

# Dfensar



REVISTA DE DERECHOS HUMANOS. NOVIEMBRE 2018



Constitución y derechos humanos:  
retos y oportunidades

## DIRECTORIO CDHDF

### PRESIDENTA

Nashieli Ramírez Hernández

### CONSEJO

María Isabel Belausteguigoitia Rius  
José Alfonso Bouzas Ortiz  
Alejandro Brito Lemus  
Tania Espinosa Sánchez  
Lawrence Salomé Flores Ayvar  
Juan Luis Gómez Jardón  
Ileana Hidalgo Rioja  
Christian José Rojas Rojas  
Geneviva Roldán Dávila

### VISITADURÍAS GENERALES

*Primera* Hilda Téllez Lino  
*Segunda* Iván García Gárate  
*Tercera* Zamir Andrés Fajardo Morales  
*Cuarta* Juan Carlos Arjona Estévez  
*Quinta* Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

### CONTRALORÍA INTERNA

Hugo Manlio Huerta Díaz de León

### SECRETARÍA EJECUTIVA

Carolina Vargas Romero

### DIRECCIONES GENERALES

*Jurídica*  
Yolanda Ramírez Hernández  
*Quejas y Orientación*  
Nuriney Mendoza Aguilar  
*Administración*  
Gerardo Sauri Suárez  
*Comunicación por los Derechos Humanos*  
Alberta Domínguez Vargas\*

### DIRECCIONES EJECUTIVAS

*Asuntos Legislativos y Evaluación*  
Mauricio Augusto Calcano Montes  
*Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos*  
Francisco Javier Conde González  
*Educación por los Derechos Humanos*  
José Tapia Pérez  
*Seguimiento*  
Carolina Pimentel González  
*Vinculación Estratégica*  
Nancy Pérez García

### COORDINACIONES

*Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas*  
Brisa Maya Solís Ventura  
*Tecnologías de la Información y Comunicación*  
Mariel Suárez Piña  
*Servicio Profesional en Derechos Humanos*

### SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Fredy César Arenas Valdez

\*Encargada de despacho

# Dfensar



## NÚMERO 11, AÑO XVI, NOVIEMBRE 2018

Revista mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

### COMITÉ EDITORIAL:

Nashieli Ramírez Hernández  
Fredy César Arenas Valdez  
Carolina Vargas Romero  
Hilda Téllez Lino  
Hugo Manlio Huerta Díaz de León  
Francisco Javier Conde González  
Gerardo Sauri Suárez  
Alberta Domínguez Vargas

### EDITOR RESPONSABLE:

Francisco Javier Conde González

### EDITORAS ADJUNTAS:

Verónica López Rodríguez  
Domitille Delaplace  
Karen Trejo Flores

### CUIDADO DE LA EDICIÓN:

Verónica López Rodríguez  
Karen Trejo Flores

### CORRECCIÓN DE ESTILO:

Haidé Méndez Barbosa  
Karen Trejo Flores

### REVISIÓN DE PRUEBAS:

Haidé Méndez Barbosa

### REVISIÓN DE CONTENIDOS:

Verónica López Rodríguez

### APOYO EDITORIAL:

Brisa Maya Solís Ventura  
Federico Vera Pérez

### DISEÑO EDITORIAL:

Ana Lilia González Chávez  
Gladys López Rojas

### CRÉDITOS DE IMÁGENES:

Antonio Vázquez, Sonia Blanquel, Alejandro Cuevas, Ernesto Gómez y Karina Flores/CDHDF.  
Luis Vargas.  
Gobierno de la Ciudad de México.  
Asamblea Legislativa/Flickr.  
Rigoyrbk, Leroy Skalstad/Banco de imágenes Pixabay.  
Beto Rubio/Wikipedia.

### FOTOGRAFÍAS DE PORTADA:

Maritza Ríos/Secretaría de Cultura de la Ciudad de México

### DISEÑO DE PORTADA:

Gladys López Rojas

### SUSCRIPCIONES Y DISTRIBUCIÓN:

Sonia Ruth Pérez Vega  
Tel: 5229 5600, ext. 2032.

Los artículos firmados que aparecen en esta edición son responsabilidad de las y los autores y los no firmados son de la autoría de la CDHDF.

*Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.*

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre y cuando se cite la fuente.

*Dfensar*, revista mensual de derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, año XVI, número 11, noviembre de 2018, editada por el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHDF. Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla, alcaldía Álvaro Obregón, 01030 Ciudad de México. Tel.: 5229 5600, <www.cdhd.org.mx>. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2015-061911445800-203. ISSN: 2395-9940.

# Contenido



4



16



30



38



54

Constitución de la ciudad y derechos humanos: retos y oportunidades 2

EDITORIAL

## ANÁLISIS

La Comisión de Derechos Humanos local, un nuevo paradigma de defensa de derechos para la Ciudad de México 4

BRISA MAYA SOLÍS VENTURA

Organizaciones de la sociedad civil, nueva Constitución y gobierno de la ciudad: defender nuestro lugar 11

MIGUEL CONCHA, ADÈLE LEPOUTRE Y CARLOS VENTURA

Los retos del Congreso de la Ciudad de México. Legislar con perspectiva de derechos humanos 16

ERNESTINA GODOY RAMOS

La acción de protección efectiva y los jueces de tutela en la Constitución Política de la Ciudad de México 24

MARÍA ELENA LUGO DEL CASTILLO

## TESTIMONIOS

La Carta de Derechos: fundamento para garantizar el ejercicio de los derechos humanos 30

ROCÍO A. QUINTANA RIVERA Y MIGUEL ÁNGEL ALANÍS HERNÁNDEZ

Las personas en situación de calle, un grupo de atención prioritaria en la Constitución de la Ciudad de México 38

MANUEL DE JESÚS ALEGRÍA TOLEDO

## REFERENCIAS

El sistema integral de derechos humanos como medida garantista de la Constitución local 42

FEDERICO VERA PÉREZ

El derecho a la consulta: mecanismos y ejercicio de derechos 47

MARTÍN JAHIR CASTRO GARCÍA

Constitución y políticas públicas. El reto de los derechos humanos en la Ciudad de México 54

MANUEL CANTO CHAC

ACCIONES CDHDF 60



Leyes y Códigos de México

# Constitución Política

---

## de la Ciudad de México

### 2017

1a. edición

CDMX

# Constitución de la ciudad y derechos humanos: retos y oportunidades

EDITORIAL

**E**l presente número de la revista *Dfensor* tiene como finalidad contribuir al debate y la toma de decisiones relacionados con las políticas públicas con enfoque de derechos humanos y la puesta en marcha de la Constitución Política de la Ciudad de México. Por ello se han incluido artículos de personas expertas en la materia con el propósito de identificar los retos y las oportunidades que enfrenta el proceso de implementación de nuestra Constitución local.

Los trabajos que aquí se muestran sin pretender agotar el tema, proponen puntos centrales que perfilan las necesidades normativas y organizativas para conseguir que la Constitución local se cumpla en nuestra ciudad, con la clara intención de lograr progresivamente que las personas que habitan y transitan en ella gocen plenamente de sus derechos humanos.

Se reflexiona sobre las nuevas facultades que le otorga dicha normatividad a este organismo autónomo para la defensa y promoción de los derechos humanos; y se resaltan los aportes de la sociedad civil en el proceso de ampliación de los derechos humanos en la ciudad, así como las tareas pendientes para fortalecer el derecho a la participación.

También se vislumbran los desafíos que se deben sortear durante el proceso de entrada en vigor de la Constitución a través de la creación y modificación de leyes, misión que ha de ofrecer viabilidad práctica a la reingeniería jurídica con el objetivo de generar una convivencia armónica en la ciudad.

Otro tema central es la justiciabilidad de los derechos humanos contenidos en dicho ordenamiento mediante la acción efectiva de derechos y la figura de las y los jueces de tutela, que cobrará especial relevancia en los procesos que se lleven a cabo. Además, se aborda la labor del sistema integral de derechos humanos, la cual puede ser analizada como una medida garantista que requiere de un esfuerzo organizativo.

En cuanto al desarrollo político de nuestra ciudad, cabe señalar que la participación ciudadana ha jugado un papel importante; por ello no es menor que este derecho haya quedado establecido en nuestra Carta Magna local. Sin embargo, las formas y condiciones para ejercerlo serán claves para su consolidación.

Finalmente, se destaca que la Carta de Derechos es fundamental para garantizar el ejercicio de los derechos humanos, sobre todo los de aquellos grupos sociales de atención prioritaria reconocidos en la Constitución, lo que significa toda una encomienda legislativa y organizativa para su concreción y realización. **D**



CDHDF



132



# La Comisión de Derechos Humanos local, un nuevo paradigma de defensa de derechos para la Ciudad de México

BRISA MAYA SOLÍS VENTURA\*

La transformación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, a partir de la instrumentación de los mecanismos que derivan de la Constitución Política local, debe conllevar el mantenimiento de su papel institucional de protección a los derechos humanos, realizando un trabajo integral centrado en las víctimas, vanguardista, profesional e independiente que asegure la confianza y cercanía de quienes requieran de ella. Asimismo, la CDHDF deberá seguir jugando un papel político indispensable para la gobernanza y la democracia cualitativa de esta metrópoli.

## Introducción

Un año emblemático ha sido 2018 para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), no sólo porque cumple 25 años de labor comprometida con la promoción, defensa, vigilancia, estudio y educación en materia de derechos humanos de las personas que viven y transitan en la Ciudad de México sino también porque a partir de la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México<sup>1</sup> cuenta con nuevas atri-

buciones que fortalecen su accionar para la protección y garantía de los derechos humanos en la ciudad.

El 22 de junio de 1993 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la ley que creaba la CDHDF;<sup>2</sup> días más tarde se aprobó la Declaración y el Programa de Acción de Viena,<sup>3</sup> marco internacional de la promoción y protección de los derechos humanos. Por ello la historia del trabajo de la Comisión se enmarca en el crecimiento y la

\* Titular de la Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas de la CDHDF.

## En la CDHDF somos defensoras y defensores del pueblo, así nos asumimos, ése es nuestro espíritu; y seguiremos trabajando con pasión para transformarnos en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, a la vanguardia del sistema no jurisdiccional de garantía y defensa de los derechos humanos.

consolidación del sistema universal de derechos humanos,<sup>4</sup> la instauración de sus 10 mecanismos de protección convencional y los procedimientos especiales<sup>5</sup> compuestos por relatorías y grupos de trabajo de especialistas en derechos humanos.

A su vez, la misión de la CDHDF también puede ser comprendida mediante el vínculo y la participación de las organizaciones de la sociedad civil y los grupos académicos, quienes han sido y continúan siendo componentes clave en la exigibilidad y la defensa de los derechos humanos y las causas justas en nuestra ciudad. Durante estos 25 años hemos construido agendas con cientos de organizaciones por los derechos de las mujeres; niñas, niños, adolescentes y jóvenes; personas con discapacidad; personas mayores; población lésbica, gay, bisexual, transexual, transgénero, travestista, intersexual, *queer*, asexual y otras identidades de género y orientaciones sexuales (LGBTTTIAQ+); personas indígenas; periodistas; personas defensoras; personas privadas de la libertad; personas en situación de calle; personas migrantes; personas afrodescendientes, y también por la reparación del daño de las víctimas de violencia, tortura y desaparición.

### El nuevo paradigma

La actuación de la CDHDF ha contribuido con el ejemplo para significar y dignificar el ejercicio de la autonomía de los organismos de derechos humanos en este país, representando un factor importante de gobernanza y contrapeso del poder político. Asimismo, ha acompañado el camino de la exigibilidad de los derechos políticos de las y los habitantes de esta ciudad por su democratización, lo cual fue consolidado el pasado 17 de septiembre

de 2018 con la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México, la instalación de su primer Congreso y el funcionamiento de las alcaldías como órganos de gobierno.

El compromiso de esta Comisión sigue latente: mantener los más altos estándares y buenas prácticas en su rediseño para el cumplimiento de sus nuevas atribuciones y el fortalecimiento de su papel institucional de protección y garantía de los derechos humanos, realizando un trabajo integral centrado en las víctimas, vanguardista, profesional e independiente que asegure la confianza y cercanía de quienes requieran de ella.

En la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal somos defensoras y defensores del pueblo, así nos asumimos, ése es nuestro espíritu; y seguiremos trabajando con pasión para transformarnos en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, a la vanguardia del sistema no jurisdiccional de garantía y defensa de los derechos humanos.

La dignidad humana es el principio rector y sustento de los derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución, por ello toda actividad pública estará guiada por el respeto, la protección, promoción y garantía de éstos. Con ello el papel de la Comisión es preponderante en este horizonte de transformación social y política de la ciudad en el que se busca que predomine la justicia y la democracia y donde las personas son el centro de la vida pública.

### De sus atribuciones constitucionales

Para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Constitución se debe partir de la idea medular de que la ciudad pertenece a sus habitantes. En este sentido la CDHDF tiene el reto y la tarea de asentar los mecanismos y las competencias que le otorga la Constitución en el capítulo v, De los organismos autónomos, fundamentalmente en los artículos 46 y 48,<sup>6</sup> para defender y promover los derechos de las personas que viven y transitan en la Ciudad de México, tanto en su ámbito individual como colectivo.

En este contexto, la Comisión ha comenzado a trabajar en su fortalecimiento institucional con el fin de transitar de la CDHDF a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México a partir de cuatro enfoques prioritarios:

- I. *Enfoque de diálogo y mediación*, que busca fortalecer su papel como institución pública y organismo autónomo al servicio de la ciudadanía al impulsar acciones de diálogo permanente con autoridades, sociedad civil y especialistas en diversas temáticas de derechos humanos.
- II. *Enfoque de promoción y defensa activa*, para impulsar modelos de trabajo que contemplen la atención y el seguimiento de los casos tomando en cuenta el litigio estratégico; el acompañamiento a las víctimas en su proceso de defensa ante las autoridades; el cumplimiento de los estándares de las investigaciones sobre violaciones a derechos humanos para la determinación del daño, y su reparación en sus distintas dimensiones. Asimismo, la reducción de la brecha entre quejas recibidas y las recomendaciones emitidas; la observación de éstas en un sentido integral como detonadoras de procesos de reforma legislativa, educación, sensibilización y formulación de políticas públicas; la promoción de los mecanismos de litigio para la exigibilidad y la justiciabilidad de los derechos humanos, y las garantías para la no repetición y reparación integral ante vulneraciones a derechos humanos.
- III. *Enfoque sobre autonomía*, que busca desarrollar un modelo de gestión ejemplar enmarcado en el crecimiento de la presencia de la Comisión en el territorio, como lo marca la Constitución, que promueva y defienda los derechos humanos al actuar desde el más alto modelo internacional poniendo en el centro a las víctimas. Ello implica el fortalecimiento de acciones institucionales que permitan una gestión más transparente por medio de la generación de indicadores de resultados del trabajo que sean hechos públicos en sus informes.
- IV. *Enfoque de atención integral a las víctimas de violaciones a derechos humanos*, orientado a generar procesos claros de servicio y acompañamiento a nivel interno por medio de un protocolo que marque las pautas y los procesos administrativos institucionales y brinde certeza del ciclo de actuación y los resultados a las perso-

nas víctimas-peticionarias; y el desarrollo de un modelo de atención psicosocial que permita mejorar el trato a las personas peticionarias y su entorno, y asistir, acompañar y asesorar a las víctimas de violaciones a derechos humanos adecuando dicha actuación a los avances relacionados con la Ley de Víctimas en la Ciudad de México.

La armonización de las leyes de la Ciudad de México ha de realizarse bajo los más altos estándares en materia de derechos humanos ya contenidos en la propia Constitución y los tratados e instrumentos internacionales. El marco normativo deberá ser actualizado y construido a partir de las buenas prácticas, como la del parlamento abierto que realizó la Asamblea Constituyente, al llevar a cabo las audiencias públicas y las consultas a la población indígena y personas con discapacidad, las cuales dieron legitimidad a la Carta Magna local.

Al otorgarle la Asamblea Constituyente a la Comisión la atribución de presentar iniciativas de ley en materia de derechos humanos, este organismo debe coadyuvar proactivamente a la construcción del entramado legal e institucional para el cumplimiento de las prerrogativas contenidas en nuestra Constitución.

La ciudad ya cuenta con leyes que protegen los derechos de los grupos de población que la Constitución considera como de atención prioritaria: mujeres; niñas, niños, adolescentes y jóvenes; personas con discapacidad; personas mayores; población LGBTITIAQ+; población indígena, personas privadas de la libertad; personas en situación de calle; periodistas; personas defensoras; personas migrantes; personas afrodescendientes, y víctimas de violencia, tortura y desaparición. Sin embargo, al ampliar los catálogos contenidos en su Carta de Derechos la Constitución especifica otras categorías sospechosas en materia del derecho a la no discriminación, reconoce explícitamente los derechos de las personas afrodescendientes y de las minorías religiosas, y enfatiza nuevos derechos como a la autodeterminación personal, al cuidado, los de las familias, a la muerte digna, y al tiempo libre, entre otros, lo que hace necesario contar con nuevas leyes y armonizar las existentes

para consolidar nuestro derecho a la ciudad, una ciudad garantista, democrática, incluyente, educadora, solidaria, segura, habitable y productiva.

La Comisión de Derechos Humanos, como partícipe de este reto, debe ocuparse de las leyes primordiales para conformar el marco constitucional de derechos humanos de la ciudad:

- La Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus garantías, que materializará el reconocimiento y los avances en materia de derechos humanos y establecerá las bases para la exigibilidad y justiciabilidad de éstos, por lo que este organismo ya presentó una iniciativa al Congreso local para su valoración y discusión.
- La Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos, cuyo diseño es una nueva oportunidad para abrir espacios de diálogo y observancia del poder público a la sociedad civil, y lograr la articulación general de las políticas públicas con el sistema de planeación para medir los avances y asegurar la progresividad de los derechos humanos.

Para la emisión de estas leyes la Comisión de Derechos Humanos estará acompañando el trabajo del Congreso, siguiendo los procesos de las leyes mencionadas y de toda la gran agenda para la armonización de las normas en materia de derechos humanos con la Constitución, siendo una de las líneas de trabajo estratégico participar en foros y mesas de trabajo e incidiendo a través de propuestas de redacción, revisión, solicitud de informes o de comentarios alrededor de las iniciativas legislativas.

#### **De la Ley de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México**

En cuanto a nuestra ley, el contenido que establecerá el deber ser de la Comisión implica la adecuación de su funcionamiento interno de acuerdo con sus nuevas atribuciones, y será el instrumento legal que fortalezca y consolide la Defensoría del Pueblo –porque así nos asumimos.

Esta ley debe contener las bases para ampliar su ámbito de acción y efectividad con el objetivo de tener presencia en cada una de las demarcaciones territoriales y aproximar sus servicios; estar

verdaderamente cerca de las personas que sufran violaciones a sus derechos humanos sin tanta espera, sin distancias, para acompañarlas en la exigibilidad de sus derechos y la reparación del daño; estar cerca para atender, acompañar y asesorar a las víctimas y propiciar procesos de mediación y justicia restaurativa.

El diseño institucional que se contemple en la ley deberá observar la articulación del trabajo en territorio, los espacios que la Comisión por mandato constitucional tendrá en las 16 demarcaciones territoriales para que al 1 de enero de 2020 se encuentren instaladas delegaciones en cada una de las alcaldías; y donde además de trabajar procesos mediatorios y de conciliación se dé acompañamiento en términos de ampliación, capacitación y formación a las alcaldías y se retroalimente sobre todo a los mecanismos que se establecerán en cada una de ellas para la promoción de los derechos humanos.

#### **La importancia de la mediación**

El trabajo de mediación que realizará la Comisión será fundamental en el acompañamiento de uno de los mecanismos de justiciabilidad de derechos que contempla la Constitución, la acción de protección efectiva a los derechos humanos que representa la judicialización de las demandas individuales por las violaciones a derechos humanos y cuya reparación estará a cargo del Poder Judicial.

