

Luis Alejandro Bustos Olivares

**EL JUEZ ES EL GUARDIÁN DE LA JUSTICIA**

**La función del Poder Judicial  
como garante de los derechos humanos en la  
Constitución Política de la Ciudad de México**

Tesis doctoral presentada en la Universidad de Salamanca para  
optar al título de Doctor en Derecho

**Director de tesis:  
Prof. Dr. Fernando M. Toller**

Salamanca, 2023



“Esta clase de injusticia, que es una desigualdad,  
es la que el juez procura igualar. (...).  
De modo que la justicia correctiva  
será el término medio entre pérdida y ganancia.  
Por eso, siempre que los hombres  
disputan entre sí, recurren al juez.  
Ir al juez es ir a la justicia, porque el juez  
quiere ser como una encarnación de la justicia (...).  
El juez restablece la igualdad.”

Aristóteles

*Ética a Nicómaco*, libro V, cap. 4, 1132a

“Hay justicia entre aquellos cuyas  
relaciones están reguladas por una ley (...).  
Administrar justicia en juicio  
es el discernimiento entre lo justo y lo injusto (...).  
Por eso no permitimos que mande un ser humano,  
sino la razón, porque el hombre manda  
en su propio interés, y se convierte en tirano.  
Por el contrario,  
el magistrado es guardián de la justicia,  
y si lo es de la justicia, también de la igualdad.”

Aristóteles

*Ética a Nicómaco*, libro V, cap. 6, 1134a-b



*Para Hilda, mi amada esposa.  
Inspiración y motivo.  
Con amor eterno.*

*Para mis hijos Vania y Andrés.  
Regalos de Dios.  
Con amor infinito.*

*Para mi hermana Lilia Deeni.  
Compañera de vida.  
Con amor entrañable.*

*Para mi madre, Doña Lilia.  
Ejemplo de vida.  
Con amor inconmensurable.*

*Para mis hermanos en la fe y en la vida.  
Doña Hilda, Noemí, Jessi, Valeria, Rodrigo y Edgar.  
Con amor filial.*



## ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	17
------------------------------	----

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	23
---------------------------	----

### **CAPÍTULO 1**

#### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

1.1 Tenochtitlán, la ciudad mexicana .....	33
1.2 La ciudad de México en el período español.....	35
1.3 Estructura de gobierno en la Nueva España .....	38
1.4 Incidencia de la Constitución de Cádiz (1812).....	41
1.5 La independencia y las vicisitudes de la Ciudad de México como Distrito Federal .....	44
1.6 La Ciudad en la segunda parte del siglo XIX: Constitución de 1857, Segundo Imperio, República y Porfiriato .....	54

### **CAPÍTULO 2**

#### **UN CENTENIO CONSTITUCIONAL: DEL DISTRITO FEDERAL A LA CIUDAD DE MÉXICO (1917-2016)**

2.1 La Ciudad de México en el texto original de la Constitución de 1917 .....	60
2.2 La reforma de 1928 y sus implicaciones en el gobierno del Distrito Federal .....	65

LA FUNCIÓN DEL PODER JUDICIAL COMO GARANTE DE LOS DERECHOS HUMANOS...	8
2.3 La incidencia en la organización del Tribunal Superior de Justicia de las reformas de 1934, 1951 y 1982 .....	72
2.4 1987: La reforma política que abrió la puerta al cambio....	77
2.5 La regulación constitucional del gobierno de la capital con la reforma de 1993 .....	85
2.6 La reconfiguración jurídica del Distrito Federal en 1996...	87
2.7 Los cambios al Distrito Federal previos a la reforma política de 2016 .....	90

### **CAPÍTULO 3**

#### **EL CAMBIO POLÍTICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2016**

3.1 Introducción .....	97
3.2 Las iniciativas de 2010 para la reforma constitucional .....	98
3.3 Iniciativas de 2013 .....	102
3.4 Del dictamen del Senado de 2014 a la promulgación de la reforma en enero de 2016 .....	106
3.5 El núcleo de la reforma al estatuto político de la Ciudad de México .....	109
3.5.1 Los beneficios para la ciudadanía .....	109
3.5.2 Los cambios relativos al régimen político y de gobierno: estructura de los tres poderes .....	110
3.5.3 Los cambios relativos al régimen político y de gobierno: demarcaciones territoriales .....	113
3.5.4 La proyección de una Constitución para la capital ...	117

