo párrafo, de la CPEUM, que prevé la posibilidad de que sea en la propia CPCM donde se establezcan 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 constitucional.

Sobre el particular, este organismo concuerda con el informe del Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, y solicita que se tenga como infundado el concepto de invalidez propuesto por la CNDH, pues, contrario a las manifestaciones que presenta la CNDH, podemos decir que el denominado juicio de restitución obligatoria de derechos encuentra su fundamento en el principio de progresividad al que se refiere el párrafo tercero del artículo 1º, de la CPEUM, porque,

no obstante que 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.

Esto además contribuye a fortalecer el Estado de Derecho que de acuerdo con la *“Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional”*, en la que los Estados parte reafirman:

... que los derechos humanos, el estado de derecho y la democracia están vinculados entre sí, se refuerzan mutuamente y forman parte de los valores y principios fundamentales, universales e indivisibles de las Naciones Unidas.

... el solemne compromiso de cumplir sus obligaciones de promover el respeto, la observancia y la protección universales de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos. El carácter universal de esos derechos y libertades es incuestionable. Ponemos de relieve la responsabilidad de todos los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción alguna.¹⁰⁴

Un motivo más que fortalece los argumentos elaborados por la Consejería Jurídica, es la previsión que se hace en el artículo 122, apartado A, fracción I, segundo párrafo, de la CPEUM, que permite a la CPCM establecer 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 la CPEUM.

¹⁰⁴Véase <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/67/1>

Aunado a ello, el artículo 49, de la Ley de la CDHDF menciona que la autoridad o servidor público que haya aceptado la recomendación emitida por la Comisión, tendrá la responsabilidad de su total cumplimiento y hasta el momento no existe un mecanismo que haga cumplir dicho precepto, por lo que, el juicio de restitución obligatoria será un mecanismo que permitirá el total cumplimiento del precepto invocado, pues, al 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 lo que dice la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, en el sentido de que el recurso de impugnación ante la CNDH 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.

Es importante observar lo anterior en los artículos impugnados que a continuación se transcriben:

Artículo 36

Control constitucional local

...

B. Competencia

...

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.

...

Artículo 48

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

...

4. Son atribuciones y obligaciones de la Comisión de Derechos Humanos:

...

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;

...

Destacando entonces, que el juicio de restitución obligatoria puede coexistir con el recurso de inconformidad ante la CNDH. 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, cuyos artículos 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.

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.

Por su parte, el Jefe de Gobierno sostuvo la validez de la parte normativa “se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano”, contenida en el artículo 33, numeral 1, de la CPCM, al tenor de los siguientes fundamentos y motivos:

- El artículo 2, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de la Organización de las Naciones Unidas, contiene una serie de definiciones para los fines de dicho tratado internacional, entre las cuales se encuentran la **discriminación por motivos de discapacidad** y los **ajustes razonables**, conceptos directamente relacionados, al establecerse que la denegación de los segundos constituye una forma de discriminación;
- El artículo 5, numeral 3, de la misma CDPD, contempla la obligación que tienen los Estados Partes de adoptar todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de **ajustes razonables** a fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación;
- La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) define a los **ajustes razonables** como aquellas modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas en la infraestructura y los servicios, que al realizarlas no impongan una carga desproporcionada o afecten derechos de terceros, que se aplican cuando se requieran en un caso particular, para **garantizar que las personas gocen o ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones con las demás**;
- La CPCM incorporó en su artículo 4, apartado B, numeral 4, que en la aplicación transversal de los derechos humanos las autoridades atenderán, entre otras, las **perspectivas de no discriminación, inclusión, accesibilidad y diseño universal**, las cuales tienen como finalidad generar un impacto normativo en

torno a la igualdad sustantiva de todas las personas en la Ciudad, incluidas aquellas que tengan alguna discapacidad;

- El apartado C, del mismo artículo 4, contiene disposiciones relativas a la igualdad y no discriminación, donde se establece que la Ciudad de México garantizará la igualdad sustantiva entre todas las personas sin distinción por cualquiera de las condiciones de diversidad humana, con la relativa obligación para las autoridades de adoptar medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa, incorporando que la negación de **ajustes razonables**, proporcionales y objetivos, se considerarán discriminación, con lo cual se armoniza el texto con la CDPD;
- Por lo anterior, es posible encontrar en la CPCM diversas referencias a la implementación de ajustes razonables por parte de las autoridades, siempre en el sentido de propiciar condiciones de igualdad en beneficio de las personas que así lo requieran. De ese modo, la porción normativa “*se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano*” se refiere a que la hacienda pública de la Ciudad, cuya administración y régimen patrimonial serán unitarios, podrá hacer ajustes razonables, y es parte de un derecho de las personas a solicitar la implementación de medidas diferenciadas por parte de la Administración Pública, y
- Si bien es cierto que la porción normativa impugnada se encuentra inmediatamente precedida de un enunciado que refiere a la administración y régimen patrimonial unitarios de la hacienda pública de la ciudad, dentro de lo cual se incluyen los tabuladores de remuneraciones y percepciones de las personas servidoras públicas, también lo es que el artículo 32, apartado C, inciso m, de la CPCM otorga competencia al Jefe de Gobierno para emitir anualmente los tabuladores de sueldos de las personas servidoras públicas del