Lo anterior debido a que hay que observar dos situaciones: el término legal que tendrán los juzgados de tutela para resolver y el plazo que tendrán las autoridades para cumplir las resoluciones. Es decir que existirá un plazo para el cumplimiento forzoso de la reparación de daño o la restitución de derechos para las autoridades, el impacto que las resoluciones y su plazos de cumplimiento pueden causar en el sistema público –ya que se tratará de órdenes judiciales–, presionando a sistemas débiles; y por otra parte, la capacidad de los juzgados de tutela para atender la creciente demanda, pues podrían saturarse.

La experiencia en Colombia con este tipo de juicios fue en algún momento, antes de volver a repensarlos y regularlos, que reventó su sistema de salud por la gran cantidad de demandas y órdenes que estaba recibiendo. La Comisión



Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.

podrá entonces reducir las demandas, a través de acuerdos de conciliación, para que solamente los casos más graves lleguen a los juzgados de tutela. Dicha tarea forma parte de nuestra ruta de trabajo que tendrá que consolidarse en los siguientes tres años.

### Nuestra misión y visión

Con la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México se prevé una transformación social y política importante en la capital del país que busca el predominio de la justicia y la democracia, y en donde las personas sigan siendo el centro de la vida pública, ya que la Constitución tiene como idea fundamental que la ciudad pertenece a quienes vivimos y transitamos en ella. Por esto es necesario hacer realidad la nueva organización político-administrativa, cumplir las tareas en materia de planeación, y acatar la transversalidad de los derechos humanos que plantea. En tal sentido, la misión de la CDHDF es ser el organismo público autónomo encargado de la protección, promoción y garantía de los derechos humanos a través de la vigilancia, defensa, educación, difusión, vinculación, estudio e investigación bajo los

más altos estándares, para contribuir al respeto, exigibilidad y justiciabilidad de los derechos individuales y colectivos de las personas que viven y transitan en la Ciudad de México.

Caminaremos sobre una ruta que nos lleve hacia 2021 a transformar a la CDHDF en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Para entonces debemos haber fortalecido nuestro papel institucional de protección a los derechos humanos a partir de la instrumentación de los mecanismos que derivan de la Constitución Política de la Ciudad de México, realizando un trabajo integral centrado en las víctimas, vanguardista, profesional e independiente que asegure la confianza y cercanía de quienes requieran de este organismo. Al mismo tiempo, la Comisión deberá seguir jugando un papel político indispensable para la gobernanza y la democracia cualitativa de esta metrópoli.

La Ciudad de México representa en nuestro país la punta de lanza para la concreción de la defensa y promoción de los derechos humanos, y debe seguirlo siendo.

Por lo anterior, se necesita entonces que la sociedad civil, las autoridades y la Comisión de De-

rechos Humanos de la Ciudad de México hagamos juntas, día a día, la política pública de los derechos humanos en esta urbe. Con este objetivo

se trabaja todos los días en la Comisión: para construirnos y reinventarnos de cara al cumplimiento de nuestra misión. **D**

## NOTAS

- 1 Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, disponible en <<https://bit.ly/2PErvhN>>, página consultada el 15 de diciembre de 2018.
- 2 Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1993; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 14 de mayo de 2010, disponible en <<https://bit.ly/2R3VPSg>>, página consultada el 15 de diciembre de 2018.
- 3 Declaración y Programa de Acción de Viena, A/CONF. 157/23, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 25 de junio de 1993, disponibles en <<https://bit.ly/2MeIt3l>>, página consultada el 15 de diciembre de 2018.
- 4 El sistema universal de protección a los derechos humanos se creó dentro de la Organización de las Naciones Unidas –de la que casi todos los Estados del mundo son miembros– y consiste en un conjunto de mecanismos orientados a proteger los derechos de todas las personas. El término *universal* proviene de la Declaración Universal de los Derechos Humanos e indica que estos derechos son propios de todas las personas por igual, sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo.
- 5 Para mayor información véase Mikel Berraondo López, “Mecanismos de protección internacional de los derechos humanos”, extracto del libro Mikel Berraondo López, *Los derechos humanos en la globalización: mecanismos de garantía y protección*, San Sebastián, Alberdania, 2004, disponible en <<https://bit.ly/2GbuRnv>>, página consultada el 15 de diciembre de 2018.
- 6 Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 48: “Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México:
  - ”1. Es el organismo encargado de la protección, promoción y garantía de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, esta Constitución y las leyes.
  - ”2. Conocerá de las quejas por violaciones a derechos humanos causadas por entes públicos locales.
  - ”3. La Comisión de Derechos Humanos contará con visitadurías especializadas que consideren las situaciones específicas, presentes y emergentes de los derechos humanos en la ciudad.
  - ”4. Son atribuciones y obligaciones de la Comisión de Derechos Humanos:
    - ”a) Promover el respeto de los derechos humanos de toda persona;
    - ”b) Definir los supuestos en los que las violaciones a los derechos humanos se considerarán graves;
    - ”c) Iniciar e investigar, de oficio o a petición de parte, cualquier hecho o queja conducente al esclarecimiento de presuntas violaciones a los derechos reconocidos por esta Constitución;
    - ”d) Formular recomendaciones públicas y dar seguimiento a las mismas, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes de la materia. Cuando las recomendaciones no sean aceptadas por las autoridades o las personas servidoras públicas, éstas deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa;
    - ”e) Interponer ante la Sala Constitucional juicios de restitución obligatoria de derechos humanos, en los términos que prevea la ley por recomendaciones aceptadas y no cumplidas, a fin de que se emitan medidas para su ejecución [esta atribución fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación];
    - ”f) Asistir, acompañar y asesorar a las víctimas de violaciones a derechos humanos ante las autoridades correspondientes en el ámbito de su competencia, a través de abogados, abogadas y otros profesionales;
    - ”g) Propiciar procesos de mediación y de justicia restaurativa en las comunidades para prevenir violaciones a derechos humanos;
    - ”h) Ejercer al máximo sus facultades de publicidad para dar a conocer la situación de los derechos humanos en la Ciudad, así como para divulgar el conocimiento de los derechos de las personas;
    - ”i) Interponer acciones de inconstitucionalidad por normas locales de carácter general que contravengan los derechos reconocidos por esta Constitución;
    - ”j) Elaborar y publicar informes, dictámenes, estudios y propuestas sobre políticas públicas en las materias de su competencia;
    - ”k) Establecer delegaciones en cada una de las demarcaciones territoriales para favorecer la proximidad de sus servicios, promover la educación en derechos humanos, propiciar acciones preventivas y dar seguimiento al cumplimiento de sus recomendaciones;
    - ”l) Rendir informes anuales ante el Congreso y la sociedad sobre sus actividades y gestiones, así como del seguimiento de sus recomendaciones; y
    - ”m) Las demás que determinen esta Constitución y la ley”.

# Organizaciones de la sociedad civil, nueva Constitución y gobierno de la ciudad: defender nuestro lugar

MIGUEL CONCHA, ADÈLE LEPOUTRE Y CARLOS VENTURA\*

Con el nuevo Gobierno de la Ciudad de México la ciudadanía debe estar pendiente de la materialización y concreción de los discursos de democratización y participación ciudadana que las autoridades han manejado, así como las organizaciones sociales sobre cuál debe de ser su estrategia en tales espacios y frente a un gobierno que se dice progresista, para que la escucha y el respeto a las voces de la sociedad civil sean efectivos, analizan la autora y los autores.

El proceso de autonomía y de transformación del Distrito Federal en Ciudad de México se ha configurado desde su inicio como un terreno de reivindicación e inclusión de la participación por parte de la sociedad civil. El gobierno de la ciudad puso particular énfasis en el papel de la ciudadanía en la redacción de la Constitución Política de la Ciudad de México, lo que dio lugar a nuevos mecanismos de participación: se permitió a las y los ciudadanos hacer propuestas de iniciativas (en total se presentaron 978 frente a 544 de diputados)<sup>1</sup> y se conformaron espacios con representantes de la sociedad civil, la academia y personas especializadas encargadas de construir insumos para el texto.

Sin embargo, buena parte de ese discurso de inclusión y democracia se quedó en algunos aspectos en la etapa meramente discursiva. Nos explicamos: cada espacio de poder es un terreno de lucha entre grupos que buscan imponer sus intereses e ideas como los hegemónicos –para usar claves de análisis gramscianas–,<sup>2</sup> y los partidos políticos no son la excepción. Los espacios que se concedieron a la sociedad civil fueron el resultado de una lucha larga por parte de las organizaciones y en ningún caso fue un regalo desinteresado de los partidos; estos últimos no iban a ceder terreno tan fácilmente.

Un ejemplo emblemático fue la forma en que se aferraron al poder algunos de esos partidos, al

\* Integrantes del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O. P., A. C. Para mayor información véase <<http://www.derechoshumanos.org.mx>>.



rechazar que la Asamblea Constituyente fuera conformada en su totalidad por diputados elegidos por sufragio universal, imponiendo que 40% de ésta fuera nombrada por la Cámara de Diputados, el Senado, el jefe de Gobierno local y el presidente de la república. Así, el impacto y el lugar que tuvo la ciudadanía en el proceso de redacción de la Constitución fueron poco a poco limitados; sin embargo, debemos reconocer que el texto final logró establecer mecanismos y espacios de participación sin precedentes para la sociedad civil en la vida pública y en las instituciones. Pese a ello, no basta con hacer figurar éstos en la Constitución sino que hay que concretar y desarrollar sus disposiciones en las leyes reglamentarias, y lograr llevar esos principios legislativos de participación e inclusión a las prácticas cotidianas.

Con el nuevo gobierno de la ciudad debiéramos constantemente preguntarnos cómo se van materializando y concretando esos discursos de democratización y participación ciudadana, particularmente manejados por miembros del partido mayoritario en el Congreso. Desde las organizaciones sociales, cuál debe ser nuestra estrategia en tales espacios y frente a un gobierno que se dice progresista. Si bien el partido mayoritario puso en el centro de su campaña electoral, tanto local como federal, la escucha y el respeto a las voces de la sociedad civil, ¿en qué medida dicho discurso fue traducido en actos durante estos últimos meses de transición, y cuál es el interés estratégico del nuevo gobierno en sus relaciones con las organizaciones?

### **Espacios de participación existentes, los que hay que conquistar y el porqué**

La Constitución Política de la Ciudad de México garantiza ciertos espacios de participación de la sociedad civil; es necesario entonces empezar a respetarlos. Tenemos que, según se establece en la Constitución local, el Congreso de la Ciudad de México “se regirá por los principios de parlamento abierto”.<sup>3</sup> Hoy en día se reconocen por lo menos 10 principios constituyentes de un parlamento abierto: *i)* derecho a la información; *ii)* participación ciudadana y rendición de cuentas; *iii)* información parlamentaria; *iv)* información presupuestal y administrativa; *v)* información so-

La Constitución reconoce por lo menos 10 principios constituyentes de un parlamento abierto: *i)* derecho a la información; *ii)* participación ciudadana y rendición de cuentas; *iii)* información parlamentaria; *iv)* información presupuestal y administrativa; *v)* información sobre legisladores y servidores públicos; *vi)* información histórica; *vii)* datos abiertos y no propietarios; *viii)* accesibilidad y difusión; *ix)* conflictos de interés, y *x)* legislar a favor del gobierno abierto.

bre legisladores y servidores públicos; *vi)* información histórica; *vii)* datos abiertos y no propietarios; *viii)* accesibilidad y difusión; *ix)* conflictos de interés, y *x)* legislar a favor del gobierno abierto. El respeto y la implementación de esos principios ya no recaen en la voluntad política de los gobernantes sino que son una obligación. Entre otras cosas, tales principios deben caracterizar los procesos de construcción legislativa actuales, como la redacción de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos. Si bien algunos representantes de la sociedad civil podemos acudir a algunas partes de esos procesos –como durante los foros organizados por la Comisión de Derechos Humanos del Congreso sobre la Ley Constitucional–, nos parece que esos espacios están lejos de ser suficientes, tanto cualitativa como cuantitativamente, para respetar los principios de parlamento abierto.

Aun cuando es importante dejar espacios a la sociedad civil en los procesos de redacción legislativa, también es imprescindible que esas leyes consagren la participación de la sociedad civil en las instituciones. Pensamos, por ejemplo, en el Consejo Judicial Ciudadano, que figura en la Constitución y debe, entre otras cosas, proponer la terna de candidatos para encabezar la Fiscalía General de Justicia. Este órgano, compuesto por

representantes de organizaciones académicas, civiles y sociales, es una de las claves para garantizar que la esfera civil esté representada en la toma de decisiones y que por lo tanto la Fiscalía sea un instrumento eficaz al servicio del bien común y no un espacio controlado por grupos de intereses particulares. Como organizaciones sociales nos será necesario seguir pugnando por la apertura al escrutinio social del Poder Judicial y por la eficacia de la procuración de justicia.

Por otro lado, también es importante que mediante mecanismos de participación y exigibilidad la sociedad civil esté en el centro del sistema integral de derechos humanos y que las leyes les reserven un lugar donde podrán influir en las decisiones, por ejemplo en el nombramiento de la persona titular de dicho sistema integral. Del mismo modo, es imprescindible que se coloque a la sociedad civil en el centro de otras instituciones, como el Mecanismo de Protección a Defensores de Derechos Humanos y Periodistas o la Comisión de Atención a Víctimas.

En conclusión, nuestra lucha para que se respete el lugar de las organizaciones y que se nos incluya cada vez más en la toma de decisiones tiene dos caras. Primero, es una lucha *formal*, es decir, una lucha para que queden plasmados nuestros espacios de participación en los textos legislativos; pero con esto no basta, pues también tenemos que trabajar para que esos espacios no se queden en los textos sino que se concreten realmente y de manera efectiva.

Es importante que mediante mecanismos de participación y exigibilidad las organizaciones de la sociedad civil estén en el centro del sistema integral de derechos humanos y que las leyes les reserven un lugar donde podrán influir en las decisiones, por ejemplo en el nombramiento de la persona titular de dicho sistema integral.

### Organizaciones sociales desde una perspectiva de gobierno progresista

Las organizaciones de la sociedad civil nos hemos acostumbrado a trabajar bajo gobiernos de derecha que violaban repetitivamente los derechos humanos: nuestro papel era el de un contrapoder; el de trabajar, movilizar y luchar *en contra de*. Los gobiernos no nos dejaban espacios de participación porque se nos creía enemigos o adversarios políticos.

Con la llegada al poder, simultáneamente a nivel local y federal, de un partido que se denomina progresista tenemos que reflexionar sobre cómo mira el nuevo gobierno a las organizaciones y de qué manera nos está considerando dentro de su estrategia política.

En el momento de las elecciones, frente a candidatos de derecha, es evidente que las organizaciones de la sociedad civil que luchamos por los derechos humanos apoyamos las propuestas más apegadas a los principios de derechos, aunque sin perder nuestra independencia y sentido crítico. El partido que quiere conquistar el poder tiene que presentar sus intereses e ideas como los que favorecerán a la mayor parte de la sociedad. En esa estrategia de constitución de un largo electorado las organizaciones representamos para ello aliados de peso; por lo tanto dicho partido, con el objetivo de poder incluirnos en su base de apoyo, escuchará lo que le queremos decir y nos prometerá acceder a nuestras reivindicaciones cuando obtenga el poder. Y eso incluye, entre otras cosas, concedernos espacios de participación.

¿Entonces qué pasa una vez que queda elegido ese partido? Por un lado, las organizaciones ya no son tan necesarias como antes. En el caso particular del partido que ahora gobernará –que accedió al poder con una larga mayoría tanto a nivel local como federal– existe la tentación de ejercer el poder de la manera más directa posible, sin compartirlo con los actores que hicieron que llegara ahí, es decir, con ciudadanos y la sociedad civil organizada. Por otro lado, esos actores todavía pueden representar dos cosas: una oportunidad y un peligro. En efecto, el gobierno necesita a las organizaciones para legitimar sus reformas y políticas, a veces mediante su labor de incidencia adentro del Parlamento, pero sobre todo afuera como interlocutor entre el gobierno y el resto de

la sociedad civil. No obstante, si el gobierno decide ir en contra de sus reivindicaciones, en nuestro caso la defensa de los derechos humanos, las organizaciones también se pueden convertir en un adversario. Cabe destacar además que el costo político de asumir una oposición frontal por parte de la sociedad civil es más alto para un gobierno progresista que para otro, porque su legitimidad radica en mayor medida en una retórica de representación del pueblo.

Por lo tanto, el gobierno entrante parece tener mucho interés en hacerse aliado de las organizaciones sociales; tal vez también en neutralizar y atenuar su oposición cuando sus intereses no coinciden. Para lograrlo tiene que garantizarles espacios y siempre dar la impresión de que se está escuchando; y que si no accede a sus reivindicaciones no es por falta de voluntad sino por *pragmatismo*, porque lo impiden circunstancias exteriores –podría comúnmente decirse: “estamos muy de acuerdo con ustedes, pero por desgracia el peso de los partidos de derecha nos impide acceder a sus reivindicaciones”–, etcétera.

### No caer en la trampa: luchar por nuestros espacios sin perder nuestra independencia

En conclusión, las organizaciones debemos llevar a cabo una reflexión constante sobre nuestras estrategias y nuestros lugares en el marco de este nuevo gobierno. Tenemos que seguir luchando por más espacios de participación, pero siempre poniendo atención en que esa lucha no sea me-

ramente formal: queremos conquistar espacios de calidad que tengan contenido real y donde seamos escuchadas de verdad, y no espacios donde se simula que se nos escucha pero que en realidad sólo sirven para legitimar al gobierno. Aprendamos a reconocer y rechazar esos tipos de espacios, porque no solamente representan un desgaste de energía para nosotros sino que también son una trampa para convertirnos en una especie de *peones* de gobierno.

Parte de la dificultad radica aquí: procurar no suavizar nuestro trabajo crítico por sólo obtener más espacios y peso en una supuesta toma de decisión.

Además, debemos ser muy conscientes de que la apertura de más espacios institucionales donde podamos o tengamos que estar presentes implica una carga de trabajo importante: cuidemos entonces no gastar todas nuestras energías y fuerzas en esos espacios laxos, lo que implicaría dejar tal vez de lado lo que siempre debe estar en el centro de nuestra lucha, es decir los territorios, los movimientos sociales y las víctimas de violaciones a derechos humanos.

No nos olvidemos de nuestro papel como organizaciones, que siempre debe constituirse en un doble movimiento: hacia abajo, con un trabajo popular, ejercitando la horizontalidad, en red y crítico con el resto de la sociedad civil; y hacia arriba, para incidir en la toma de decisiones y llevar la voz de las luchas de la sociedad civil a esos espacios políticos. **D**

---

#### NOTAS

- 1 Véase “La Constitución de la Ciudad de México en cifras”, en *Dfensor*, año xv, núm. 3, marzo de 2017, pp. 32 y 33, disponible en <<https://bit.ly/2QyGLRo>>, página consultada el 14 de diciembre de 2018.
- 2 Para mayor información véase Apolinar Oliva Velas y Alma E. Isunza Bizuet, “La hegemonía en el poder y de-

sarrollo territorial”, en *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, núm. 6, diciembre-mayo de 2008, pp. 1-36, disponible en <<https://bit.ly/2CnWzli>>, página consultada el 14 de diciembre de 2018.

- 3 Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, artículo 29, apartado A, numeral 4.



# Los retos del Congreso de la Ciudad de México. Legislar con perspectiva de derechos humanos

ERNESTINA GODOY RAMOS\*

En el presente texto la autora señala que la vigencia de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) cierra un ciclo y, a su vez, consolida la apertura del modelo progresista de reformas enarboladas por todas las fuerzas políticas que lograron establecerse en la norma fundamental local enfocada en garantizar los derechos humanos de las y los habitantes de la ciudad. Además, puntualiza los retos que se enfrentan desde el Congreso para la elaboración y reformas de las leyes de la ciudad.