### **CAPÍTULO 4**

#### **EL PROCESO CONSTITUYENTE Y LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

4.1 El Proyecto de Constitución de la Ciudad de México.....	119
---	-----



4.1.1	Los trabajos del grupo redactor y la participación de la ciudadanía.....	120
4.1.2	La definición de los contenidos del Proyecto de ley fundamental para la Ciudad.....	123
4.1.3	Los derechos humanos en el Proyecto de Constitución.....	125
4.1.4	La propuesta de regulación sobre el Poder Judicial..	130
4.2	El proceso constituyente.....	135
4.2.1	La conformación de la Asamblea Constituyente: diputados electos y miembros del Congreso federal..	135
4.2.2	Los debates sobre los derechos humanos en la Asamblea Constituyente.....	142
4.2.3	Propuestas y debates sobre el Poder Judicial: la relevancia del artículo 122 de la Constitución Federal.....	151
2.2.4	La propuesta de creación de una Sala o Tribunal Constitucional.....	161
4.2.5	La aprobación de la carta magna de la Ciudad de México.....	165
4.3.	La Constitución Política de la Ciudad de México.....	168
4.3.1	Los principios constitucionales.....	168
4.3.2	La Carta de Derechos.....	171
4.3.3	El Poder Judicial en la Ciudad de México.....	173
4.3.4	La Sala Constitucional y la función judicial.....	179

## **CAPÍTULO 5**

### **INICIATIVAS PRESENTADAS**

#### **RESPECTO A DERECHOS HUMANOS**

5.1	Las razones subyacentes tras las propuestas de reformas que realizamos al Proyecto de Constitución.....	183
5.2	Propuestas sobre derechos personales: derecho a la vida...	185
5.3	Aborto y derechos reproductivos.....	192

LA FUNCIÓN DEL PODER JUDICIAL COMO GARANTE DE LOS DERECHOS HUMANOS...	10
5.4 Derechos con relación a la familia y la educación .....	195
5.5 Iniciativa sobre la libertad de conciencia y la libertad religiosa .....	202
5.6 Armonización de la libertad de expresión y manifestación con el derecho a circular y a la movilidad.....	205
5.7 Iniciativas sobre derechos englobados en el área del derecho a la Ciudad.....	214
5.7.1 Derecho al medio ambiente sano y derecho a la salud .....	215
5.7.2 Otros aspectos de derechos relativos a al uso de la Ciudad .....	224
5.7.3 Patrimonio cultural.....	228
5.7.4 El uso del suelo .....	230
5.8 Coordinación en la defensa de los derechos humanos.....	233
5.9 Los deberes de protección a los animales.....	234
5.10 Propuesta sobre la propiedad privada .....	238

## **CAPÍTULO 6**

### **LA EXISTENCIA DE NORMAS DE DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD: IMPUGNACIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD Y SENTENCIA DE LA SUPREMA CORTE**

6.1 La discusión sobre la potestad para incluir normas sobre derechos humanos: cuatro argumentos de la impugnación constitucional de la Procuraduría.....	243
6.2 Decisión de la Suprema Corte sobre el reconocimiento de derechos humanos en la ley fundamental de la Ciudad .....	248
6.3 Inclusión de derechos y libertades (art. 6) y decisión de la Suprema Corte sobre impugnaciones de la PGR .....	258
6.4 Reconocimiento de derechos de participación política y expresión (art. 7) .....	265
6.5 Inclusión de derechos educativos (art. 8), impugnación de la Procuraduría sobre acceso a la tecnología y resolución de la Suprema Corte.....	267

6.6	Derechos relativos a una “Ciudad solidaria” (art. 9) y decisión de la Suprema Corte sobre la impugnación del derecho al agua .....	273
6.7	Derechos relativos a una “Ciudad productiva” (art. 10), impugnación de la PGR sobre competencia en cuestiones laborales y resolución de la Suprema Corte .....	276
6.8	Derechos relativos a una “Ciudad incluyente” (art. 11) y decisión de la Suprema Corte sobre migrantes .....	279
6.9	Otros derechos: a la Ciudad, a la Ciudad habitable y protección de animales (arts. 12, 13 y 14) .....	283

## **CAPÍTULO 7**

### **LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

7.1	Supremacía de la Constitución Federal en caso de contradicción con normas de derechos de la ley fundamental local .....	287
7.2	Derechos individuales y derechos colectivos en la carta magna de la Ciudad de México .....	289
7.3	La obligación de las autoridades de la Ciudad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos .....	291
7.4	Los deberes de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos .....	295
7.5	El principio “pro homine” y el control de constitucionalidad como garantía de protección de los derechos .....	298
7.6	La capital del país como “Ciudad garantista” .....	302
	7.6.1 Introducción .....	302
	7.6.2 Progresividad de los derechos .....	304
	7.6.3 Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos en la Constitución de la Ciudad .....	310
	7.6.4 Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos en la Ley de desarrollo .....	317