Gobierno de la Ciudad, mediante los cuales debe determinarse una remuneración **adecuada e irrenunciable** por el desempeño de su función.

Vistas las posturas anteriores, esta Comisión coincide con lo sostenido en el informe del Jefe de Gobierno, pues, el razonamiento de la PGR parte de una base equivocada, a partir de la cual no se da una lectura a la porción normativa “*se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano*”, 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, tal como se demuestra en el Informe del Jefe de Gobierno, 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, efectivamente 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.

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 1º 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.

Por su parte, el Jefe de Gobierno sostuvo en su informe la validez de la disposición transitoria impugnada, bajo las siguientes consideraciones:

- En la Ciudad de México se han reconocido derechos que no están contemplados en la legislación nacional, que incluso, ante impugnaciones, han sido validados por la SCJN, y justamente el espíritu de la disposición transitoria fue mantener la vigencia de estos derechos, de conformidad con el principio de progresividad previsto en el artículo 1,° de la Constitución Federal. Además, es práctica común conservar la vigencia de disposiciones anteriores, siempre y cuando no contravengan la nueva legislación, máxime cuando se trata de derechos humanos. Ello, en modo alguno significa la negación de los derechos humanos, sino exactamente la afirmación de los mismos, sobre todo cuando se trata de conquistas de la sociedad que los cuerpos legislativos han convertido en norma jurídica;
- Al hacer una interpretación aislada del artículo Octavo Transitorio, se soslaya la complementariedad de las normas de derechos previstas en la propia Constitución local, ya que de ninguna manera se pretende sustituir el parámetro de regularidad constitucional derivado de la Constitución Federal. En realidad, con arreglo a la CPEUM, se busca extender la protección y garantía de los derechos humanos, y contribuir al fortalecimiento del bloque de constitucionalidad desde el ámbito local;

- El precepto cuestionado se ajusta al principio de supremacía constitucional en materia de derechos humanos, sobre todo considerando la reforma constitucional de junio de 2011, particularmente del principio *pro persona*;
- El artículo 73, de la Constitución Federal, no ha establecido como facultad exclusiva para el Congreso de la Unión legislar en materia de derechos humanos. De ahí que prácticamente todas las entidades federativas han legislado en la materia sin que se hubieren presentado impugnaciones, y
- La fuente constitucional para el artículo Octavo Transitorio en estudio es el artículo 1° de la CPEUM, que obliga a las autoridades de los tres órdenes de gobierno del país para respetar, proteger, garantizar y promover los derechos, y el diverso 122, también de la CPEUM, en el que se faculta a la Ciudad de México para establecer **normas y garantías** para el goce y protección de derechos humanos.

Al respecto, se coincide con lo señalado en el Informe del Jefe de Gobierno, en el sentido de que el propósito de la disposición transitoria cuya invalidez solicita la PGR es mantener la vigencia de los derechos que se han reconocido en la Ciudad de México y que no están contemplados en la legislación nacional.

Adicionalmente, 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”*¹⁰⁵.

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.

¹⁰⁵ 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.

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 Código Penal del Distrito Federal; leyes que prohíben expresamente la discriminación.¹⁰⁶

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.*

...

Por ello, 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

¹⁰⁶ Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, agosto de 2009, pp. 58 a 60.

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 internas¹⁰⁷, 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 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*

¹⁰⁷ 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.

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 acudirse 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.

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

VI. ARGUMENTOS SOBRE LA INTERVENCIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO

En el informe rendido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ante ese Alto Tribunal, tanto en el apartado denominado “*Causal de improcedencia y sobreseimiento*”, como al referirse a cada uno de los conceptos de impugnación sobre los cuales se han vertido argumentos en este *Amicus curiae*, dicho órgano legislativo argumentó que la autoridad que debía ser emplazada a las acciones de inconstitucionalidad interpuestas en contra de la CPCM, es la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, pues, fue el órgano que emitió el ordenamiento impugnado.