## Introducción

El Congreso de la Ciudad de México a partir de su instalación el 17 de septiembre de 2018, día en que entró en vigor la CPCM, comenzó su tarea histórica cuyo fin prioritario es expedir un marco normativo actualizado en casi todas las materias en las que tiene competencia el poder gubernativo local y con ello lograr una *gobernanza eficaz* que permita hacer cumplir el mandato legal de promover, respetar, proteger y garantizar el cumplimiento y ejercicio de los derechos humanos reconocidos a la población de la ciudad.

El reto del Congreso local implica construir una debida articulación normativa para la eficacia de la función del gobierno. Por ello el papel del Poder Legislativo local es clave para generar una convivencia armónica entre las y los habitantes de esta ciudad a través de la existencia de instrumentos administrativos y normativos que permitan el ejercicio pleno de los derechos expresamente establecidos mediante recursos legales efectivos.

En este orden de ideas, los elementos fundamentales en la expedición de leyes en la materia serán los de parlamento abierto y racionalidad

\* Abogada egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha desempeñado diversos cargos en la administración pública del gobierno local y fue presidenta de la Asociación Nacional de Abogados Democráticos. Fue coordinadora del Grupo Parlamentario del partido Movimiento Regeneración Nacional en el Congreso de la Ciudad de México. Este artículo lo escribió cuando era presidenta de la Junta de Coordinación Política en dicho Congreso.

presupuestaria, que deberán estar presentes en el proceso de reflexión, discusión y aprobación de las normas.

La expedición de las leyes que habrán de establecer la convivencia de la población de la capital debe pasar por un proceso legislativo en el que será muy importante la participación de la ciudadanía, conceptualizada ésta en forma general pero que supone, entre otros, a grupos sociales, organizaciones, academia, asociaciones sociales, empresariado, intelectuales, instancias gubernativas, etcétera.

Como parte de esa actualización normativa a la que se encamina la Ciudad de México se encuentra la expedición de las leyes Constitucional en Materia de Derechos Humanos, del Sistema Integral de Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, que serán ordenamientos fundamentales para regular los contenidos de los derechos humanos. Sin embargo, el que existan leyes específicas en la materia no sustituye el deber de legislar en todos los ámbitos con *perspectiva de derechos humanos*,<sup>1</sup> lo cual no debe perderse de vista en el trabajo de las y los legisladores locales durante el proceso de armonización legislativa.

### La composición del Congreso local

El 1 de julio de 2018 las y los ciudadanos dieron una amplia mayoría al partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en el Congreso local y también para la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. La elección en realidad representó un avance en la intención de los electores para lograr un gobierno que ejerza una mejor gobernanza para el ciudadano.

La composición partidaria del Poder Legislativo local está de la siguiente forma: Morena, 34; Partido Acción Nacional, 11; Partido de la Revolución Democrática, seis; Partido del Trabajo, seis; Partido Revolucionario Institucional, cinco; Partido Verde Ecologista de México, dos; y la Alianza Parlamentaria de Encuentro Social, dos.

El Congreso rige su vida orgánica y procesos legislativos a través de la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso de la Ciudad de México; ambos ordenamientos tienen como objetivo regular la organización, funcionamiento, atribuciones y competencias del Poder Legislativo de la Ciudad de México. Dichas normativas entraron en vigor

el mismo día de la instalación del Congreso, el 17 de septiembre de 2018.

Apenas instalado el Congreso local, las fuerzas políticas identificamos algunas limitaciones prácticas para su organización interna derivadas de la ambigüedad de los mencionados ordenamientos legales. Ante ello Morena, como fuerza política mayoritaria, convocó a los grupos parlamentarios para realizar una reforma inmediata y darle vida orgánica al Congreso de la Ciudad de México en tres cuestiones fundamentales: la composición de la Junta de Coordinación Política, para que ésta se integrara con todas las fuerzas políticas y no sólo con la de mayor representatividad; la conformación de alianzas parlamentarias, para evitar la discriminación de las y los diputados que no alcanzan a formar un grupo parlamentario y puedan coaligarse en igualdad de condiciones como los demás; y la denominación y conformación de comisiones y comités, para adecuarlos a la realidad social, por ejemplo creándose la Comisión de Reconstrucción y Planeación, y suprimiendo comités que duplicaban funciones.

Con dicha reforma en la actualidad existen 40 comisiones y seis comités, alrededor de 15 comisiones menos que las existentes en la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa. Es con esta composición y esta organización interna que el Congreso local afronta el reto de expedir las leyes constitucionales y reglamentarias que la CPCM le impone por mandato en los plazos que se disponen en los artículos transitorios.

### Las particularidades del proceso legislativo

El nuevo andamiaje institucional y normativo que trajo consigo la expedición de la CPCM y su entrada en vigor implica, como ya lo estamos experimentando, una serie de desafíos que se resumen en:

1. La expedición de leyes con carácter constitucional.
2. La renovación o actualización de la legislación reglamentaria.
3. La reingeniería de las instituciones públicas.
4. Los modos de relación entre los poderes públicos y la sociedad.

La aprobación del texto constitucional también supone una nueva forma de tratamiento entre las

fuerzas políticas que sea capaz de realizar los fines y valores establecidos en ella “sin amenazar en absoluto la autonomía de la persona intensificando así las garantías formales y prácticas en torno a ella”.<sup>2</sup>

Al Congreso local corresponde reformar y crear la cultura organizacional de todo el andamiaje institucional de la administración pública “para dar paso a una cultura ciudadana de corresponsabilidad de las tareas públicas”<sup>3</sup> que haga posible una relación de coordinación y no de subordinación entre el gobierno y las y los gobernados.

Este proceso social conocido y reconocido por todos los actores trajo consigo una discusión muy amplia y valiosa por parte de los constituyentes, lo que derivó en un texto constitucional que por su riqueza discursiva, dogmática y orgánica ha producido un alto desafío para las instituciones, a tal grado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido que ir fijando el alcance de algunas porciones normativas de la CPCM.

Como se ha dicho, son diversas las materias de las leyes que han de crearse o reformarse, pero de cualquier modo debe generarse el proceso legislativo; ello supone la presentación de una iniciativa que en términos del artículo 30 de la CPCM puede ser presentada por:

- La o el jefe de Gobierno de la Ciudad de México.
- Las diputadas y los diputados al Congreso de la Ciudad de México.
- Las alcaldías.
- El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en las materias de su competencia.
- Las y los ciudadanos que reúnan al menos 0.13% de la lista nominal de electores vigente en los términos previstos por la Constitución y las leyes.
- Los organismos autónomos, en las materias de su competencia.

#### A. El principio de *parlamento abierto*

Una vez presentada la iniciativa debe turnarse a la comisión o comisiones unidas según corresponda, generándose desde ese momento el trámite legislativo que supone en la lógica del

Al Congreso local corresponde reformar y crear la cultura organizacional de todo el andamiaje institucional de la administración pública “para dar paso a una cultura ciudadana de corresponsabilidad de las tareas públicas” que haga posible una relación de coordinación y no de subordinación entre el gobierno y las y los gobernados.

*principio de parlamento abierto* un proceso de consulta que

abre espacios de participación y colaboración con los ciudadanos y con los funcionarios; que, en forma de conversación permanente, tiene cauces que incluyen a las redes sociales, para escuchar activamente lo que la ciudadanía necesita al abrir foros deliberativos y otros instrumentos de participación con capacidad de influir en la agenda política.<sup>4</sup>

Este presupuesto de transparencia en el proceso legislativo tiene su fundamento legal en el artículo 25, numeral 4, que dispone lo siguiente:

Las y los ciudadanos tienen derecho de proponer modificaciones a las iniciativas legislativas que se presenten al Congreso de la Ciudad de México. El periodo para recibir las propuestas no será menor a diez días hábiles a partir de su publicación en la Gaceta Parlamentaria. Todas las propuestas deberán ser tomadas en cuenta en el dictamen.

Ello implica:

1. El derecho de la ciudadanía de hacer observaciones en el plazo legal.
2. Que el Congreso de la Ciudad de México no podría dictaminar la iniciativa, es decir aprobarla en comisiones y luego en el Pleno, hasta en tanto no haya transcurrido el plazo señalado en el precepto de referencia.

### B. El principio de racionalidad en materia presupuestaria

Además de ello, existe otro tema que deben considerar las y los legisladores locales en la elaboración de las normas que derivan de la entrada en vigor de la CPCM, que es lo relativo al presupuesto que deberá asignarse a las estructuras administrativas. En ese tema hay un eje nodal que se ha planteado en el Congreso de la Ciudad de México por todas las fuerzas políticas, que es el de legislar considerando la racionalidad en el gasto presupuestario, lo cual supone adoptar en su asignación y ejecución criterios de acuerdo con los sistemas, programas y fines del gobierno,<sup>5</sup> la definición de intereses públicos y la aplicación de los principios fundamentales establecidos en el artículo 3º, numeral 2, inciso b, de la CPCM en materia de la *rectoría del ejercicio de la función pública*, que establece que ésta debe ejercerse “apegada a la ética, la austeridad, la racionalidad, la transparencia, la apertura, la responsabilidad, la participación ciudadana y la rendición de cuentas con control de la gestión y evaluación”.

Por ejemplo, el presupuesto que se asignará a las estructuras administrativas de nueva creación en el marco de los mandatos constitucionales ya se ha comenzado a ejecutar, y al efecto cabe señalar que el propio Congreso local ha planteado un ahorro de por lo menos 30% para el ejercicio de 2019 con relación al presupuesto asignado en 2018.<sup>6</sup>

### C. De la dictaminación de leyes

De conformidad con el artículo 103 del Reglamento del Congreso el dictamen es un instrumento legislativo colegiado escrito a través del cual una o dos comisiones facultadas presentan un estudio profundo y analítico que expone de forma ordenada, clara y concisa las razones por las que se aprueba o desecha un instrumento parlamentario, a saber:

- I. Iniciativas de ley o de decreto.
- II. Observaciones hechas por la o el titular del Poder Ejecutivo local a proyectos de ley o decreto.
- III. Sobre la cuenta pública.
- IV. Propositiones con punto de acuerdo.
- V. Solicitudes de permiso en términos de la CPCM.

- VI. Nombramientos conforme lo que dispone la Ley Orgánica del Congreso o las leyes específicas según la materia.

Dentro del proceso legislativo debe considerarse que para la aprobación de leyes existen dos presupuestos: cuando éstas son de carácter constitucional y cuando son de carácter ordinario.

De acuerdo con el artículo 333 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México son leyes constitucionales:

- Las que versen sobre los poderes de la ciudad.
- La de alcaldías.
- La ley en materia de derechos humanos y sus garantías.

En estos supuestos el artículo 334 del mismo ordenamiento señala que, además de la Comisión que por su nombre deba dictaminar según la ley de la materia, se deberá turnar la iniciativa a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias.

La aprobación de iniciativas de ley o reformas de dichas materias y las de la propia CPCM deberán darse por el voto de dos terceras partes de las y los diputados presentes en la sesión, de acuerdo con el artículo 334.

Cuando se trata de leyes no constitucionales se aprueban con los votos de la mayoría simple de las y los diputados presentes en la sesión.

### Del marco normativo en materia de derechos humanos

La CPCM en su título segundo estableció un amplio marco de derechos humanos para las y los habitantes de la ciudad que deben interpretarse y aplicarse con base en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y temporalidad; este último principio implica que “no pueden estar sujetos a limitaciones de tiempo para su eficacia y cumplimiento”.<sup>7</sup>

Ahora bien, ese catálogo de derechos establecidos en los artículos 4º al 14 de la CPCM a su vez debe ser el punto de partida para la expedición de las leyes que han de aprobarse en los plazos definidos en la propia norma constitucional:

Cuadro 1. Expedición de leyes relacionadas con los derechos humanos

Ley	Plazo para su expedición	Artículo transitorio de la CPCM
Ley de Derechos Humanos y Garantías.	1 de febrero de 2019.	Octavo.
Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos.	30 de abril de 2019.	Octavo.
Ley de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.	30 de abril de 2019.	Octavo.

Dichos instrumentos normativos deberán desarrollar en sustancia los siguientes elementos:

Cuadro 2. Sistematización

Ley	Contenido básico
Ley de Derechos Humanos y Garantías.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de los derechos conceptuados.</li> <li>• Obligaciones de las y los servidores públicos y autoridades.</li> <li>• Establecimiento de los instrumentos de exigibilidad y justiciabilidad administrativos y judiciales.</li> </ul>
Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El sistema integral de derechos humanos se deberá articular con el sistema de planeación de la ciudad, atendiendo a un enfoque de transversalidad en las políticas públicas sujeto a la evaluación de metas que deberá plasmarse en el plan general de desarrollo de la ciudad.</li> </ul>
Ley de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecerá el marco orgánico de dicho organismo protector en materia de derechos humanos.</li> </ul>

También debe considerarse como parte del andamiaje administrativo de protección a los derechos humanos la instalación de delegaciones de la Comisión de Derechos Humanos en cada demarcación territorial, cuyo plazo está programado para el 1 de enero de 2020, según el artículo 23 de la CPCM.

En la discusión que ya comenzó a darse en el Congreso a través de los foros que abrió a la ciudadanía la Comisión de Derechos Humanos, cobran importancia particular los temas de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos, cuyo presupuesto es el derecho a la tutela judicial efectiva.

Al respecto la referencia inmediata es la experiencia en la protección internacional en materia de derechos económicos, sociales y culturales,<sup>8</sup> que podrá dar criterios orientadores al legislador local para establecer un sistema de protección administrativa y judicial que supondrá el desarrollo de un derecho procesal de los derechos humanos que denota “complejas cuestiones que plantea la tutela de lo que bien podría equipararse a los intereses difusos”.<sup>9</sup>

Las referidas leyes que lo constituyen deberán establecer la promoción, respeto, protección y aplicación de los derechos humanos tutelados. Serán el marco de referencia legal del llamado comité coordinador que guiará y dará seguimiento al sistema integral de derechos humanos, conformado por las personas titulares o representantes de la Jefatura de Gobierno, el Poder Judicial local y el Congreso de la Ciudad; el cabildo de la ciudad; cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil y tres representantes de instituciones de educación superior ubicadas en la Ciudad de México, electas por convocatoria conforme lo establezca la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos.

Tampoco debe perderse de vista la importancia del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva que tendrá que instrumentar una planeación armónica y funcional para procurar una operatividad administrativa, programática, presupuestal y evaluativa de todos los sistemas y subsistemas.

En el siguiente cuadro se presenta la enunciación de los derechos conceptuados en la CPCM que serán el referente de las leyes en la materia:

Cuadro 3. Sistematización de los derechos humanos en la CPCM

Artículo	Derecho	Apartado
4°	Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos	A. De la protección de los derechos humanos. B. Principios rectores de los derechos humanos. C. Igualdad y no discriminación.
5°	Ciudad garantista	A. Progresividad de los derechos. B. Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos. C. Derecho a la reparación integral.
6°	Ciudad de libertades y derechos	A. Derecho a la autodeterminación personal. B. Derecho a la integridad. C. Derecho a la identidad y a la seguridad jurídica. D. Derechos de las familias. E. Derechos sexuales. F. Derechos reproductivos. G. Derecho a defender los derechos humanos. H. Acceso a la justicia. I. Libertad de creencias.
7°	Ciudad democrática	A. Derecho a la buena administración pública. B. Libertad de reunión y asociación. C. Libertad de expresión. D. Derecho a la información. E. Derecho a la privacidad y a la protección de los datos personales. F. Derecho a un gobierno democrático y a la participación política paritaria.
8°	Ciudad educadora y del conocimiento	A. Derecho a la educación. B. Sistema educativo local. C. Derecho a la ciencia y a la innovación tecnológica. D. Derechos culturales. E. Derecho al deporte.
9°	Ciudad solidaria	A. Derecho a la vida digna. B. Derecho al cuidado. C. Derecho a la alimentación y a la nutrición. D. Derecho a la salud. E. Derecho a la vivienda. F. Derecho al agua y a su saneamiento.
10	Ciudad productiva	A. Derecho al desarrollo sustentable. B. Derecho al trabajo. C. De las relaciones de las instituciones públicas de la ciudad con sus trabajadores. D. Inversión social productiva. E. De las y los campesinos y pequeños propietarios rurales.
11	Ciudad incluyente	A. Grupos de atención prioritaria. B. Disposiciones comunes. C. Derechos de las mujeres. D. Derechos de las niñas, niños y adolescentes. E. Derechos de las personas jóvenes. F. Derechos de personas mayores. G. Derechos de personas con discapacidad. H. Derechos de las personas LGTBTTI. I. Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional. J. Derechos de las víctimas. K. Derechos de las personas en situación de calle. L. Derechos de las personas privadas de su libertad. M. Derechos de personas que residen en instituciones de asistencia social. N. Derechos de personas afrodescendientes. O. Derechos de personas de identidad indígena. P. Derechos de minorías religiosas.

Cuadro 3. Sistematización de los derechos humanos en la CPCM (continuación)

Artículo	Derecho	Apartado
12	Derecho a la ciudad	El uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad.
13	Ciudad habitable	A. Derecho a un medio ambiente sano. B. Protección a los animales. C. Derecho a la vía pública. D. Derecho al espacio público. E. Derecho a la movilidad. F. Derecho al tiempo libre.
14	Ciudad segura	A. Derecho a la seguridad urbana y a la protección civil. B. Derecho a la seguridad ciudadana y a la prevención de la violencia y del delito.

### Conclusiones

Las y los legisladores locales deberán tener la capacidad política y técnica para dotar al poder gubernativo local y con ello lograr una gobernanza eficaz que haga cumplir el mandato legal de promover, respetar, proteger y garantizar el cumplimiento y ejercicio de los derechos humanos reconocidos a la población de la ciudad.

La participación ciudadana en la expedición del marco normativo en materia de derechos humanos será fundamental para realizar los fines y valores establecidos en la CPCM, lo cual permitirá dar paso a una cultura ciudadana de corresponsabilidad de las tareas públicas que ayude a transitar a una relación de coordinación y no de subordinación entre gobierno y gobernados.

Los derechos humanos reconocidos en la CPCM deberán ser la base para que los legisladores desarrollen el catálogo de potencialidades de la población de la ciudad.

Será un reto armonizar el sistema integral de derechos humanos con el sistema de planeación para lograr una efectiva ejecución de los planes, programas, sistemas y subsistemas que se derivan de la CPCM.

La exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos que serán materia de regulación son condiciones que establecerán un sistema de protección administrativa y judicial que fincará el camino en dichos temas y hará de la ciudad un referente en el país en la materia. **D**

### NOTAS

- 1 El mandato del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implica en el ámbito del Poder Legislativo que éste debe emitir leyes que respeten y amplíen los derechos humanos y que no los limiten. Véase Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio*, México, Conapred, 2013, capítulo 1.
- 2 Umberto Cerroni, *Reglas y valores de la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado cultural*, México, Conaculta/Patria, 1991, p. 185.
- 3 Universidad Autónoma Metropolitana, *La Constitución de la Ciudad de México. Realidades y retos*, México, UAM, 2018, p. 9.
- 4 Definición elaborada en un grupo de trabajo de la red Novagob, disponible en <<https://bit.ly/2A3ZZ7d>>, página consultada el 14 de diciembre de 2018.
- 5 Eduardo Zapico Goñi, “Racionalidad en el gasto público y relaciones entre los actores presupuestarios”, en *Cuadernos de relaciones laborales*, núm. 8, Madrid, UCM, 1996, pp. 107-129, disponible en <<https://bit.ly/2PH1T2x>>, página consultada el 14 de diciembre de 2018.
- 6 Acuerdo de la Junta de Coordinación Política CCMX/II JUCOPO/27/2018 del 7 de noviembre de 2018.
- 7 Enrique Uribe Arzate e Isaac de Paz González, “Los efectos de los derechos fundamentales en el tiempo”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVIII, núm. 144, septiembre-diciembre de 2015, p. 1156.
- 8 Jaime Saura Estapà, “La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)”, en *Papeles el tiempo de los derechos*, núm. 2, 2011, disponible en <<https://bit.ly/2USgADz>>, página consultada el 14 de diciembre de 2018.
- 9 Héctor Fix-Zamudio, “Concepto y contenido de la justicia administrativa”, en *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruis*, México, UNAM, 2005, p. 188.