LA FUNCIÓN DEL PODER JUDICIAL COMO GARANTE DE LOS DERECHOS HUMANOS...	12
7.6.5 El derecho a la reparación integral.....	319
7.7 Conclusión sobre la primera hipótesis: la Constitución de la Ciudad logró incluir un catálogo de derechos fundamentales .....	325
7.7.1 El propósito de la Asamblea de hacer una Constitución que incluya ampliamente los derechos.	325
7.7.2 El debate constitucional sobre el carácter concurrente o excluyente de la competencia federal y local para reconocer derechos humanos.....	327
7.7.3 La integración del sistema de derechos al planeamiento político de la Ciudad como garantía de efectividad.....	329
7.7.4 Control de constitucionalidad y facultad de inaplicación de normas contrarias a tratados internacionales por el Poder Judicial de la Ciudad ...	333
7.7.5 Colofón sobre la facultad de la Constitución de la Ciudad para incluir derechos nuevos y receptor derechos ya reconocidos a nivel federal.....	334

## **CAPÍTULO 8**

### **LITIGIOS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONFORMACIÓN Y FUNCIONES DEL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y SENTENCIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

8.1 El Poder Judicial en la Constitución de la Ciudad y las impugnaciones ante la Suprema Corte de Justicia .....	335
8.2 Acción de inconstitucionalidad de la Procuraduría General de la República y sentencia de la Suprema Corte de Justicia .....	338
8.2.1 Impugnación sobre el Consejo Judicial Ciudadano...	338
8.2.2 Decisión de la Suprema Corte sobre el Consejo Judicial Ciudadano .....	342
8.2.3 Impugnaciones de la PGR al control de constitucionalidad local.....	351

8.2.4	Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el control de constitucionalidad en la Ciudad.....	353
8.2.5	Impugnación de la PGR contra la acción de protección efectiva de derechos y resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	362
8.3	Las controversias constitucionales relacionadas con el Poder Judicial.....	364
8.3.1	Controversia Constitucional 81/2017, promovida por el Tribunal Superior de Justicia del DF sobre el mandato de su Presidente, el Consejo de la Judicatura y el Consejo Judicial Ciudadano .....	365
8.3.2	Controversia Constitucional 83/2017, promovida por el Poder Ejecutivo Federal sobre el control de constitucionalidad en la Ciudad.....	376
8.3.3	Controversia Constitucional 97/2017, promovida por la Cámara de Senadores del Congreso sobre el control de constitucionalidad y de convencionalidad en la Ciudad .....	383
8.4	Conclusión sobre la segunda hipótesis: la conformación del Poder Judicial en el Proyecto y en la Constitución debilitaron su independencia y autonomía para actuar como garante de los derechos.....	385
8.4.1	Los mecanismos de sumisión en la estructura del Poder Judicial en el Proyecto presentado por el Jefe de Gobierno.....	385
8.4.2	El texto aprobado: un Poder Judicial débil y sus dificultades para proteger los derechos fundamentales.....	388
8.4.3	La intención de controlar al Poder Judicial.....	392
8.4.4	Colofón sobre el fortalecimiento o avasallamiento del Poder Judicial en el Proyecto y en la Constitución adoptada.....	395

**CAPÍTULO 9**  
**EL PODER JUDICIAL COMO GARANTE**  
**DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

9.1	El Poder Judicial como poder del Estado.....	397
9.2	El papel del Poder Judicial en una Ciudad democrática ....	399
9.3	La tutela judicial efectiva .....	401
9.4	Los órganos del Poder Judicial y la protección de los derechos.....	404
9.4.1	Justiciabilidad y exigibilidad: la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías.....	404
9.4.2	La Sala Constitucional y su cometido en la protección de los derechos .....	414
9.4.3	Los jueces de tutela de los derechos humanos de la Ciudad de México .....	419
9.5	El papel del Poder Judicial como garante de los derechos: retos y perspectivas .....	422
9.5.1	Independencia, autonomía y solidez del Poder Judicial.....	422
9.5.2	Acceso a la justicia .....	437
9.5.3	Impunidad.....	439
9.5.4	Deficiencias en la impartición de justicia .....	440
9.5.5	La ética judicial, fundamento de la justiciabilidad de los derechos humanos.....	441
9.6	Conclusión sobre la tercera hipótesis: fortaleza institucional e independencia del Poder Judicial para ser garante de los derechos como fruto de las resoluciones de la Suprema Corte .....	448
9.6.1	Defensa de la independencia del Poder Judicial ante el Consejo Judicial Ciudadano y el Consejo de la Judicatura .....	448
9.6.2	Defensa de la posición institucional del Presidente del Tribunal Superior de Justicia local .....	452