Además, la Asamblea señaló que al no haber intervenido en la creación de la CPCM, carecía de elementos para pronunciarse de manera específica sobre los argumentos vertidos por las accionantes.

En ese orden de ideas, resultaba necesario contar con los elementos que pudiera aportar la Asamblea Constituyente, ya que fue el órgano que discutió y aprobó el contenido de la CPCM.

Ahora bien, en Sesión del 10 de mayo de 2017, la Segunda Sala de la SCJN resolvió los recursos de reclamación 57/2017-CA, 49/2017-CA, 50/2017-CA y 51/2017-CA, relacionados: los dos primeros con la controversia constitucional con número de expediente 97/2017; el tercero con la diversa 81/2017; y, el cuarto con la 83/2017.

En las resoluciones correspondientes, por unanimidad de cuatro votos, los integrantes de la Sala referida determinaron que debía emplazarse a la Asamblea Constituyente como autoridad responsable, quedando la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con la calidad de tercero interesado.

Tales determinaciones permiten a la Asamblea Constituyente comparecer mediante informe, a efecto de defender la constitucionalidad de la CPCM, con lo cual, el debate ante ese Alto Tribunal, sin duda, se verá enriquecido, pues, las y los integrantes de la SCJN contarán con elementos proporcionados de manera directa, por quienes participaron en todo el proceso para la emisión de la CPCM.

Es por ello que esta Comisión considera acertada la determinación tomada por el Ministro Instructor en las acciones de inconstitucionalidad en que se presenta este documento, en los términos siguientes:

... constituye un hecho notorio que ante este Alto Tribunal se están tramitando las controversias constitucionales 81/2017, 83/2017 y 97/2017, en las cuales, al igual que en este asunto, se solicita la declaración de invalidez de diversos preceptos del Decreto mediante el cual se expidió la Constitución Política de la Ciudad de México; asimismo, que en Sesión de 10 de mayo de 2017, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió diversos recursos de reclamación derivados de esos expedientes. De estos medios impugnativos destaca el identificado con el número 57/2017-CA derivado de la controversia constitucional 97/2017, en el cual medularmente, la Segunda Sala determinó que la denominada Asamblea Constituyente de la Ciudad de México al haber tenido a su cargo por disposición expresa de la Norma Fundamental la expedición de la Constitución Política de la Ciudad de México, debe estimarse que dicho órgano subsiste únicamente para efectos de la defensa de ese ordenamiento, al margen de que haya cesado su actividad legislativa; por lo cual, le atribuyó el carácter de autoridad demandada y ordenó su emplazamiento a esos medios de control constitucional.

De acuerdo con lo antes expuesto, si bien las anteriores consideraciones solamente tienen un impacto directo en las controversias constitucionales antes mencionadas, lo cierto es, que por congruencia con la determinación adoptada por la Segunda Sala y a fin de que el Tribunal Pleno cuente con mayores y mejores elementos para emitir la resolución correspondiente, se estima pertinente regularizar el trámite en este asunto a partir del proveído de 8 de mayo del año en curso, que declaró cerrada la instrucción, a efecto de dar vista a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México como órgano emisor de la norma impugnada en las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas. En consecuencia, con copias simples de los escritos iniciales dése vista al mencionado órgano, para que dentro del plazo de quince días hábiles, contados partir del siguiente al en que surta efectos la notificación de este proveído, rinda el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada...

Es de reconocerse dicha determinación, pues, a pesar de que los proveídos en los que se ordenó emplazar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en las acciones de inconstitucionalidad estaban firmes, al no haber sido impugnados por las partes, el Ministro Instructor, atendiendo al criterio sostenido en los otros medios de control constitucional relacionados con la CPCM, decidió regularizar el procedimiento, con el fin de contar con mejores elementos para analizar el fondo, los cuales serán proporcionados por la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

VII. ARGUMENTOS SOBRE LA INSTRUMENTACIÓN DE UN MECANISMO DE AUDIENCIAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN ABIERTA

En el escrito presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 28 de marzo de 2017, en relación con las acciones de inconstitucionalidad interpuestas contra la Constitución Política de la Ciudad de México, esta Comisión señaló 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; [y] el instrumento para lograr el cumplimiento de las recomendaciones aceptadas, pero no cumplidas...

Por ello y dado que la SCJN 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.*

...

Este organismo autónomo le solicitó:

... 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.

[Pues, 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 acuerdo de 29 de marzo de 2017, el Ministro Instructor abrió un cuaderno auxiliar con dicho documento y ordenó que se agregaran al mismo los *amicus curiae*, pero, señaló que no se podían acordar de conformidad las peticiones de esta Comisión, porque no tiene reconocida personalidad en los expedientes.