# La acción de protección efectiva y los jueces de tutela en la Constitución Política de la Ciudad de México

MARÍA ELENA LUGO DEL CASTILLO\*

En el presente artículo la autora centra su análisis en la acción de protección efectiva y los jueces de tutela: su origen, su conceptualización y la forma de tramitación; así como los retos de su implementación en el Poder Judicial de la Ciudad de México.

## Introducción

El 5 de febrero de 2016 el entonces jefe de Gobierno presentó al grupo de notables que iniciaron los trabajos para la redacción del texto preliminar de lo que sería la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM).<sup>1</sup> En él participaron diversas personalidades, entre líderes de opinión, miembros de la academia, representantes de la sociedad civil y especialistas en derechos humanos, medio ambiente, cultura, ciencia jurídica y política; instalándose formalmente la Asamblea Constituyente el 15 de septiembre del mismo año.

En la CPCM, particularmente dentro del capítulo II denominado De la función judicial, en el artículo 36, referente al control constitucional local, se advierte la creación de la Sala Constitucional y de las y los jueces de tutela, quienes conocerán de la denominada *acción de protección efectiva de derechos*.<sup>2</sup>

Dicho lo anterior, en el presente artículo nos centraremos en la acción de protección efectiva y los jueces de tutela,<sup>3</sup> es decir que nos referiremos a su origen, su conceptualización y la forma de tramitación; así como los retos de su implementación en el Poder Judicial de la Ciudad de México.

Es preciso señalar que por cuanto hace a la acción de protección efectiva de derechos es novedosa y facilita la judicialización de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México; de ahí que se resalte la importancia de su estudio y difusión, así como de la o el juzgador encargado de resolverla.

De esta manera, se abordará el contenido de la acción de protección efectiva de derechos desde una visión del derecho comparado, debido a su origen, para con posterioridad situarla en nuestra legislación local, concluyendo con reflexiones de

\* Directora ejecutiva de Orientación Ciudadana y Derechos Humanos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México desde 2008 y especialista en derechos humanos.

La CPCM determina que “toda persona tiene derecho a acceder a la justicia, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, así como a la defensa y asistencia jurídica gratuitas y de calidad en todo proceso jurisdiccional, en los términos que establezca la ley”.

lo que significa para el Poder Judicial de esta ciudad la creación de las y los jueces de tutela, quienes conocerán de dicha acción.

#### Antecedentes en el derecho comparado

Es indispensable mencionar que la acción de protección efectiva de derechos tiene coincidencia con la llamada *acción de tutela*. Lo anterior se concluye después de analizar los diarios de debate del Pleno y las versiones estenográficas de las discusiones que sostuvieron las y los constituyentes que integraron la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos.<sup>4</sup> Así, me referiré a la acción de tutela para después abordar la acción que contempla la Carta Magna de nuestra ciudad.

La acción de tutela encuentra su origen en la Constitución colombiana de 1991,<sup>5</sup> en donde se estableció

como un mecanismo autónomo para la protección de los derechos, que ha permitido en parte fundamental la garantía de la eficacia real de sus postulados progresistas, debido a que a través de ella se ha extendido el alcance material de la protección de los derechos al reconocer efectivamente que no sólo son fundamentales los derechos consignados en el capítulo de la Constitución de 1991, titulado “De los derechos fundamentales”, sino que también lo son otros derechos –como los sociales (Sentencia 8 de mayo, 1992. M. P. Alejandro Martínez Caballero)–, que merecen también una protección del Estado en determinadas circunstancias. Sin duda, a partir de la acción de tutela los ciudadanos encontramos una forma directa de acercarnos al texto constitucional, lo cual ha re-

dundado en que ha signado la historia de nuestro derecho público.<sup>6</sup>

De esta forma se tiene que la Constitución colombiana establece en su artículo 86 lo siguiente:

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente [...]. Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial [...] En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares.<sup>7</sup>

En este sentido, cabe señalar que, adicionalmente, “el constituyente estableció la posibilidad de que la Corte Constitucional pudiera revisar las sentencias respectivas, a fin de unificar la jurisprudencia”.<sup>8</sup>

De igual modo se advierte que la acción de tutela trae aparejadas cinco funciones importantes:

1) Proteger [...] los derechos fundamentales de los habitantes frente a las acciones u omisiones de las autoridades públicas o de los particulares [...]; 2) afianzar y defender [...] la supremacía de la Constitución sobre cualquier otra norma jurídica; 3) actualizar el derecho [...]; 4) unificar la interpretación sobre el alcance de los derechos fundamentales; y 5) promover una cultura democrática fundada en la protección efectiva de los derechos de las personas y en los valores del Estado social y democrático de derecho.<sup>9</sup>

Para promover la acción de tutela se deben establecer los hechos u omisiones que motivan la petición y los derechos vulnerados, identificar a la autoridad presuntamente responsable, la descripción de los hechos, el nombre del solicitante,



Fotografía: Asamblea Legislativa/Flickr.

y puede ser presentada por escrito o de manera verbal.<sup>10</sup> Asimismo, es preciso señalar que no se haya presentado ninguna otra acción por los mismos hechos y derechos;<sup>11</sup> el trámite será sumario, informal y de impulso oficioso.<sup>12</sup> Además, hay que mencionar que dicha acción se puede promover ante cualquier juez.<sup>13</sup>

Es necesario destacar que debido a las características con las que se opone la acción de tutela, así como de la normativa que la regula, no existe propiamente una etapa probatoria, ya que la o el juez podrá decidir de plano la acción. Dicha decisión deberá ser fundada y motivada y ha de establecer las medidas para la reparación o restitución del derecho que fue vulnerado. Las y los jueces cuentan con amplias facultades para la ejecución de su fallo.

Como se dijo, el principal objetivo de la acción de tutela es:

proteger de manera inmediata los derechos fundamentales que están siendo vulnerados o amenazados, siempre y cuando no exista otro medio de defensa eficaz, salvo que se emplee para evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual, el juez que conoce de la acción podrá concederla como mecanismo transitorio con el fin de proteger los derechos

fundamentales de los afectados y se compruebe en el proceso que el perjuicio es inminente, urgente, grave e imposterable.<sup>14</sup>

#### La acción de protección efectiva<sup>15</sup> en la Ciudad de México

La CPCM determina que “toda persona tiene derecho a acceder a la justicia, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, así como a la defensa y asistencia jurídica gratuitas y de calidad en todo proceso jurisdiccional, en los términos que establezca la ley”.<sup>16</sup> Lo anterior se correlaciona con el artículo 36, apartado B, numeral 3, que plantea que “las y los jueces de tutela de derechos humanos de la Ciudad de México conocerán de la acción de protección efectiva de derechos”<sup>17</sup> bajo los siguientes principios:

- a) Sin formalidades y a través de solicitud oral o escrita, con suplencia de la queja.
- b) Las resoluciones deberán emitirse en un plazo no mayor a 10 días naturales y serán de inmediato cumplimiento para las autoridades locales; con medidas cautelares y de apremio, así como sanciones a las personas servidoras públicas en caso de incumplimiento.

- c) La determinación podrá ser impugnada ante la Sala Constitucional.
- d) Las resoluciones de la Sala Constitucional con relación a la acción de protección efectiva de derechos humanos serán vinculantes para las y los jueces de tutela.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México estableció en sus artículos 66 a 76 los términos en que habrá de interponerse la acción de protección efectiva de derechos, así como el procedimiento que se deberá seguir.<sup>18</sup>

La acción de protección efectiva de derechos procede contra acciones u omisiones de alguna autoridad u órgano autónomo de esta ciudad que constituyan posibles violaciones a los derechos humanos consagrados en la Constitución capitalina. Es necesario mencionar que es improcedente ejercitar dicha acción contra resoluciones de carácter jurisdiccional y sobre hechos consumados, salvo que aún continúe la acción u omisión de la violación.

Como se expuso en párrafos anteriores, para la presentación de la acción señalada no es necesaria ninguna formalidad; puede ser presentada por escrito o de manera oral ante la o el juez de tutela, debiéndose establecer el nombre de la persona legitimada, un domicilio dentro de la Ciudad de México para recibir notificaciones, la narración sucinta de los hechos materia de la acción, indicar la autoridad o autoridades que intervinieron y en su caso las pruebas que se tuviesen.

Una vez recibida la acción, la o el juez de tutela en un plazo no mayor a tres días hábiles requerirá a la autoridad o autoridades que intervinieron que rindan un informe (en el que se deberán señalar las circunstancias que aclaren al solicitante el fundamento y motivo de la acción u omisión imputada a la autoridad) sobre los hechos controvertidos, el cual deberá rendirse dentro de los dos días hábiles siguientes a su notificación. La falta del informe tendrá como consecuencia que los hechos que se investigan se tengan por ciertos.

Posteriormente, cuando se haya recibido el informe se desahogarán las pruebas ofrecidas y, de ser el caso, una vez concluidas las diligencias anteriores la autoridad emitirá la resolución, que no excederá de 10 días naturales.

Finalmente, para hacer cumplir sus determinaciones, las y los jueces de tutela podrán hacer uso indistintamente de diversas medidas de apremio.

### Conclusión

La acción de tutela que se consagra en el derecho colombiano guarda mucha relación con la acción de protección efectiva. Lo cierto es que la primera tiene un carácter subsidiario, esto es que dicha acción no procederá si se presentó otra acción por los mismos hechos y derechos. Por cuanto hace a la segunda, se advierte que es complementaria, ya que en los ordenamientos que la regulan no se determina si se pueden presentar otros procedimientos a la par. Lo que sí hay que resaltar es que se quiere que haya juezas y jueces especializados que conozcan de dicha acción de protección efectiva y sobre todo que ésta se encuentre al alcance de todas las personas, ya que se busca que cada alcaldía cuente como mínimo con una o un juez de tutela, el cual conocerá de dicho procedimiento.

Otro aspecto que se debe destacar es que a la acción de tutela que se ejercita en Colombia pueden acudir tanto personas físicas como jurídicas, mientras que en la acción de protección efectiva se plantea que sólo acudirán personas físicas, limitando desde nuestra óptica el acceso a ella. De igual modo hace mención a que quien puede presentar dicha acción es una persona legitimada, sin que se advierta a qué tipo de legitimación se refiere, esto es si hay que tener un interés directo o si puede mirarse desde un interés indirecto.

Lo anterior son pequeñas reflexiones que se deben tener en cuenta. Considero que se ha de revisar la normativa que va a regir esta nueva figura, ya que al ser un proceso que va a ayudar a que las personas puedan acceder de mejor manera a la justicia y de forma más pronta se insiste en que se debe contar con reglas claras para favorecer su presentación.

Por otro lado, es necesario subrayar el gran reto que representa para el Poder Judicial de la Ciudad de México contar con juezas y jueces de tutela. Estimo que deben tener perfiles específicos en razón de la materia que conocerán; pero sobre todo el impacto presupuestal que se ha de tener en cuenta para la creación de los juzgados, el personal con el que contarán y las sedes judiciales que se tengan que adquirir o rentar para su ubicación,

ya que deben estar localizados en de cada una de las alcaldías, lo cual justifica que se diga que su implementación representa un gran reto, máxime cuando vienen tiempos de austeridad.

Grande fue el hecho que a la Ciudad de México se le haya dotado de una Constitución, pero es

mayor el desafío que se presenta en la puesta en marcha no sólo de las nuevas figuras jurídicas a las que se refiere nuestra Carta Magna sino también de las nuevas formas en que habrá de impartirse justicia, lo cual sin duda será siempre en beneficio de la población. **D**

## NOTAS

- 1 Véase Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, disponible en <<https://bit.ly/2PErVhN>>, página consultada el 14 de diciembre de 2018.
- 2 *Ibidem*, artículo 36.
- 3 *Ibidem*, artículo 36, apartado B, numeral 3: “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:
  - ”a) Se interpondrá para reclamar la violación a los derechos previstos en esta Constitución, sin mayores formalidades y a través de solicitud oral o escrita. Se suplirá siempre la deficiencia de la queja;
  - ”b) a ley [sic] determinará los sujetos legitimados y establecerá los supuestos de procedencia de la acción;
  - ”c) Las resoluciones deberán emitirse en un plazo no mayor a diez días naturales y serán de inmediato cumplimiento para las autoridades de la Ciudad de México. La ley establecerá medidas cautelares y de apremio, así como las sanciones aplicables a las personas servidoras públicas en caso de incumplimiento;
  - ”d) La o el quejoso podrá impugnar ante la Sala Constitucional las resoluciones de las o los jueces de tutela, en los plazos y conforme a los procedimientos previstos en la ley;
  - ”e) Cualquier magistrado o magistrada del Tribunal Superior, de la Sala Constitucional o la persona titular del Instituto de Defensoría Pública podrá solicitar que se revise algún criterio contenido en una resolución o para resolver contradicciones en la interpretación constitucional, para aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave;
  - ”f) Los criterios de las resoluciones de la Sala Constitucional con relación a la acción de protección efectiva de derechos humanos serán vinculantes para las y los jueces de tutela; y
  - ”g) El Consejo de la Judicatura a través de acuerdos generales, establecerá juzgados de tutela en las demarcaciones territoriales”.
- 4 Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, “Versiones estenográficas de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos”, 2016, disponible en <<https://bit.ly/2QTJCog>>, página consultada el 14 de diciembre de 2018.
- 5 Constitución Política de Colombia, publicada en la *Gaceta Constitucional*, núm. 116, 20 de julio de 1991, disponible en <<https://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/>>, página consultada el 14 de diciembre de 2018.
- 6 Cristhian Fernando Franco Pico *et al.*, “Jueces de tutela especializados: garantía a los derechos fundamentales (una revisión a la justicia material)”, en *Iustitia*, núm. 11, enero-diciembre de 2013, p. 328, disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5978931.pdf>>, página consultada el 14 de diciembre de 2018. Este artículo es producto de la investigación *Jueces de tutela especializados: garantía a los derechos fundamentales (una revisión a la justicia material)*, realizada por los autores en la especialización de Derecho Procesal Cohorte 6, posgrados en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás Bucaramanga, Colombia.
- 7 Constitución Política de Colombia, artículo 86.
- 8 Cristhian Fernando Franco Pico *et al.*, *op. cit.*, p. 332.
- 9 *Idem*.
- 10 *Idem*.
- 11 Véase Decreto núm. 2591, por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, publicado en el *Diario oficial* núm. 40.165, Santafé de Bogotá, D. C., 19 de noviembre de 1991, disponible en <<http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/DECRETO%202591.php>>, página consultada el 14 de diciembre de 2018.
- 12 *Idem*.
- 13 *Idem*.
- 14 Abril Uscanga Barradas y Carlos Mauricio López Cárdenas, “La protección de los derechos fundamentales frente a particulares: el amparo en México y la acción de tutela en Colombia”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 61, núm. 256, 2011, p. 349, disponible en <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/viewFile/30379/28219>>, página consultada el 14 de diciembre de 2018.
- 15 El artículo 66 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, publicada el 4 de mayo de 2018, establece que la acción de protección efectiva es el mecanismo por medio del cual los jueces tutelares conocen de manera directa las posibles violaciones a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, hechos contra los que se inconformen las personas físicas al inicio y/o durante la sustanciación de algún procedimiento competencia de la administración pública. Véase <[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia\\_constitucional\\_local/documento/2018-05/128260.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2018-05/128260.pdf)>, página consultada el 14 de diciembre de 2018.
- 16 Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 6°, apartado H. Acceso a la justicia.
- 17 *Ibidem*, artículo 36, apartado B, numeral 3.
- 18 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, artículos 66-76.



# La Carta de Derechos: fundamento para garantizar el ejercicio de los derechos humanos

ROCÍO A. QUINTANA RIVERA\* Y MIGUEL ÁNGEL ALANÍS HERNÁNDEZ\*\*

La Carta de Derechos de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) retoma las luchas históricas de movimientos sociales y la sociedad civil por la democracia; representa la consolidación de los derechos humanos en la que ya era llamada la *ciudad de libertades y derechos*, pues además del reconocimiento de los derechos humanos y la protección que otorga a todas las personas que viven y transitan en la Ciudad de México, sin discriminación alguna, posibilita la exigibilidad y justiciabilidad de sus derechos humanos.

El título segundo de la CPCM es considerado el *núcleo* del texto de la Constitución local, ya que incorpora de manera contundente el contenido normativo más progresista en el país en materia de derechos humanos. Los alcances de la Constitución local en general y el título Carta de Derechos en particular tienen una resonancia no sólo a nivel nacional sino también internacional, siendo uno de sus mayores aciertos el enfoque de derechos como horizonte sobre el de intereses, lo cual abona a una cultura de igualdad y desmonta la de privilegio<sup>1</sup> al integrar en el catálogo de derechos los ya conquistados más otros *nuevos*, impulsados por movimientos, colectivos y organizaciones de la sociedad civil (OSC) y retomados por el Grupo redactor conformado por el jefe de Gobierno para el Proceso Constituyente.

Asimismo, retoma todos los principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos y establece mecanismos de garantía para su cumplimiento al contemplar no sólo el marco jurídico-normativo sino también el ámbito de la gestión pública con la inclusión del *sistema integral de derechos humanos*, que permitirá medir la efectividad, progresividad y no regresividad de los derechos en la ciudad a través de indicadores de cumplimiento que abonarán a la debida planeación y evaluación de las políticas públicas implementadas en la ciudad.

Como parte de los derechos consolidados para el fortalecimiento de una ciudad de libertades y derechos destacan el *derecho a la autodeterminación personal y libre desarrollo de la personalidad*, que reconoce la facultad natural que tiene toda persona para elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida;<sup>2</sup> y los alcances del componente normativo referente al *derecho a la vida digna*, que contiene explícitamente el *derecho a una muerte digna* respecto del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió ante la acción de inconstitucionalidad<sup>3</sup> interpuesta en su contra que éste se encuentra directamente relacionado con el derecho a vivir dignamente, y afirmó que no podía sostenerse que la Constitución se refiriera a la eutanasia o al suicidio asistido, por lo que no era inconstitucional.

\* Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana y maestrante en Derechos Humanos por el Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal. Actualmente es directora de Agendas en Derechos Humanos de la Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas (CVSCPP) e integrante titular del Servicio Profesional en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

\*\* Licenciado en Ciencia Política y Administración Urbana por la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Actualmente está encargado de la agenda por los derechos de la población afrodescendiente y acompaña el seguimiento de la agenda constituyente desde la Dirección de Agendas en Derechos Humanos de la CVSCPP de la CDHDF.

Por otro lado, el reconocimiento de *todas las estructuras, manifestaciones y formas de comunidad familiar en igualdad de derechos y protegidas integralmente por la ley* representa un avance fundamental para los derechos de las familias monoparentales, ampliadas y diversas, pues cambia el paradigma de la *familia natural*; ello también generó la inconformidad de la Procuraduría General de la República (PGR),<sup>4</sup> pero ante dicha manifestación la SCJN determinó por unanimidad de votos que la redacción del artículo ampliaba la protección a un mayor número de formas de comunidad familiar, lo que no contrariaba a la Constitución federal. Asimismo, la CPCM reconoce los *derechos a la reunión, a la libre manifestación y a la libertad de expresión* como pilares esenciales que coadyuvan en la construcción de un gobierno democrático y una ciudad garantista.

### La Carta por el Derecho a la Ciudad, antecedente primordial de la Carta de Derechos

La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad,<sup>5</sup> impulsada en 2007 por diversas OSC, instancias públicas y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), representa el gran referente para la construcción del título segundo de la CPCM, al retomar de ella el reconocimiento de toda persona como sujeto de derechos y su énfasis en aquellos derechos que contribuyen de manera significativa a la construcción de una ciudad de libertades y derechos y el señalamiento de que su consolidación democrática busca la superación de la pobreza, la desigualdad y la injusticia.

Por ello rescatar sus contenidos para la redacción de la Carta de Derechos de la CPCM representó admitir el avance significativo en materia de derechos humanos, pues su estructura sirvió de base para la organización normativa de los derechos humanos de la Carta de Derechos: ciudad garantista, ciudad democrática, ciudad educadora y del conocimiento, ciudad solidaria,

ciudad productiva, ciudad incluyente y ciudad habitable.

### Una ciudad educadora y del conocimiento

Los derechos a la educación y a la ciencia y la innovación tecnológica se encuentran garantizados en el artículo 8º, Ciudad educadora y del conocimiento, que señala que la Ciudad de México asume la educación como un deber primordial y un bien público indispensable para la realización plena de sus habitantes y un acto de corresponsabilidad entre las autoridades competentes, personal docente y las familias.<sup>6</sup>

Además, incluye acciones afirmativas destinadas a los grupos de atención prioritaria. Por ejemplo para la población indígena garantiza el derecho a recibir educación bilingüe –en su lengua originaria y en español– con perspectiva intercultural;<sup>7</sup> en cuanto a

las personas con discapacidad, como un hecho histórico reconoce la lengua de señas mexicana como oficial y parte del patrimonio lingüístico de la ciudad, por lo que las personas sordas tendrán derecho a recibir educación y conocimientos en dicha lengua.<sup>8</sup> De igual forma, contempla los derechos al desarrollo científico y tecnológico, a la cultura y al deporte como partes fundamentales para el bienestar individual y social.

### Una ciudad solidaria

Para consolidar una ciudad solidaria, el artículo 9º inicia con la garantía del *derecho a la vida digna*,<sup>9</sup> estableciendo que se adoptarán medidas para la erradicación progresiva de las desigualdades estructurales y la pobreza, promover el desarrollo sustentable y lograr una justa distribución de la riqueza y el ingreso entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales. Para ello plantea el derecho a un *mínimo vital* y el acceso a los programas y servicios sociales, asegurando la no discriminación, la igualdad sustantiva y la transparencia.

La Carta de Derechos también da un paso hacia adelante al reconocer por primera vez el *derecho al cuidado*, y para ello propone la creación

---

**La Carta de Derechos da un paso hacia adelante al reconocer por primera vez el derecho al cuidado, y para ello establece la creación de un sistema de cuidados dirigido a atender de manera prioritaria a las personas en situación de dependencia por enfermedad.**

---

de un *sistema de cuidados* dirigido a atender de manera preferencial a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad o ciclo vital, especialmente a la infancia, la vejez y a quienes de manera no remunerada están a cargo del cuidado.<sup>10</sup> Otros derechos que incluye la Carta para el fortalecimiento de una ciudad solidaria son:

- *A la alimentación*, respecto del cual se promoverá la seguridad y sustentabilidad alimentarias, dando prioridad a las personas en pobreza.
- *A la salud*, el cual garantiza que a nadie le será negada la atención médica de urgencia y plantea un sistema de salud pública que asegurará progresivamente la cobertura universal de servicios e infraestructura médica y de personal profesional de manera apremiante en las zonas de mayor rezago.<sup>11</sup>
- *Al agua* como bien público, social y cultural indispensable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida; por ello garantiza que toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua potable suficiente, salubre, segura, asequible, accesible y de calidad para su uso personal y doméstico de una forma adecuada para la vida, la dignidad y la salud.

### **El reconocimiento de los grupos de atención prioritaria, indispensable para la construcción de una ciudad incluyente**

Durante el proceso constituyente de la Ciudad de México se reivindicaron derechos ganados por diversos grupos de población, quienes hicieron oír sus voces para que se incluyeran en la Carta de Derechos. Estos colectivos fueron consignados en el artículo 11, Ciudad incluyente, por la Asamblea Constituyente, quien los denominó *grupos de atención prioritaria* para sustituir el término de *grupos vulnerables*.

Dicha definición es relevante y significativa, ya que señala que los grupos no son vulnerables por sí mismos; por el contrario, reconoce que debido a las condiciones de desigualdad estructural han enfrentado discriminación, exclusión, maltrato y mayores obstáculos para el ejercicio de sus derechos y libertades.<sup>12</sup>

Para garantizar su pleno goce se conformó un catálogo amplio de derechos humanos para cada uno de los grupos de atención prioritaria, así como disposiciones comunes con el fin de asegurar el respeto, la protección y la promoción de sus derechos. Los componentes normativos de este artículo retoman propuestas concretas impulsadas por las OSC para cada uno de los grupos de población:

- Respecto a los *derechos de las mujeres*, si bien ellas constituyen la mayoría de la población de la ciudad, se decidió incorporarlas en este artículo debido a que al subsistir la desigualdad estructural es necesario que se adopten todas las medidas necesarias, temporales y permanentes para erradicar la discriminación, la desigualdad de género y toda forma de violencia contra las mujeres.
- En cuanto a *niñas, niños, adolescentes* y jóvenes, se les reconoce ser titulares de derechos. Se prioriza la protección de los tres primeros a través de un sistema integral y el principio de su interés superior, autonomía progresiva y desarrollo integral; mientras que para las y los jóvenes se contemplan sus derechos a la autonomía, al libre desarrollo de su personalidad y a la participación.
- En el caso de las *personas mayores* se logró la subsistencia de la pensión económica no distributiva y la armonización del artículo con los estándares establecidos por la Convención Interamericana para la Protección de los Derechos de las Personas Mayores, que México no ha ratificado. Por ello fue de importancia significativa que se retomara la definición incluyente de *persona mayor* y el establecimiento de un sistema integral que prevenga el abuso, el abandono, el aislamiento, la negligencia, el maltrato, la violencia y cualquier situación que atente contra su seguridad e integridad, que es la principal problemática que sufren.
- Los estándares establecidos por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se encuentran incorporados a este artículo para garantizar los principios de inclusión y accesibilidad considerando el diseño universal y los ajustes razonables,

así como la implementación de un sistema de salvaguardias y apoyos en la toma de decisiones que respete su voluntad y capacidad jurídica.

- Los avances históricos logrados a través de reformas a la normatividad civil de la ciudad por las *personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestistas e intersexuales* son reivindicadas por la Carta de Derechos, al establecer su protección contra todo tipo de discriminación por su orientación y *preferencia sexual*, identidad y expresión de género o características sexuales y garantizar su derecho a tener una vida libre de violencia y la igualdad de derechos para las familias diversas.
- Otra gran aportación de la Carta de Derechos es el reconocimiento de los derechos de las *personas afrodescendientes* y de sus contribuciones históricas en la construcción de la nación mexicana y de la Ciudad de México al incorporar, a propuesta de las OSC, algunas prerrogativas referidas en el Decenio Internacional de las personas afrodescendientes (2015-2024), dictado por Naciones Unidas. Es relevante mencionar que la CPCM es una de las pocas constituciones que incluye los derechos específicos de este grupo de población, con lo cual salda de manera satisfactoria la deuda histórica que tenía la ciudad con este grupo mayormente invisibilizado y discriminado.
- Por otra parte, si bien este artículo protege a las *personas de identidad indígena* que habitan o transitan en la ciudad para impedir su discriminación y garantizarles un trato igualitario progresivo y culturalmente pertinente en lo general, sus derechos específicos se encuentran reconocidos en el capítulo VII, denominado Ciudad pluricultural.
- Otros grupos señalados como de atención prioritaria por este artículo son las *víctimas de violaciones a derechos humanos o de delitos*, a quienes se les garantiza su atención integral; las *personas en situación de calle*, respecto de quienes se establecen medidas para garantizar sus derechos y que no sean criminalizadas o institucionalizadas sin su autorización; las *personas privadas de la li-*



Fotografía: Rigoyrbk/Banco de imágenes Pixabay.



*bertad*, a quienes se les reconocen sus derechos a un trato humano y a vivir libres de violencia en condiciones que favorezcan su reinserción social y familiar; y las minorías religiosas, para prevenir cualquier tipo de discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y violaciones a sus derechos y libertades.

### **Derecho a una ciudad habitable y segura**

El artículo 12 refiere que el *derecho a la ciudad* es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad y su gestión democrática; y que asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía, consagrando en ese sentido los principios de igualdad, sustentabilidad, respeto a la diversidad cultural y a la naturaleza.

Lo anterior garantiza una ciudad habitable<sup>13</sup> conformada por *los derechos a un medio ambiente sano y la protección a los animales*,<sup>14</sup> *al uso pacífico de la vía pública, al espacio público y a la movilidad*; e innova al reconocer que toda persona tiene *derecho a tener tiempo para la convivencia, el esparcimiento, el cuidado personal, el descanso y el disfrute del ocio, y a una duración razonable de sus jornadas de trabajo*.

El artículo 14 es el último artículo de la Carta de Derechos que garantiza a todas las personas los derechos a vivir en un entorno seguro, a la protección civil y a la atención y medidas de protección frente a riesgos y amenazas derivados de fenómenos de carácter natural, cuya relevancia es trascendental ante la sismicidad de la ciudad. Finalmente establece el *derecho a la seguridad ciudadana y a la prevención de la violencia y el delito*.

### **A modo de conclusión**

La CPCM en general y la Carta de Derechos en particular representan un novedoso y progresivo pacto social que posibilita la consolidación de una igualdad sustantiva para todas las personas sin discriminación por cualquier causa de la diversidad humana que se presente.

Ante dichos avances, como ya se mencionó, la PGR cuestionó la constitucionalidad del ca-

tálogo de derechos referidos al incluir una cobertura mayor a la de la Constitución federal. En su argumentación consideraba que la CPCM había incurrido en una alteración indebida del parámetro de regularidad constitucional, pues a su juicio correspondía exclusivamente al presidente y el Senado fijar el alcance y contenido de los derechos humanos y no a la Asamblea Constituyente.<sup>15</sup>

Con el objetivo de contrarrestar esta acción y defender los derechos descritos en la Carta de Derechos de la CPCM, la CDHDF y diversas OSC presentaron *amicus curiae* temáticos ante el alto tribunal y la campaña *Acciones para la defensa de la Constitución de la Ciudad de México en vinculación con la OSC* a nivel territorial y en medios electrónicos.

Finalmente, la SCJN resolvió que la ampliación de derechos fundamentales por entes distintos al del poder revisor es jurídicamente posible en la medida en que no se altere su núcleo o contenido esencial; siempre que dicho contenido sea respetado se valida que un Poder Legislativo “puede desarrollar o incluso ampliar el contenido de un derecho humano”.<sup>16</sup> Con esta resolución se avaló la constitucionalidad de la Carta de Derechos, legitimando el respeto, garantía, promoción y protección a los derechos humanos de las personas que viven y transitan en la Ciudad de México.

Queda pendiente la materialización y consolidación de cada una de las medidas, instituciones y sistemas que la Carta establece para la garantía de las libertades y los derechos en la ciudad a través de las leyes que la implementarán, entre las cuales está la Ley de Derechos Humanos y sus Garantías para la Ciudad de México. Por ello la CDHDF ya presentó una iniciativa.

Otra ley que consolidará la efectividad de la Carta de Derechos es la del sistema integral de derechos humanos, así como la emisión o la armonización de la legislación secundaria de cada uno de los grupos de atención. La voluntad política, la participación de la sociedad civil y los esfuerzos ciudadanos continuarán siendo la base para la construcción de nuestra ciudad, una ciudad a la vanguardia en materia de derechos humanos. **D**

## NOTAS

- 1 Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “La ONU en México y la Cepal reconocen la alineación de la Constitución de la CDMX a la Agenda 2030”, 15 de agosto de 2017, disponible en <<https://www.cepal.org/es/comunicados/la-onu-mexico-la-cepal-reconocen-la-alineacion-la-constitucion-la-cdmx-la-agenda-2030>>, página consultada el 14 de diciembre de 2018.
- 2 Pleno, “Derecho al libre desarrollo de la personalidad. Aspectos que comprende”, tesis aislada LXVI/2009 en materias civil y constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. xxx, diciembre de 2009, p. 7, disponible en <<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=165822&Clase=DetalleTesisBL>>, página consultada el 14 de diciembre de 2018.
- 3 Acción de inconstitucionalidad presentada por la Procuraduría General de la República (PGR), argumentando que se refería a la eutanasia y el suicidio asistido, conductas prohibidas por la ley.
- 4 La PGR señalaba que este derecho daba paso a la legalización de la *poligamia* en la ciudad y con ello se violentaban los derechos de las mujeres.
- 5 Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, disponible en <<http://derechoalaciudaddf.blogspot.com/>>, página consultada el 14 de diciembre de 2018.
- 6 Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, artículo 8°, apartado A, numeral 2.
- 7 *Ibidem*, artículo 8°, apartado A, numeral 3.
- 8 *Ibidem*, artículo 8°, apartado B, numeral 7.
- 9 *Ibidem*, artículo 9°, apartado A.
- 10 *Ibidem*, artículo 9°, apartado B.
- 11 “Decálogo para el reconocimiento de las poblaciones afro-mexicanas y sus derechos en la Constitución Política de la Ciudad de México”, disponible en <<https://bit.ly/2sMT3of>>, página consultada el 14 de diciembre de 2018.
- 12 Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 11, apartado A.
- 13 Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 13.
- 14 El reconocimiento de los animales como seres sintientes y su derecho a un trato digno determinó que se eliminara del nombre de este título de Carta de Derechos la palabra *humanos*.
- 15 Concepto de invalidez *primero* (pp. 11-26) de la demanda de la PGR.
- 16 Acción de inconstitucionalidad 87/2015, p. 45. Véase también SCJN, Primera Sala, “Derechos económicos, sociales y culturales. Deberes que generan al Estado”, tesis aislada 1a.CXXII/2017 en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 46, t. 1, septiembre de 2017, p. 218: “Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como diversos tratados internacionales en la materia, han establecido que los derechos económicos, sociales y culturales generan tres tipos de deberes para el Estado: 1) proteger el núcleo esencial del derecho; 2) realizar progresivamente el alcance del derecho; y, 3) no adoptar injustificadamente medidas regresivas”.



## Las personas en situación de calle, un grupo de atención prioritaria en la Constitución de la Ciudad de México

MANUEL DE JESÚS ALEGRÍA TOLEDO\*

**T**odos los días, a todas horas, en algunos espacios públicos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México se encuentran personas que viven y sobreviven en dichos lugares. Desde hace por lo menos dos décadas estos grupos de personas han recibido diferentes nombres para identificarlos: niños de la calle, niños en situación de calle, niños sin hogar, niños que viven y trabajan en la calle, poblaciones callejeras, personas que viven y sobreviven en el espacio público; y actualmente la Constitución Política de la Ciudad de México los reconoce como personas en situación de calle, y los contempla en su artículo 11, Ciudad incluyente, apartado K.<sup>1</sup>

De acuerdo con el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México se define a las poblaciones callejeras o personas en situación de calle como un grupo social diverso, conformado por niñas, niños, personas jóvenes, mujeres, hombres, familias, personas mayores, personas con discapacidad, personas indígenas, y personas con identidad y orientación sexual diversa, con distintos problemas de salud y adicciones, que se conforman en grupo o están solas en los espacios públicos.

Para hablar sobre los derechos humanos de este grupo de población es importante conocer cuántas personas lo integran. De acuerdo con el censo de población en situación de calle, realiza-

do por la Secretaría de Desarrollo Social capitalina en conjunto con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en la Ciudad de México se encuentran 6 754<sup>2</sup> personas en situación de calle, de las cuales 87.27% son hombres y 12.73% mujeres. De este dato general 82.66% son hombres en rango de edad de 18 a 59 años; las mujeres representan 11.29%, las personas mayores 3.74%, y niñas y niños 1.9%. En la alcaldía Cuauhtémoc se encuentran 1 303 personas viviendo en el espacio público, el segundo lugar lo ocupa la alcaldía Gustavo A. Madero, con 1 003; en tercer lugar está la alcaldía Venustiano Carranza, con 898; y el cuarto lugar lo tiene la alcaldía Iztapalapa, con 465 personas.

Para hablar de los derechos de las personas en situación de calle lo primero es reconocerlas como sujetas de derechos, desde su individualidad y colectividad; y para ello se requiere entender a profundidad cómo viven sus derechos humanos estos grupos de población, comprenderlos desde su complejidad y atenderlos desde el gobierno a partir de su integralidad.

Las personas en situación de calle no son homogéneas;<sup>3</sup> sus particularidades por sexo, origen étnico, orientación sexual, identidad, problemas, necesidades e intereses deberían orientar a las políticas públicas para que las consideren con el fin de garantizar, proteger y respetar sus derechos hu-

\* Maestro en Gestión Pública por la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, con experiencia en la promoción territorial de los derechos humanos. Trabaja en la Dirección de Promoción Territorial para el Ejercicio de los Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), donde colabora en la agenda de los derechos humanos de las personas que viven y sobreviven en la calle con el seguimiento al proceso de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, y el acompañamiento a procesos de mediación en conflictos sociales en los que interviene la CDHDF.

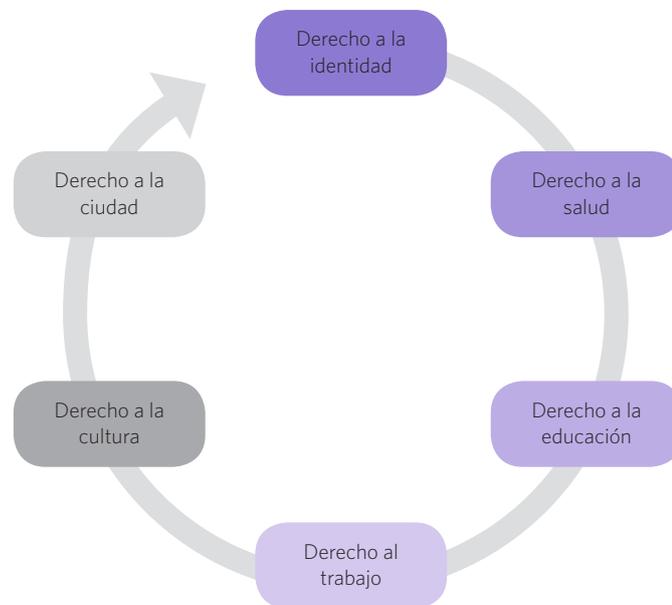
manos a la identidad, a la educación, a la salud, al trabajo, a la alimentación, a la vivienda y sobre todo a contar con posibilidades de tener una vida fuera del espacio público.

La violencia estructural es uno de los factores que obligan a las personas a dejar sus espacios de vida, y en la búsqueda de opciones no encuentran alternativas y caen en la vida de calle. Las obligaciones del Estado de proteger y garantizar los derechos de dichas personas no se ven reflejadas, por lo que se perpetúa esta causa y sigue

creciendo la población en los espacios públicos de la Ciudad de México y el país.

Frente a tales temas estructurales se requiere que las autoridades de donde migran estas personas y el Gobierno de la Ciudad de México promuevan desde el enfoque de derechos humanos estrategias para fortalecer la vida familiar e individual de las personas, atendiendo las particularidades que cada una manifiesta y brindando mayores posibilidades de vida en los territorios que las están expulsando.

Gráfico 1. Derechos de las personas en situación de calle



Para las personas en situación de calle estos derechos son esenciales; su garantía y protección pueden ser una de las oportunidades para buscar vida fuera del espacio público. El reto para el gobierno es reconocer tales derechos desde el principio de indivisibilidad,<sup>4</sup> en el que todos los derechos están unidos y dependen uno de otro, para romper la idea de la priorización y poner en el centro la garantía y protección de todos los derechos.

El derecho a la identidad de las personas en situación de calle es un derecho llave que debe ser reconocido y garantizado por el gobierno, pero éste no debe quedarse sólo en dar un acta de nacimiento sino en entenderlo de manera más amplia al asegurar la nacionalidad, la pertenencia cultural, la personalidad jurídica, etcétera.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala en su artículo 6° que toda per-

sona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 16 nos dice que todas las personas tienen derecho a su personalidad jurídica; y en su artículo 24 plantea que todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, por parte tanto de su familia como de la sociedad y el Estado.

Los derechos a la salud, a la educación, al trabajo, a la cultura y a la ciudad están vinculados con las necesidades más sentidas que han manifestado las personas en situación de calle. El acceso a ellos implica aun barreras en las instituciones, situaciones administrativas complejas



Fotografía: Sonia Blanquel/CDHDF.

como el no contar con documentos que se solicitan en las reglas de operación, y hasta la discriminación y exclusión permanente de las políticas públicas implementadas.