Cabe señalar que, en su informe, el Jefe de Gobierno también solicitó un mecanismo de audiencias públicas y participación abierta y, por acuerdo de 5 de abril de 2017, el Ministro Instructor señaló que tal petición se acordaría en el momento oportuno. Sin embargo, a la fecha, no tenemos conocimiento de una determinación al respecto.

Por ello, esta Comisión considera oportuno reiterar que la propuesta de que la SCJN efectúe audiencias públicas para escuchar las distintas voces en torno a las impugnaciones presentadas en contra de la Constitución Política de la Ciudad de

México, es viable, pues, se ha utilizado previamente por ese Alto Tribunal, muestra de ello es el Acuerdo General del Tribunal Pleno número 1/2010 emitido el 12 de enero, en el que se determina la celebración de una audiencia pública en relación con los juicios de amparo en revisión promovidos en contra de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.¹⁰⁸ El Considerando Primero de dicho acuerdo hace alusión al Acuerdo General 02/2008 del Pleno de la SCJN, en el que se establecen los lineamientos para la celebración de audiencias públicas relacionadas con asuntos cuyo tema se estime relevante, de interés jurídico o de importancia nacional. Asimismo, el Considerando Segundo se refiere a la importancia de las audiencias públicas al precisar que "resultan de utilidad, ya que las partes que intervienen, obtienen un espacio de oralidad para la presentación breve, pública y directa de los planteamientos y argumentos que sostienen en el litigio constitucional".¹⁰⁹

En este sentido, en el caso particular se advierte que se cumple con el criterio de relevancia, interés jurídico o importancia nacional debido a los puntos centrales sobre los que se pronunciará la SCJN.

Ese Alto Tribunal ha demostrado apertura y su voluntad de allegarse de los mejores elementos para resolver las acciones de inconstitucionalidad en que se presenta este *Amicus curiae*, al haber emplazado a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, a pesar de que, formalmente, no estaba obligado a hacerlo, al haber quedado firmes los acuerdos en los que emplazó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Es por ello que esta Comisión insiste en la solicitud de implementación de un mecanismo de audiencias públicas, a efecto de que los sectores interesados puedan expresar sus puntos de vista técnicos sobre la constitucionalidad de la CPCM.

¹⁰⁸ Consultado en: http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5128148

¹⁰⁹ *Ídem*.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Con base en los razonamientos vertidos a lo largo del presente *Amicus Curiae* que presenta esta Comisión, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá advertir que la Constitución Política de la Ciudad de México fue emitida con base en lo ordenado en la Reforma Política de la Ciudad de México, publicada el 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, con la que el Distrito Federal se transformó en la entidad federativa llamada Ciudad de México, con autonomía en su régimen interior y organización política y administrativa.

Reforma que, en su artículo 122, establece los parámetros que deberán observarse para regular la Ciudad de México como entidad federativa, además de ordenar la creación de una Constitución Política de la Ciudad de México que estableciera, entre otras cosas, su forma de gobierno, su organización, así como, las normas y garantías para el goce y protección de los derechos humanos en el ámbito local.

Para tal efecto, estableció que el depositario del poder constituyente sería una Asamblea Constituyente, misma que debería cubrir los requisitos y procedimientos señalados en la propia reforma constitucional, para emitir la CPCM, a más tardar el 31 de enero de 2017; lo que así ocurrió, cumpliendo con las formalidades previstas en la CPEUM, y sobre todo, su elaboración se realizó en estricta armonía con la CPEUM, observando en todo momento los principios fundamentales que consagra y de ninguna manera trasgrediendo el orden jurídico, mucho menos la Ley Suprema.

De esta manera, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación puede advertir en los argumentos esgrimidos a lo largo del presente *Amicus Curiae*, que las accionantes realizaron una interpretación y lectura erróneas de los artículos de la CPCM, como en el caso del artículo 4, apartado A, numeral 6, de la CPCM, pues, contrario a lo que sostienen las accionantes, la CPEUM fue emitida dentro del margen de la competencias y atribuciones que la CPEUM otorga a las entidades federativas



Con base en los argumentos, y razonamientos expuestos en el presente documento podrá advertir que los artículos cuya validez se ha defendido no son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por lo tanto, ese Alto Tribunal podrá reconocer su validez.

Finalmente, esta Comisión se reserva la posibilidad de presentar un nuevo *Amicus Curiae*, una vez que tenga conocimiento del contenido del informe que produzca la Asamblea Constituyente de la ciudad de México.

Atentamente



Dra. Perla Gómez Gallardo
Presidenta de la Comisión