El reto para el Gobierno de la Ciudad de México no es menor. Las obligaciones de garantizar, proteger, respetar y promover los derechos de las personas en situación de calle están expuestas en el nuevo marco constitucional de la ciudad y exigen a los gobiernos asegurar<sup>5</sup> la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que debido a la desigualdad estructural enfren-

tan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

Las políticas públicas que se implementen en la ciudad deben contar con un punto de partida: el reconocimiento de las personas en situación de calle como sujetos de derechos; así como con la atención desde el principio de igualdad y no discriminación, y un enfoque diferenciado que en todo momento genere espacios de participación en la toma de decisiones. **D**

## NOTAS

- 1 Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, artículo 11, Ciudad incluyente, apartados A, Grupos de atención prioritaria; y K, Derechos de las personas en situación de calle.
- 2 Censo de Poblaciones Callejeras 2017, realizado por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México, disponible en <<https://bit.ly/2zMAIvs>>, página consultada el 15 de diciembre de 2018.
- 3 Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 21 sobre los niños de la calle, CRC/C/GC/21, 21 de junio de 2017.
- 4 Sandra Serrano y Daniel Vázquez (coords.), *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flasco-México, 2013.
- 5 Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 11, Ciudad incluyente, apartado A, Grupos de atención prioritaria.



# El sistema integral de derechos humanos como medida garantista de la Constitución local

FEDERICO VERA PÉREZ\*

El sistema integral de derechos humanos quedó establecido en la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) y a partir de un debate incluyente sobre sus funciones y alcances éste puede interpretarse como una medida garantista que permite a las autoridades locales ampliar las condiciones organizativas y normativas en favor del ejercicio de los derechos humanos de quienes habitan y transitan la ciudad, refiere el autor.

**S**i hay algo que caracteriza a la CPCM es su progresismo en materia de derechos humanos, reflejado especialmente en la Carta de Derechos que incluyó algunos derechos nuevos, confirmados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como por la instauración de sistemas e instituciones para el impulso de la realización de éstos, dentro de los cuales se encuentra el *sistema integral de derechos humanos*.

El reto ahora es discutir de manera amplia e inclusiva la ley secundaria que establezca con especificidad las funciones y alcances del sistema integral. En tal sentido, resulta pertinente re-

flexionarlo como una herramienta garantista de los derechos humanos. En las próximas páginas se realizará una interpretación de este sistema por su ubicación en la Carta de Derechos y en el artículo denominado Ciudad garantista<sup>1</sup> con la finalidad de brindar elementos que contribuyan a la elaboración de la ley secundaria que disponga las reglas claras para su operación.

## El sistema integral de derechos humanos en la Carta de Derechos y ciudad garantista

La CPCM es un instrumento garantista en la medida en que no sólo establece derechos sino también mecanismos para su exigibilidad, justi-

\* Maestro en Derechos humanos y democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México y licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es subdirector para la Incidencia en Políticas Públicas en la Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

ciabilidad y realización progresiva, dentro de los cuales se encuentra el sistema integral.

La Carta de Derechos establece los principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos (artículo 4º), su progresividad, el establecimiento de medidas de exigibilidad y justicia, y la reparación integral (artículo 5º); así como un amplio menú de derechos humanos. La Carta es la base sobre la que se erigen las disposiciones constitucionales con la finalidad de circunscribir el ejercicio público para garantizar tales derechos.

El hecho de que el sistema integral de derechos humanos haya sido colocado en la Carta de Derechos le da una relevancia de carácter estratégico, pues a través de él se fundamenta la obligación de transformar las condiciones normativas, organizativas y presupuestales de las autoridades de la ciudad para ampliar los marcos que permitan ejercer sus derechos a las personas que habitan y transitan en ella. Al quedar dentro de la Carta de Derechos el sistema integral debe ser entendido como aquel mediante el cual las autoridades de la Ciudad de México deberán garantizar la progresividad de los derechos humanos.

Esto último se fortalece cuando ubicamos con mayor especificidad el artículo constitucional donde se estableció el sistema integral de derechos humanos: artículo 5º, Ciudad garantista. Tanto el proyecto de Constitución como la iniciativa de proyecto enviada por la Comisión de Carta de Derechos de la Asamblea Constituyente dejaron asentadas algunas ideas que es necesario recuperar.

El proyecto de Constitución fue elaborado con una finalidad práctica, estableciendo los medios jurídicos y administrativos necesarios para la realización de derechos. No debe perderse de vista que en el proyecto de Constitución se afirma que ésta “es eminentemente garantista: todos los derechos que tienen son exigibles y justiciables”.<sup>2</sup>

Sumado a lo anterior, las personas integrantes de la Comisión de Carta de Derechos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México señalaron que “hablar de una ciudad garantista es hablar de una ciudad que tutela, protege y privilegia la plena realización de los derechos humanos y libertades fundamentales de toda persona”.<sup>3</sup> Además, afirmaron que en relación con los derechos humanos el Estado “tiene deberes

de respeto, protección, promoción o garantía” en torno a los cuales debe “organizar su estructura y su orden jurídico-político a fin de asegurar su plena realización”.<sup>4</sup> Por lo anterior, se puede sostener que las y los legisladores buscaron establecer una relación entre reconocer derechos y establecer los mecanismos de exigibilidad, justicia, y realización.

Es así pues, que no basta con la puntual consagración de un derecho en una Constitución para tenerlo por garantizado y protegido, sino que es necesario establecer mecanismos, identificados como garantías, para asegurar el cumplimiento de los derechos fundamentales y protegerlos ante el riesgo de su violación por parte de los poderes públicos, y es pues, que ante la falta de cumplimiento espontáneo a los derechos, por parte de éstos, que el “garantismo” como modelo jurídico, da limitación a los poderes públicos, sujetándolos a vínculos jurídicos que los acoten y que preserven los derechos humanos.<sup>5</sup>

La reflexión de la Comisión de Carta de Derechos, por otra parte, señala que la palabra *garantista* significa “partidario o inclinado a dar garantías o protección”,<sup>6</sup> y define que “las reflexiones anteriores determinan que la frase *tenemos una Constitución garantista* denota *que tenemos una Constitución que da garantías o que protege los derechos de las y los ciudadanos*”.<sup>7</sup> Por lo anterior, se debe considerar a Ciudad garantista como un artículo que establece *medidas* para proteger los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México.

### El sistema integral de derechos humanos como garantía

Si bien en el artículo 5º, Ciudad garantista, se incluyen algunas de las medidas jurídicas de protección a los derechos humanos como la “acción de protección efectiva de derechos”, “el juicio de restitución obligatoria de derechos” y “la reparación integral por violación de los derechos humanos”, entre otros, este artículo no se restringe a entender la protección a los derechos en términos de acciones de justicia, sino que incluye medidas administrativas que permitan a las autoridades de la ciudad dirigir sus esfuerzos con el propósito de ampliar las condiciones organizati-

vas y normativas para el ejercicio de los derechos humanos. Éste es el caso del sistema integral.

Por ello se establece que “las autoridades adoptarán medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas y las que sean necesarias hasta el máximo de recursos públicos de que se dispongan, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en esta Constitución”;<sup>8</sup> y se plantea que “la Ciudad de México contará con un sistema integral de derechos humanos, articulado al sistema de planeación de la ciudad, para garantizar la efectividad de los derechos de todas las personas”.<sup>9</sup> Para lograr lo anterior y asumiendo que la realización de los derechos humanos es una obligación de todas las autoridades de la ciudad, es necesario que el sistema integral no se restrinja a las acciones del Poder Ejecutivo, sino tenga el carácter de Estado, por lo que se le deberá otorgar los procedimientos y mecanismos que le permitan impulsar, monitorear, valorar y rediseñar las medidas para la realización de derechos, siempre bajo los principios de progresividad y no regresividad, igualdad y no discriminación, con perspectiva de género, interculturalidad, etárea, entre otras.

Lo anterior es posible a través de la recuperación de la experiencia institucional que se tiene en la ciudad.

En ese sentido, es importante reconocer que la Ciudad de México cuenta con una experiencia de gran calado para transversalizar los derechos humanos en la función pública: el Programa de Derechos Humanos (PDH) y su Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSE). Su proceso de construcción inició hace poco más de una década, antes de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011; y es una muestra de la voluntad a favor de los derechos humanos del sector público, la sociedad civil y la academia, que mirada desde 2018 bien puede considerarse como un esfuerzo para que esta ciudad desde entonces fuera garantista.

No son nuevos los esfuerzos para construir el andamiaje institucional y las herramientas para transversalizar los derechos humanos; recuperar esta experiencia con la finalidad de identificar buenas prácticas, así como las deficiencias institucionales, es una tarea necesaria para diseñar el sistema integral.

Un gran reto es que este sistema integral sea un sistema de Estado, tal como el actual PDH y

Un gran reto es que este sistema integral sea un sistema de Estado, tal como el actual PDH; es decir que establezca acciones a corto, mediano y largo plazos, y que incida en las normas y acciones del poder público de la ciudad.

su MSE; es decir que establezca acciones a corto, mediano y largo plazos, y que incida en las normas y acciones del poder público de la ciudad. Lo anterior tiene que ver con la conformación de su Comité Coordinador y los procedimientos de organización de todas las autoridades para la implementación de las medidas que amplíen las condiciones normativas y operativas para el ejercicio de los derechos humanos.

El sistema integral de derechos humanos tendrá un Comité Coordinador que estará conformado por las personas titulares o representantes de los tres poderes y el cabildo de la ciudad, por organizaciones de la sociedad civil e instancias académicas, así como por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Dicha conformación es muy parecida a la del Comité de Seguimiento y Evaluación del MSE del PDH, lo que es un avance porque se recuperan la experiencia y los esfuerzos emprendidos durante la última década y le dan un carácter de sistema de Estado. Pero también es importante señalar que quienes lleguen en representación de las autoridades a los futuros trabajos del Comité Coordinador tengan capacidad de decisión en relación con el diseño y puesta en marcha de medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas que permitan la realización de los derechos humanos, así como aquellas que deriven o fortalezcan su exigibilidad y justiciabilidad, sin olvidar que también deberán decidir los criterios y procedimientos de coordinación de las autoridades para la aplicación de las medidas.<sup>10</sup>

La coordinación de las autoridades es el segundo aspecto importante para que el sistema integral de derechos humanos sea un sistema de Estado. No debe perderse de vista que es necesaria la interlocución y colaboración entre los tres poderes

de la ciudad, así como con los organismos autónomos, es decir que se debe cuidar el equilibrio de poderes y el respeto a su autonomía sin que ello sea argumento para no procesar las decisiones del Comité Coordinador a favor de los derechos humanos, que es una obligación de todas las autoridades de la ciudad. De acuerdo con lo anterior, es indispensable plantear con claridad los procedimientos para que se haga realidad “la aplicación de los criterios de orientación para la elaboración de disposiciones legales, políticas públicas, estrategias, líneas de acción y asignación del gasto público, con enfoque de derechos humanos”, así como la “participación de la sociedad civil y la convergencia de todas las autoridades del ámbito local”.<sup>11</sup> Estos criterios de orientación son los estándares en materia de derechos humanos.

La coordinación de las autoridades deberá ser realizada por la *instancia ejecutora*, la cual debe-

rá dar seguimiento a los acuerdos tomados por el Comité Coordinador y organizar la elaboración del Programa y los diagnósticos. Esto implica que la instancia ejecutora habrá de contar con una jerarquía que sea respetada por todos sus integrantes, y tener la base normativa que facilite sus tareas.

Por último, la participación de la sociedad civil y de la academia se sigue manteniendo en el Comité Coordinador; sin embargo, es necesario que su participación se tome en cuenta en la elaboración del PDH y los diagnósticos, así como en las medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas. Tanto en la academia como en la sociedad civil hay experiencias y conocimientos que deben tomarse en cuenta en el proceso de identificación de problemáticas, construcción de respuestas, implementación de acciones y su posterior seguimiento y evaluación. **D**

#### NOTAS

- 1 Véase Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, artículo 5°.
- 2 “Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México”, p. 4, disponible en <<https://bit.ly/2fjSGF9>>, página consultada el 14 de diciembre de 2018.
- 3 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, presentado por el jefe de Gobierno el 15 de septiembre de 2016 a la Comisión de Carta de Derechos, p. 779.
- 4 *Ibidem*, p. 780.
- 5 *Idem*.
- 6 *Idem*.
- 7 *Idem*.
- 8 Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 5°, apartado A, numeral 1.
- 9 *Ibidem*, artículo 5°, apartado A, numeral 6.
- 10 *Idem*.
- 11 Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 5°, apartado A, numeral 8.

# El derecho a la consulta: mecanismos y ejercicio de derechos

MARTÍN JAHIR CASTRO GARCÍA\*

El autor del presente texto refiere que la Constitución Política de la Ciudad de México es un ejemplo de la evolución de la democracia al contemplar mecanismos que promueven el ejercicio y la garantía del derecho a la consulta. Sin embargo, destaca que se trata de un derecho en proceso de evolución y también reconoce serias deficiencias en el diseño legal y operativo para la realización de tales consultas.

## Introducción

Con la entrada en vigor en este año de la Constitución Política de la Ciudad de México en dicha metrópoli se ha iniciado una democracia ya no sólo representativa sino también directa y participativa; es decir que los asuntos públicos no sólo serán analizados y resueltos por las autoridades y los servidores públicos electos, sino que éstos tendrán el deber de consultar a las y los ciudadanos sobre aquellos temas que resulten trascendentales para la Ciudad de México y las demarcaciones territoriales que la conforman.

Para ello se crearon diversos mecanismos denominados iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, consulta popular y revocación del mandato, que para fines pedagógicos podríamos englobar como el derecho a

la consulta. Con lo anterior se busca que las y los habitantes de la ciudad puedan iniciar leyes, decretos o reformas a la Constitución local, aprobar o rechazar decisiones públicas del Ejecutivo local y las alcaldías, ser consultados por las autoridades y el Congreso en temas de impacto trascendental en los distintos ámbitos relacionados con la ciudad y además poder revocar el mandato de las y los servidores públicos electos.

## Soberanía popular como el fundamento del derecho a la consulta

Para entender el presente asunto debemos partir de que la soberanía tiene como origen y radica esencialmente en el pueblo.

La *soberanía* es un concepto político que ha sido la base de casi todas las constituciones<sup>1</sup> en

\* Egresado de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma de México. Desde 2014 labora en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) como visitador adjunto auxiliar de investigación y participó en la elaboración de la Recomendación 10/2018, emitida por la CDHDF respecto del derecho a la consulta de los pueblos y barrios originarios de Culhuacán.

**¿Debe o no debe realizarse el proyecto del "Corredor Cultural Chapultepec - Zona Rosa" en el tramo comprendido entre Lieja y la Glorieta de Insurgentes?**

**SI DEBE**      **NO DEBE**

Consulta Ciudadana sobre la aprobación o rechazo de la realización del proyecto "CORREDOR CULTURAL CHAPULTEPEC - ZONA ROSA" 6 DE DICIEMBRE DE 2015



El ciudadano en el llenado de las actas también aporta certeza, particularmente si ocurriera algún incidente que deba ser registrado.

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL  
 "CORREDOR CULTURAL CHAPULTEPEC - ZONA ROSA"  
 DIRECCIÓN INSTITUCIONAL  
 DIRECCIÓN DISTRITAL  
 SE AUTORIZA A  
 María Guadalupe Martínez Peña  
 RESPONSABLE DE MESA RECEPTORA  
 JUAREZ

CHAPULTEPEC - ZONA ROSA  
 o rechazo de la realización

el mundo. Tal concepto es entendido como el poder supremo de una comunidad, el cual permite a quien lo detenta crear o modificar leyes e impuestos, administrar los recursos públicos, impartir justicia, y otras funciones que se pueden imponer al resto de la población. El soberano no es sólo aquel que puede definir el rumbo de una comunidad sino que también es la autoridad que por esa condición no tiene superior alguno.<sup>2</sup>

La nación mexicana, como muchos otros países, reconoce que la soberanía es popular, es decir que tiene su origen no en un monarca o una casta sino en el pueblo,<sup>3</sup> el cual tiene en todo momento el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. En otras palabras, el pueblo es el único que puede determinar qué hacer consigo mismo.

A finales del siglo XVII y principios del siglo XVIII, cuando la democracia y los gobiernos de carácter republicano fueron establecidos en muchas naciones de Europa e Iberoamérica, se consideraba que el pueblo debía depositar su soberanía en funcionarios o representantes electos, pues ya para esas fechas las poblaciones eran amplias y sus territorios vastos; los ciudadanos sólo participaban en los asuntos públicos eligiendo a una persona o grupo de personas y eran éstos los que discutían y resolvían casi exclusivamente los asuntos públicos.

No obstante, la evolución de la democracia ha conllevado a entenderla también como directa y participativa con el fin de que las y los ciudadanos se involucren cada vez más en los asuntos y problemas públicos, proponiendo soluciones a ellos o aprobando o rechazando las disposiciones estatales en dichos temas, asumiendo una corresponsabilidad en el buen funcionamiento del gobierno.

### El derecho a la consulta en la Constitución Política de la Ciudad de México

La Constitución Política de la Ciudad de México es un claro ejemplo de la evolución de la democracia. En la citada Carta Magna se reitera que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo. Asimismo, se ha establecido una democracia tanto representativa como directa y participativa; esto último mediante el ejercicio de

diversos mecanismos que podemos englobar y denominarlos como el derecho a la consulta. En la Constitución local se han incluido los siguientes:

- *Iniciativa ciudadana.*<sup>4</sup> El derecho de las y los ciudadanos a iniciar leyes y decretos, así como reformas a la Constitución local ante el Congreso de la Ciudad de México, el cual establecerá una comisión para su debido procesamiento.
- *Referéndum.*<sup>5</sup> El derecho de las y los ciudadanos a aprobar las reformas a la Constitución local, así como a las demás disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del Congreso local.<sup>6</sup>
- *Plebiscito.*<sup>7</sup> El derecho de las y los ciudadanos a ser consultados para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia del Poder Ejecutivo de la ciudad o las alcaldías.
- *Consulta ciudadana.*<sup>8</sup> Las autoridades tienen el deber de someter a consideración de las y los ciudadanos cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos o territoriales de la Ciudad de México, siendo derecho de la ciudadanía ser consultada en esos temas.
- *Consulta popular.*<sup>9</sup> Las y los ciudadanos tienen derecho a la consulta popular sobre temas de trascendencia de la ciudad, siendo responsabilidad del Congreso de la Ciudad de México convocar a dicha consulta.
- *Revocación del mandato.*<sup>10</sup> Las y los ciudadanos tienen derecho a solicitar la revocación del mandato de representantes electos (es decir, que la o el servidor público deje el cargo) cuando así lo demande por lo menos 10% de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo.

Existe un porcentaje de la ciudadanía necesario para impulsar tales mecanismos. La iniciativa ciudadana es el mecanismo que menos personas requiere, pues basta que por lo menos 0.13% de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad de México la promueva. En contraposición, la revocación del mandato requiere que al menos 10% de las personas inscritas en la lis-

ta nominal de electores de la ciudad la solicite. Tanto el referéndum como el plebiscito requieren de por lo menos 0.4%, mientras que la consulta ciudadana y la consulta popular requieren ambas de al menos dos por cierto.<sup>11</sup>

Resulta importante diferenciar entre padrón electoral y lista nominal. El primero es el registro que tiene el Instituto Nacional Electoral (INE) de todas las personas que han solicitado su credencial para votar, mientras que la segunda es la enumeración que tiene el INE de las y los ciudadanos que poseen su credencial para votar actualizada, es decir que tienen vigentes sus derechos para votar.

El Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) informó que al 30 de abril de 2018 en la lista nominal de dicha entidad federativa estaban inscritas 7 628 256 personas.<sup>12</sup> Si tomamos como referencia ese dato, para promover una iniciativa ciudadana sería necesario que ésta fuera respaldada con la firma de 9 917 personas inscritas en la citada lista nominal. En contraste, para la revocación del mandato sería necesario que la propuesta fuera respaldada por la firma de 762 826 personas inscritas en la lista nominal, que equivaldría a poco más de la población total de la demarcación territorial de Álvaro Obregón.<sup>13</sup>

### **Derechos que pueden ser promovidos y garantizados por medio del derecho a la consulta**

Uno de los principios de los derechos humanos es que éstos son interdependientes y complementarios, lo que significa que el avance de uno facilita el desarrollo de los demás y, en sentido contrario, la restricción de alguno dificulta el ejercicio de los demás.

El derecho a la consulta posibilita el avance de los derechos a una ciudad democrática,<sup>14</sup> al desarrollo sustentable,<sup>15</sup> a la ciudad,<sup>16</sup> a un medio ambiente sano<sup>17</sup> y al espacio público,<sup>18</sup> reconocidos en la Constitución local.

Particularmente en algunos temas, este ordenamiento señala el deber de las autoridades de realizar consultas a la población. En su artículo 19, numeral 7, establece que los poderes públicos y las alcaldías deben propiciar la participación ciudadana en la política de coordinación regional y metropolitana; además de realizar consultas cuando se prevea la suscripción de acuerdos

para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos que sean susceptibles de afectar directamente a la ciudadanía. Por otra parte, en el artículo 52, numeral 6, señala que por medio de una iniciativa ciudadana es posible promover la modificación, denominación o número de las demarcaciones territoriales que conforman la ciudad; no obstante, el Congreso local deberá consultar dicho proyecto a las y los habitantes de la demarcación que pueda ser sujeta de modificación.

### **Derechos que necesariamente deben ser garantizados para el pleno ejercicio del derecho a la consulta**

Así como el derecho a la consulta posibilita la ampliación de otros derechos, es necesario que se garanticen algunos más para que el derecho a la consulta pueda ser garantizado.

La Constitución local no especifica cómo deben realizarse las consultas; sin embargo, se pueden enumerar ciertos derechos que resultan fundamentales para que el derecho a la consulta pueda ser ejercido plenamente:

- i) *Derecho a la libertad de reunión y asociación.* El artículo 7º, apartado B, de la Constitución local reconoce este derecho, y es que para ejercer el derecho a la consulta, por una parte, es necesario que las personas puedan congregarse y organizarse tanto para elaborar una iniciativa de consulta como para poder recolectar las firmas requeridas con el fin de que la iniciativa sea procedente. Por otra parte, cuando se esté llevando a cabo un proceso de consulta es fundamental que las personas puedan reunirse para discutir los pros y contras de las ideas consultadas, y asociarse para defender o cuestionar tales ideas.
- ii) *Derecho a la libertad de expresión.* El artículo 7º, apartado C, de la Carta Magna local aborda tal derecho. Resulta evidente que las personas deben poder expresar libremente sus opiniones sobre las ideas consultadas, particularmente si dichas situaciones les generan simpatía o rechazo. Las autoridades han de garantizar este derecho y evitar su limitación con el fin de que el pueblo efectivamente pueda expresar su

opinión sobre los asuntos públicos que se van a consultar.

Puede ser legítimo y legal que los poderes públicos apoyen y promuevan alguna de las posiciones sobre el tema de la consulta; lo que no sería correcto es que las autoridades descalificaran o ridiculizaran a las personas que no coinciden o critican la posición oficial. Tampoco es correcto que sean etiquetadas como personas que desean evitar el progreso de la comunidad o como parte de una conspiración contra el gobierno y sus proyectos. Las autoridades tienen que comprender que el derecho a la libertad de expresión no sólo se debe proteger cuando las ideas les son favorables sino también y especialmente cuando éstas le son críticas.

iii) *Derecho a la información.* El artículo 7º, apartado D, de la Constitución local reconoce este derecho, que es entendido como la garantía que tienen las personas para que las autoridades les suministren todos los datos que posean, transformen o generen.

Si bien tal derecho tiene ciertos límites, en particular para proteger los datos personales, es necesario para que las personas a la hora de ser partícipes de una consulta puedan conocer por completo los proyectos, modificaciones legislativas o disposiciones gubernamentales que se someterán, así como toda la información relacionada con el tema. En caso contrario, se caería en un tipo de falsa publicidad donde los poderes públicos o un grupo de personas podrían promover una iniciativa señalando (falsas) virtudes a la población en general que no correspondan al proyecto propuesto, con la única intención de obtener la aprobación de ésta para beneficiar indebidamente a una camarilla.

#### Deficiencias constitucionales actuales en el diseño legal del derecho a la consulta

Como todo derecho humano, el derecho a la consulta se encuentra en un proceso de evolución. La Constitución local recupera la que quizá sea la última discriminación aún aceptada abiertamente por los Estados, es decir la ciudadanía.

En muchas naciones la situación se reduce a ser o no ser ciudadano, pues dicha condición le otorga derechos y prerrogativas a quien la posee, como poder votar, transitar y trabajar libremente en el país, participar en los asuntos públicos, o ser beneficiario de la seguridad social o los programas populares.

Si bien la Carta Magna de esta ciudad utiliza el término de *personas* para señalar que los derechos que ahí se reconocen y garantizan son para cualquiera que habite o transite en este lugar, cuando se refiere al derecho a la consulta éste se reserva sólo a las y los ciudadanos. Aunque no existe una prohibición expresa para que una persona no ciudadana pueda promover una consulta, ésta sólo será procedente si es respaldada por un porcentaje de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de la ciudad. Asimismo, cuando se lleve a cabo el proceso de consulta sólo podrán votar las y los ciudadanos de esta ciudad.

Dicha limitación no sólo debe ser vista como una restricción a las personas extranjeras o migrantes sino también hacia las personas que habitan en esta ciudad pero que no cuentan con la edad legal para votar (niñas, niños y adolescentes), y a las que trabajan y transitan en ella pero cuyo domicilio se encuentra en otra entidad federativa (Estado de México, Puebla, Morelos, Tlaxcala, etc.) debido a la falta de vivienda.

En este artículo no se reflexionará sobre el motivo por el cual las personas extranjeras no pueden participar en la vida política de México, pues es

La Carta Magna de la Ciudad de México utiliza el término de *personas* para señalar que los derechos que ahí se reconocen y garantizan son para cualquiera que habite o transite en este lugar; sin embargo, cuando se refiere al derecho a la consulta éste se reserva sólo a las y los ciudadanos. Cabe destacar que no existe una prohibición expresa para que una persona no ciudadana pueda promover una consulta.



Fotografía: Sonia Blanquel/CDHDF.

una tradición muy antigua que incluso es defendida con orgullo por las y los connacionales. No obstante, en el caso de las y los niños y adolescentes que habitan en la Ciudad de México, la Constitución local no les reconoce tácitamente el derecho a ser parte de los mecanismos de participación ciudadana antes señalados; y en el caso particular de las y los adolescentes su juventud no debería ser vista como un impedimento para que puedan formular y proponer consultas sobre aquellos temas que les interesen o afecten, como la educación, la cultura, los espacios públicos y los derechos sexuales y reproductivos.

Por su parte, las personas que laboran en la Ciudad de México pero por la poca oferta de vivienda tienen su domicilio en alguna otra entidad federativa colindante, pese a que su trabajo contribuye al desarrollo de esta urbe, no pueden promover consultas en los temas que les importan o involucran como los derechos a la vivienda, al trabajo, a la ciudad, a un medio ambiente sano, a la movilidad, a la seguridad y a la justicia.

Por otro lado, la Constitución local no es clara en la forma en como deben realizarse los procesos de consulta. En los diversos artículos constitucionales donde se señalan las atribuciones y deberes de las autoridades se establece que éstas han de consultar a la ciudadanía sobre los temas que les

competen, pero en algunos casos la Constitución no es clara sobre en qué momento debe realizarse la consulta o para establecer un plazo previo en el que se consulte el acto de autoridad o la reforma legislativa que se pretenda llevar a cabo. Tampoco se señala el deber de las autoridades de proporcionar a la ciudadanía la información necesaria con el fin de que ésta pueda emitir una opinión informada sobre el tema que se ha de consultar.

Si bien estas situaciones pueden ser interpretadas a la luz de lo dispuesto en la Constitución federal, los tratados internacionales y la legislación en materia electoral, los artículos transitorios de la Constitución local no impusieron una obligación al Congreso de la Ciudad de México para expedir una ley reglamentaria sobre el derecho a la consulta. Por ende, el Congreso local debe ser proactivo para formular, discutir y aprobar, con el respaldo de la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos autónomos, una ley que permita dar claridad sobre cómo deben realizarse los procesos de consulta.

#### **Sobre la competencia de la CDHDF y otros organismos públicos autónomos en la protección del derecho a la consulta**

La Constitución local señala que corresponde al IECM vigilar el cumplimiento y la acreditación

de los requisitos y plazos para que se lleven a cabo los procesos de consulta. La Constitución federal y la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal señalan claramente que este organismo no tiene competencia para conocer asuntos de materia electoral, por lo que no podría investigar sobre presuntas violaciones al derecho a la consulta cometidas por las autoridades de la ciudad.

No obstante, como se señaló previamente, para que el derecho a la consulta se lleve a cabo es necesario que las autoridades respeten y garanticen los derechos a las libertades de expresión, de reunión y de asociación, por lo que esta Comisión podría incidir en la promoción y protección del derecho a la consulta cuando se presuma que los derechos antes mencionados se encuentren vulnerados.

Es decir, si una o varias personas consideran que las autoridades les impiden o restringen el poder reunirse o asociarse para promover una consulta o se atenta contra su libertad de expresión para defender alguna de las posiciones que se van a consultar, la Comisión puede y tiene el deber de proteger tales derechos, lo que a la postre in-

cide en un adecuado ejercicio del derecho a la consulta.

Asimismo, si durante el proceso de consulta existen posibles vulneraciones al derecho a la información, las personas tienen el derecho a acudir tanto al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales como al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México con el fin de que las autoridades les proporcionen la información que consideren necesaria para que, a la hora de participar en los procesos de consulta, puedan emitir una opinión informada.

De lo anterior se desprende que los organismos públicos autónomos tienen la responsabilidad de ser protectores de todos los derechos accesorios que sean necesarios para que las personas puedan ejercer adecuadamente el derecho a la consulta; además, deberán ser un contrapeso frente a las posibles omisiones cometidas por las autoridades o propiciadas por la falta de claridad de la Constitución local respecto de cómo realizar los procesos de consulta. D

NOTAS

- 1 Entiéndase por Constitución no al documento que tiene superioridad legal sobre otras leyes de esa misma naturaleza sino al proceso por el cual una comunidad (pueblo) constituye un gobierno o Estado para alcanzar diversos fines.
- 2 Aunque en la actualidad todas las naciones que se ostentan como democráticas han dividido el ejercicio del poder soberano en al menos tres instituciones: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Dicha división busca crear contrapesos en el propio poder.
- 3 *Pueblo* es un concepto que históricamente ha tenido diversos significados, algunos de ellos polémicos o confusos; sin embargo, en el presente artículo se entenderá por pueblo a un grupo de personas que sostienen relaciones sociales entre sí y que han constituido una comunidad política en un territorio específico.
- 4 Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, artículo 25, apartado B, numeral 1.
- 5 *Ibidem*, artículo 25, apartado C, numeral 1.
- 6 Nótese que la Constitución Política de la Ciudad de México sólo señala aprobar y no así rechazar.
- 7 Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 25, apartado D, numeral 1.
- 8 *Ibidem*, artículo 25, apartado E, numeral 1.
- 9 *Ibidem*, artículo 25, apartado F, numeral 1.
- 10 *Ibidem*, artículo 25, apartado G, numeral 1.
- 11 *Ibidem*, artículo 25.
- 12 Véase Instituto Electoral de la Ciudad de México, “Estadísticas del Padrón Electoral y la Lista Nominal Definitiva por Demarcación. Fecha de corte al 30 de abril de 2018”, disponible en <<http://www.iecm.mx/www/de/deoyge/PadronElectoralListaNominal/C20180430-TOTALporDEL.pdf>>, página consultada el 14 de diciembre de 2018.
- 13 En 2015 la delegación Álvaro Obregón poseía una población de 749 982 habitantes. Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Intercensal 2015”, disponible en <<https://bit.ly/2ivmWpH>>, página consultada el 14 de diciembre de 2018.
- 14 Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 7°, apartado A.
- 15 *Ibidem*, artículo 10, apartado A.
- 16 *Ibidem*, artículo 12, numeral 1. Este derecho consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad.
- 17 *Ibidem*, artículo 13, apartado A.
- 18 *Ibidem*, artículo 13, apartado D.

**Asamblea Constituyente  
de la Ciudad de México**

**2016**



**2017**

**Ejemplar Original**

# Constitución y políticas públicas. El reto de los derechos humanos en la Ciudad de México

MANUEL CANTO CHAC\*

Ante las fuertes restricciones a la realización de los derechos humanos en políticas públicas, que se ven fortalecidas por las inercias, el autor refiere que hay un solo recurso posible: la exigibilidad ciudadana de nuestros derechos, la capacidad política para demandarlos y la capacidad creativa para proponer alternativas concretas. Y señala que la Constitución Política de la Ciudad de México lo posibilita; sólo falta que la ciudadanía lo realice.

**D**esde el inicio de las discusiones sobre la posible Constitución de la ciudad se tuvo claro que un reto mayor al de la generación de consensos sobre sus contenidos sería el de su puesta en práctica.

En este texto reflexiono sobre algunas dificultades que se deben vencer para la construcción de políticas públicas orientadas, diseñadas y evaluadas por los derechos humanos. En una primera parte se presentan algunos aspectos del proceso previo a la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM); en la segunda se aborda el proceso constituyente; en la tercera se trata la legislación que de ella se debe derivar; y la cuarta parte —la más extensa— tiene como propósito plantear

los desafíos para la transformación de los valores constitucionales en políticas públicas.

## El contexto del proceso constituyente

Tener una Constitución para la ciudad es un acto político trascendente, es el fin de la tutela que mantuvo la federación sobre las autoridades locales a lo largo de casi todo el siglo xx. En México, al igual que otros gobiernos nacionales, el gobierno federal se había empeñado en tener el control directo sobre el territorio y la población de sus capitales; en nuestro caso, se convirtió a la Ciudad de México en un distrito de la federación, con la consecuente limitación de los derechos de la ciudadanía residente en la capital.

\* Doctor en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es investigador en el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana y miembro de diversas organizaciones civiles.

A fines del siglo xx comenzó el proceso de la ciudadanía local para recuperar los derechos que como tal le corresponden. Inició en 1993 con el plebiscito que convocaron –con carácter informal– organizaciones civiles y líderes políticos; en él un sector significativo de personas (330 000) se pronunció por elegir directamente a sus gobernantes locales<sup>1</sup> en vez de que éstos continuaran siendo designados por la federación.

De lo anterior siguió un largo proceso de cambios graduales. En 1997 se hizo la reforma política que permitió que la ciudad tuviera poderes –Ejecutivo y Legislativo– electos directamente por la población. En 2015 la reforma a la Constitución política del país le otorgó la autonomía y con ello la posibilidad de tener su propia Carta Magna, con cuya aprobación no concluye el proceso de reforma; éste continuará con la adecuación de las leyes secundarias y de las instituciones públicas que, según lo prevé el propio texto aprobado, culminará en 2021.<sup>2</sup>

La CPCM necesariamente se tenía que dar en los marcos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero ello no fue obstáculo para incorporar los avances logrados en las nuevas constituciones latinoamericanas de finales del siglo xx que marcaron el término del ciclo de las dictaduras militares. Dos reconocimientos, el de los derechos humanos y el de la participación ciudadana, fueron componentes principales del nuevo ciclo. La CPCM no sólo los incorporó sino que también los convirtió en el eje que deberá sostener su nueva estructura institucional; la par-

ticipación ciudadana se volvió un componente de toda la acción pública.<sup>3</sup>

### El proceso constituyente

Ampliar el marco de derechos sin entrar en contradicción con la Constitución federal fue tal vez uno de los logros principales del proceso constituyente, desde la elaboración del proyecto de Constitución<sup>4</sup> hasta su discusión y aprobación por la Asamblea Constituyente. La no contradicción entre los postulados de la Constitución local y la federal fue ampliamente ratificada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sentencia sobre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad promovidas por diversos organismos federales y locales renuentes a los cambios.<sup>5</sup> Esta sentencia será, paradójicamente, uno de los principales argumentos para defender los avances logrados ante los posibles intentos futuros de promover cambios regresivos en la CPCM.

Con los antecedentes de participación ciudadana que tuvo el proceso previo, la Asamblea Constituyente no podía menos que abrir su discusión a la ciudadanía. A través de la figura de parlamento abierto se convocó públicamente a la presentación de propuestas de modificación del proyecto, tanto a diputados como a la ciudadanía; de las cerca de 1 500 propuestas recibidas 978 fueron de esta última.<sup>6</sup>

### La legislación

El proceso de elaboración y rediseño del marco legislativo de la ciudad a partir de lo que establece la CPCM apenas inicia. Debe contener acuerdos y dispositivos que eviten dos riesgos; el primero es suponer que la acción legislativa ha de reducirse a la adaptación de las leyes y las prácticas de la administración pública anterior. Cumplir el mandato constitucional implica el rediseño del marco institucional de la ciudad, lo que encierra un serio desafío y hasta una contradicción. La distribución de las funciones del nuevo gobierno (2018-2024) necesariamente se realizó con base en el marco jurídico preexistente; son las personas responsables de tales funciones las que deberán proponer proyectos de ley para alcanzar los cambios de fondo en las funciones que ahora desempeñan. ¿Será posible?

El proceso de elaboración y rediseño del marco legislativo de la ciudad, a partir de lo que establece la CPCM, apenas inicia. Debe contener acuerdos y dispositivos que eviten riesgos; uno de ellos es suponer que la acción legislativa ha de reducirse a la adaptación de las leyes y las prácticas de la administración pública anterior.

El segundo reto no es menor. La práctica parlamentaria común en el país y en la ciudad ha sido que las iniciativas surjan de las comisiones legislativas, cada una en los temas que les correspondan, y se procesan en ellas mismas; pero los diversos temas están estrechamente vinculados en la CPCM, lo que fuerza a tener un marco legislativo y una programación de la elaboración de leyes que vaya más allá de la calendarización establecida en los artículos transitorios de la Constitución para mantener la integralidad de sus contenidos. La academia y las organizaciones civiles han formulado propuestas sobre esto.<sup>7</sup> Una programación tal posibilitaría al Congreso cumplir con el mandato de legislar con un esquema de parlamento abierto.

La primera ley que debe aprobarse, de acuerdo con los artículos transitorios de la CPCM, es la Ley Constitucional de Derechos Humanos,<sup>8</sup> cohe-

rente con la centralidad de éstos para el rediseño institucional. Dicha ley deberá tener la virtud, en tanto que ley constitucional, de establecer lineamientos para otras leyes cruciales como la de planeación, la de participación ciudadana y las de la función de justicia.

### De la ley a las políticas públicas

El reto de toda política pública es pasar de un juicio de valor, del deber ser, a un juicio de hecho, el cómo hacerlo. En este caso, ¿cómo hacer realidad los mandatos constitucionales y legales que de ellos se sigan? Para responder a esta interrogante habrá que tener en cuenta tanto los dispositivos creados por la propia CPCM como los obstáculos. Le corresponderá a la legislación sentar las bases para superarlos, y al gobierno y a la sociedad poner las acciones y los medios para su realización

Fotografía: Asamblea Legislativa/Flickr.



concreta; en el caso que nos ocupa, para la garantía de los derechos humanos.

- a) *Un dispositivo constitucional.* La CPCM estableció el sistema integral de derechos humanos como un sistema orgánico –no habrá que igualarlo a los distintos sistemas funcionales que en ella se refieren– que integra a los tres poderes de la ciudad, a las organizaciones de la sociedad civil y a la academia,<sup>9</sup> con una amplitud de atribuciones:

para asegurar la progresividad y no regresividad de estas prerrogativas [los derechos humanos], a fin de que se superen las causas estructurales y se eliminen las barreras que vulneran la dignidad de las personas. Este sistema diseñará las medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa que sean necesarias. Asimismo, tendrá a su cargo la determinación de principios y bases para la efectiva coordinación entre los poderes de la Ciudad de México, los organismos constitucionales autónomos y las alcaldías, a fin de lograr la transversalización de programas, políticas públicas y acciones gubernamentales, así como su evaluación y reorientación.<sup>10</sup>

Habrà que evitar ver a este sistema con mirada inercial, como si fuera la sola prolongación del actual Programa de Derechos Humanos, de magros resultados.

- b) *La articulación del sistema de derechos humanos con el de planeación.* Ello implica que tanto la planeación como la programación, la presupuestación y la evaluación de todas las acciones públicas deben realizarse con perspectiva de derechos humanos. No se trata de políticas de derechos humanos sino de los derechos humanos en las políticas públicas.

Sin embargo, también hay que tener en cuenta las restricciones:

- a) *Superar el modelo dominante de gestión pública.* Parte del proceso de globalización y ajuste al mercado, operado en el mundo y con mayor énfasis en América Latina, fue la estandarización de modelos de ges-

tión contruidos bajo el supuesto de que la racionalización del sector público consistía en el traslado acrítico de los modelos de administración de las empresas privadas que, por lo tanto, tenían por objetivo ubicar a las personas no como ciudadanos sino como clientes. Estos modelos se condensaron en las propuestas de la llamada Nueva Gerencia Pública y se impusieron a través de las *recomendaciones* de los organismos financieros multilaterales. Es comprensible que en el pasado reciente se haya tenido que acudir a estos modelos para intentar vincularlos con los derechos humanos,<sup>11</sup> como el caso del presupuesto para resultados y el presupuesto con enfoque de derechos humanos. Pero hoy, cuando estos modelos retroceden ante su ineficacia derivada del predominio de las finanzas en el gobierno, que ven a los programas públicos como simples generadores de productos y descuidan los procesos y la planeación, la vinculación entre políticas y derechos humanos en la ciudad debería poner más la atención en los nuevos desarrollos latinoamericanos. No se trata de desechar todo, pero tampoco de permanecer igual.

- b) Otro obstáculo que tendrá que vencer el enfoque de derechos humanos en políticas es *la cultura organizacional predominante en la administración pública*, en la que se parte del supuesto de que el centro de lo público es el gobierno. No se ha dado cuenta de que ahora sólo es parte, importante ciertamente pero parte, de una compleja red de actores estatales y no estatales, como lo supone el moderno concepto de gobernanza y la manera progresista como ha sido asumido en América Latina; es decir con el supuesto de la interacción gobierno-sociedad, con la intervención ciudadana, tal y como convierte en derecho humano la Constitución local a la democracia participativa: como “el derecho de las personas a incidir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública”, a través de los mecanismos que las leyes determinen.<sup>12</sup>

Ante las fuertes restricciones a la realización de los derechos humanos en políticas públicas, que se ven fortalecidas por las inercias, hay un solo recurso posible: la exigibilidad ciudadana de

nuestros derechos, la capacidad política para demandarlos y la capacidad creativa para proponer alternativas concretas. La Constitución lo posibilita, sólo falta que la ciudadanía lo realice. **D**

NOTAS

- 1 Verónica Vázquez y Rosalía Winocur, “Los unos y los otros: ciudadanos del plebiscito”, en *Argumentos*, núm. 18, 1993, pp. 61-72.
- 2 Véase Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017.
- 3 *Ibidem*, artículo 25, apartado A.
- 4 Como se recordará, le correspondía al jefe de Gobierno presentar el proyecto de Constitución. Para su elaboración se convocó a personas de la academia y de la sociedad, varias de las cuales fungieron como transmisoras de las propuestas de grupos ciudadanos.
- 5 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, disponible en <<https://bit.ly/2A8z0r2>>, página consultada el 12 de diciembre de 2018.
- 6 Véase Gaceta Parlamentaria, “Propuestas a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México”, disponible en <<https://bit.ly/2lmyM9v>> página consultada el 12 de diciembre de 2018.
- 7 Universidad Autónoma Metropolitana, *La Constitución de la Ciudad de México. Realidades y retos*, México, UAM, 2018.
- 8 La figura de *ley constitucional* fue creada por la CPCM; hace referencia a que su centralidad requiere para su aprobación de una mayoría de dos tercios del Congreso, al igual que para las reformas constitucionales.
- 9 De este sistema forma parte la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; no se incorporó a la institución para no mellar su carácter de órgano autónomo. Véase Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 5°, apartado A, numeral 8.
- 10 *Ibidem*, artículo 5°, apartado A, numeral 6.
- 11 Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, en *SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 8, núm 14, junio de 2011, pp. 35-65, disponible en <<https://bit.ly/2Rb8HKA>>, página consultada el 14 de diciembre de 2018.
- 12 Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 25, apartado A, numeral 2.

# 25

COMISION DE DERECHOS HUMANOS  
DEL DISTRITO FEDERAL

## ANIVERSARIO

### Emite la CDHDF las recomendaciones 19/2018 y 20/2018 por tratamiento ilegal de datos personales y por violación a derechos laborales\*



Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.

\* N. del E.: Ésta es una síntesis de los instrumentos recomendatorios que emite la CDHDF. Para conocerlos en su totalidad véanse CDHDF, “Recomendación 19/2018”, disponible en <[https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/reco\\_1918..pdf](https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/reco_1918..pdf)>; y CDHDF, “Recomendación 20/2018”, disponible en <[https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/reco\\_2018.pdf](https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/reco_2018.pdf)>, ambas páginas consultadas el 15 de diciembre de 2018.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) emitió la Recomendación 19/2018, dirigida a la alcaldía Miguel Hidalgo por el tratamiento ilegal y arbitrario de datos personales a través de la transmisión en vivo de operativos con la aplicación Periscope.

Este organismo acreditó violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la protección de datos personales y a la vida libre de violencia y discriminación en los tres casos investigados en agravio de un niño, dos mujeres trans, una persona mayor con discapacidad y una mujer, todos pertenecientes a grupos de especial protección en la Ciudad de México.

El hoy ex servidor público responsable de los operativos se extralimitó en sus funciones al transmitirlos en vivo mediante Periscope, incurriendo en conductas arbitrarias e ilegales y en contra de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal y las disposiciones de la Ley de Cultura Cívica, que establecen que los datos de las personas que pudieran considerarse infractoras no son información pública.

En redes sociales fue exhibido un niño de seis años de edad, lo que impactó seriamente su vida, subrayó Nashieli Ramírez Hernández, presidenta de la CDHDF, al hacer pública la Recomendación: “este actuar descuidado, temerario, arbitrario e ilegal no debe repetirse”.

La ombudsperson llamó a todas las autoridades de la Ciudad de México a analizar bajo un enfoque de derechos y la perspectiva de género las oportunidades, ventajas, pro-

blemáticas y desafíos de internet en el cumplimiento de la función pública.

Por otra parte, el 29 de noviembre de 2018 este organismo emitió la Recomendación 20/2018, por violación al derecho a la defensa adecuada en el ámbito laboral con ajustes razonables por parte de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo de la Ciudad de México.

La investigación fue llevada a cabo por la Quinta Visitaduría General de la CDHDF y se derivó del expediente de queja CDHDF/V/121/CUAUH/15/D5751, en donde se relata que en 2011 la víctima inició un juicio laboral que fue radicado en la Junta Especial Ocho de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del entonces Distrito Federal.

En dicho instrumento recomendatorio se señala como autoridad responsable a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo de la Ciudad de México (Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México) por la violación al derecho al debido proceso en relación con el derecho al acceso a la justicia; la omisión de brindar una defensa adecuada, que impactó en este mismo derecho, y el derecho a la igualdad y la no discriminación de la víctima.

Al respecto, la CDHDF solicitó a la autoridad responsable en los diversos puntos recomendatorios que tomara medidas de reparación integral del daño, medidas de rehabilitación, que garantizara el derecho a la verdad y a la justicia, y medidas de no repetición. **D**

## Realizan en el Congreso sesión solemne por el 25 aniversario de la CDHDF



Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.

En el marco de la sesión solemne con motivo del 25 aniversario de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Nashieli Ramírez Hernández, presidenta de este organismo defensor, entregó al Pleno del I Congreso de la Ciudad de México la iniciativa para la Ley Constitucional de Derechos Humanos de la Ciudad de México y sus Garantías.

“La Defensoría del Pueblo, porque así nos asumimos, debe ampliar su ámbito de acción y su efectividad para estar presente en cada una de las demarcaciones territoriales y para estar verdaderamente cerca de las personas que sufran en esta ciudad”, apuntó sobre el proyecto elaborado, analizado y discutido con organizaciones de la sociedad civil.

Dijo que la iniciativa es necesaria y primordial para transformar el marco de derechos humanos de la Ciudad de México, junto con la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos y la Ley de la Comisión Derechos Humanos de la Ciudad de México.

La ombudsperson agregó que “estamos ante un nuevo paradigma para la ciudad y, con ello, ante el reto de la armonización de las leyes bajo los más altos estándares en materia de derechos humanos contenidos en la Constitución local y en los tratados internacionales”.

En ese tenor, adelantó que la CDHDF ejercerá su facultad de proponer iniciativas de ley para una ciudad garantista, incluyente, educadora, solidaria, habitable y productiva. **D**

## Atiende la Ciudad de México a 10 000 personas migrantes durante éxodo

El puente humanitario conformado por autoridades capitalinas, organismos nacionales e internacionales, organizaciones de la sociedad civil y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) continúa dando su apoyo a las y los migrantes a su paso por la Ciudad de México.

Luego de que continuaran su camino hacia la frontera norte del país la primera y segunda caravanas de personas migrantes, las acciones de ayuda humanitaria interinstitucional se han mantenido en la capital del país con el propósito de garantizar sus derechos a la alimentación, a la salud, a la protección y a la información.

El 24 de noviembre la tercera caravana, que cuenta con el apoyo del padre Alejandro Solalinde, partió del Albergue del Peregrino de San Lorenzo –ubicado en las inmediaciones de la Basílica de Guadalupe– hacia el Faro de Tláhuac.

En ese contexto, cabe destacar que a las y los migrantes se les han brindado los servicios generales de alimentos tres veces al día, baños y regaderas separadas, seguridad, de salud y de acceso al servicio nocturno del Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas para emergencias, cuando se ha requerido. Asimismo, se han gestionado diversos servicios ante instancias como la Organización Internacional para las Migraciones, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y organizaciones de la sociedad civil.

De acuerdo con Nashieli Ramírez Hernández, presidenta de la CDHDF, la Ciudad de México ha atendido a alrededor de 10 000 personas migrantes durante el éxodo que comprende a las tres caravanas. **D**

Fotografía: Sonia Blanquel/CDHDF.



## Realiza la CDHDF el foro Los retos para la Comisión de Atención a Víctimas de la Ciudad de México

Nashieli Ramírez Hernández, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), urgió a instalar la Comisión de Atención a Víctimas de la Ciudad de México bajo un enfoque de derechos humanos centrado en las víctimas, en su reparación integral y en evitar que sean revictimizadas.

Al inaugurar el foro Los retos para la Comisión de Atención a Víctimas de la Ciudad de México, convocado junto con las asociaciones civiles I(dh)eas, El Caracol, el Observatorio Ciudadano de Derechos de las Víctimas y el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, la ombudsperson adelantó al diputado Emmanuel Vargas, presidente de la Comisión Especial de Víctimas del I Congreso de la Ciudad de México, que le harán llegar las conclusiones.

También dijo que será a través de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento que la CDHDF observará los retos de la Comisión de Atención a Víctimas de la Ciudad de México. Explicó que esta área continuará acompañando a las víctimas cuando sea emitida una Recomendación, a través del Programa de Lucha contra la Impunidad, y con orientación y asesoría jurídica para que en el marco de la Ley General de Víctimas accedan a una reparación integral, efectiva y adecuada. **D**

## Entrega la CDHDF el reconocimiento Ponciano Arriaga Leija 2018



Fotografía: Antonio Vázquez/CDHDF.

Un emotivo festejo se llevó a cabo el 27 de noviembre en el salón Digna Ochoa de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), durante la entrega del Reconocimiento en Derechos Humanos Ponciano Arriaga Leija 2018 a Leticia Aparicio Soriano y Jaime Rello Gómez, por la lucha que realizan para convertir a México en un país digno y justo.

Nashieli Ramírez Hernández, presidenta de este organismo, expresó su admiración a los galardonados en esta edición por mostrar su lado más humano y coincidir con la ideología de Ponciano Arriaga; por su perseverancia en cada proyecto, inspiración, dedicación, congruencia, y sobre todo por su trabajo constante a favor de los derechos humanos.

Jaime Rello, integrante del Movimiento Urbano Popular y ganador en la categoría de Lucha y defensa de los derechos humanos, llamó a todas y todos los presentes para que se cristalice verdaderamente el derecho a la ciudad en cada territorio, barrio, colonia, unidad habitacional y comunidad como base de las políticas públicas en la capital y en las alcaldías.

Por su parte Leticia Aparicio Soriano, reconocida en la categoría de Trayectoria, visiblemente emocionada agradeció esta distinción y manifestó que hay mucho trabajo por hacer en el tema de la justicia social, en especial para los pueblos originarios, las y los campesinos, y las personas migrantes. **D**

## Firma la CDHDF acuerdos de conciliación con la Secretaría de Salud

Las Segunda, Tercera y Cuarta visitadurías generales de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) firmaron los acuerdos conciliatorios 02/2018 SVG, 02/2018 TVG, 01/2018 CVG y 02/2018 CVG con la Secretaría de Salud de la Ciudad de México (Sedesa), los cuales permitirán el reconocimiento de la responsabilidad y la reparación del daño a las víctimas de distintos expedientes de queja.

Iván García Gárate, segundo visitador general de la CDHDF, señaló que bajo el principio de buena fe y en cumplimiento del deber general de garantizar los derechos humanos de las personas agraviadas, se debe establecer la responsabilidad objetiva de la autoridad y la aceptación de los puntos conciliatorios en favor de las víctimas.

Dijo que los procedimientos de conciliación son una forma de concluir los expedientes de queja a través de la mediación entre las personas agraviadas y las autoridades para proteger los derechos de las víctimas con un sentido de justicia restaurativa.

La conciliación 02/2018 SVG, a cargo de la Segunda Visitaduría General, busca reparar a 27 víctimas de igual número de casos en los que se acreditó la vulneración al derecho a la salud; 25 de ellas están privadas de la libertad.

La Tercera Visitaduría General coordinó la conciliación 02/2018 TVG en la que acreditó deficiencias en la actuación del personal directivo y administrativo del Hospital General Dr. Rubén Leñero, en agravio de una persona, debido al retraso injustificado para gestionar y obtener ante el Seguro Popular material de osteosíntesis.

En la conciliación 01/2018 CVG la Cuarta Visitaduría General constató violaciones al derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia en relación con el derecho al debido proceso por parte de personal del Hospital General Gregorio Salas. En tanto, la conciliación 02/2018 CVG, radicada también por esta Visitaduría por violaciones a los derechos de niñas, niños y adolescentes asociadas con el derecho al debido proceso por parte de personal de Trabajo Social del Hospital Pediátrico de Iztacalco, derivó del fallecimiento de una adolescente que había sido diagnosticada y tratada oportunamente, pero cuya familia no fue localizada para informarle sobre su condición de salud y posteriormente sobre su deceso y la posibilidad de recuperar sus restos. **D**



# métodhos

Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHDF

## CONVOCATORIA

Con el ánimo de contribuir al estudio, investigación y difusión en materia de derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) realiza la publicación de obras especializadas en la materia, ya sea de manera impresa o electrónica, sin perseguir fines de lucro, por lo que convoca a aquellas personas académicas, investigadoras, docentes, estudiantes, o bien, a cualquier otra interesada, a presentar artículos inéditos para su publicación en *métodhos*. Revista electrónica de investigación aplicada en derechos humanos, la cual tiene entre sus objetivos:

- Fomentar, a través de distintos mecanismos, la generación de investigaciones puntuales sobre el respeto, la garantía y el ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva crítica y analítica.
- Promover el estudio y la investigación de los derechos humanos, a partir de la generación de conocimiento científico que permita fortalecer el trabajo de defensa, promoción y protección de los derechos humanos.

Para la presentación de los artículos, las y los participantes se sujetarán a las siguientes

## BASES

### PRIMERA. "Destinatarias y/o destinatarios"

Podrán participar aquellas y aquellos profesionales, académicos e investigadores, especialistas, estudiantes, y en general cualquier persona interesada en temas asociados a la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos.

### SEGUNDA. "Temas generales"

Con la finalidad de contribuir a los objetivos de la revista, se considerarán preferentemente a aquellos artículos que versen sobre temáticas que impliquen investigación aplicada en derechos humanos; por ejemplo, género, políticas públicas, discriminación, grupos en situación de vulnerabilidad, migración, medio ambiente, educación, indicadores o cualquier otro tema.

### TERCERA. "Criterios de selección"

Los textos recibidos tendrán una valoración previa por parte del Comité Editorial, el cual seleccionará los artículos que serán sometidos al arbitraje de dos especialistas en la materia, asegurando la confidencialidad de la o el autor. Las y los dictaminadores analizarán que los trabajos se apeguen a los elementos establecidos en la Política Editorial de la revista.

### CUARTA. "Requisitos de presentación de artículos"

Los artículos deberán ser presentados de acuerdo con los requisitos formales establecidos en la Política Editorial de la revista *métodhos*.

### QUINTA. "Presentación de artículos"

Los artículos deberán remitirse al correo electrónico: [revistametodhos@cdhdf.org.mx](mailto:revistametodhos@cdhdf.org.mx). El correo electrónico deberá contener los elementos referidos en la Política Editorial de la revista *métodhos*.

### SEXTA. "Plazo de presentación"

Los artículos se reciben durante todo el año. Los artículos que se reciban por lo menos un mes antes del cierre de cada edición, y cuyas dos dictaminaciones sean positivas, formarán parte del número próximo inmediato.

### SÉPTIMA. "Selección de artículos"

Una vez cumplidas las etapas de dictaminación referida en la Política Editorial, el Comité Editorial aprobará e integrará la lista de artículos que formarán parte de la publicación de la revista.

### OCTAVA. "Propiedad intelectual"

El envío del artículo por parte de las y los autores, para su dictaminación, implica el otorgamiento de la licencia no exclusiva a favor de la CDHDF, por un plazo de cinco años, para la publicación y la difusión de la obra.

\*Para visualizar la versión completa de esta Convocatoria, así como la Política Editorial de la revista electrónica *métodhos*, consulte la página web <http://revistametodhos.cdhdf.org.mx> y para mayor información comuníquese al teléfono 5229 5600, exts. 2437 y 2208, o escriba al correo electrónico [revistametodhos@cdhdf.org.mx](mailto:revistametodhos@cdhdf.org.mx)



## Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

### Oficina sede

Av. Universidad 1449,  
col. Pueblo Axotla,  
alcaldía Álvaro Obregón,  
01030 Ciudad de México.  
Tel.: 5229 5600.

### Unidades desconcentradas

#### Sur

Av. Prol. Div. del Norte 815,  
col. Jardines del Sur,  
alcaldía Xochimilco,  
16050 Ciudad de México.  
Tel.: 5229 5600, ext.: 1755.

#### Benita Galeana

Campesinos 398,  
col. Santa Isabel Industrial,  
alcaldía Iztapalapa,  
09820 Ciudad de México.  
Tel.: 5229 5600, ext.: 1754.

#### Biblioteca Norma Corona Sapién

Av. Universidad 1449,  
edificio B, planta baja,  
col. Pueblo Axotla,  
alcaldía Álvaro Obregón,  
01030 Ciudad de México.  
Tel.: 5229 5600, ext.: 1833.

 CDHDF

 /CDHDF

 @CDHDF