9.6.3 Defensa de la conformación del presupuesto judicial por una mayoría de miembros pertenecientes a dicho Poder .....	454
9.6.4 Defensa de la constitucionalidad de la acción de protección efectiva de derechos .....	455
9.6.4 Colofón sobre la actuación de la Suprema Corte de Justicia en la defensa de la independencia del Poder Judicial de la Ciudad .....	456
<b>CONCLUSIONES</b> .....	457
<b>FUENTES DE CONSULTA</b> .....	475





## **AGRADECIMIENTOS**

“Si no os doy, padres conscriptos, gracias tan cumplidas como merecen los inmortales favores que a mí, a mi hermano y a nuestros hijos habéis hecho, os ruego y suplico lo atribuyáis menos a tibieza de mi reconocimiento que a la grandeza de vuestros beneficios.”

Cicerón

“Discurso de Cicerón al Senado cuando volvió del destierro”,  
trad. Juan Bautista Calvo,  
en *Obras Completas*, Madrid, 1919, t. xv, p. 18.

Son tantos y tan profundos los motivos de agradecimiento que tengo en la realización de esta Tesis, que corro el peligro de no ser exhaustivo como debiera y quisiera, para poder agradecer a las personas e instituciones que lo hicieron posible.

Además de agradecer a quienes me dieron su valioso apoyo en la elaboración de este trabajo, quiero incluir a quienes hicieron posible el Programa de Doctorado nacido del convenio entre la Universidad Panamericana de México con la Universidad de Salamanca de España; a las personas que nos

acompañaron en los trabajos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México; a las instituciones que me permitieron participar activamente en las impugnaciones ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondientes a las disposiciones de la Constitución de la Ciudad de México relativas al Poder Judicial y; a quienes patrocinaron mi participación en el Programa de Doctorado.

Quienes hicieron posible el Programa de Doctorado:

Por la Universidad de Salamanca: el Profesor José Luis Cascajo Castro y el Profesor Eusebio González García (†).

Por la Universidad Panamericana: el Profesor José Antonio Lozano Diez.

Desde Grupo Televisa: la Doctora Sitlali Torruco Salcedo.

En implementación del Programa de Posgrado nuestro reconocimiento y agradecimiento al Claustro de Profesores, al equipo académico y administrativo de la Universidad Panamericana; al Profesor Pablo Moreno Pedraz —Director de la Escuela de Doctorado—, al Profesor Pedro Tomás Nevado-Batalla Moreno, a la Profesora María José Corchete Martín, a la Sra. Ma. José Calzada García, al Sr. Guillermo Robles Sáiz.

En la Asamblea Constituyente mi agradecimiento a:

El Partido Verde Ecologista de México, a Jesús Sesma Suárez, Carlos Arturo Madrazo Silva, Carlos Alberto Puente

Salas, Armando Martínez Gómez, Alhely Rubio Arronis, Roberto Calderón de la Barca Núñez, José Alberto Balbuena González, Jessica Armenta Reyes y Ulises Aguilar Bravo.

A mi equipo de asesores en la Asamblea Constituyente:

Verónica Toller, Gabriela Aguilar Martínez, Marcela de la Fuente Avila, Ángel Israel Crespo Rueda y Berenice Concepción Ortiz Rodríguez, y el grupo de profesores de la Universidad Austral, dirigido por el Dr. Fernando Toller, y conformado por Ignacio Boulin, Lucas Gómez, Leonardo Orlanski y Esteban Russell.

Del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México:

A su Presidente, Mag. Rafael Guerra Álvarez.

A sus ex Presidentes: Mag. Álvaro Augusto Pérez y Dr. Edgar Elías Azar.

De la Universidad Nacional Autónoma de México:

Al Profesor Raúl Juan Contreras Bustamante, la Profesora María Leoba Castañeda Rivas, al Profesor Rodrigo Brito Melgarejo y la Profesora Trilce Fabiola Ovilla Bueno.

De Grupo Televisa SAB:

Al Sr. Emilio Azcárraga Jean y al Lic. Joaquín Balcárcel Santacruz.

A mi asistente Lizbeth Salcedo Valderrama.

A Adrián Morales Pérez, y

Al gran equipo de profesionales que integran la Vicepresidencia Jurídica: Directores Generales, Directores, Coordinadores, Gerentes, Abogados, Pasantes, Asistentes y compañeros de las áreas administrativas y de servicios.

Agradecimientos especiales:

Al Sr. Bernardo Gómez Martínez y al Lic. Alfonso de Angoitia Noriega, Co-Presidentes de Grupo Televisa, por su confianza al depositar en mi persona la alta responsabilidad de dirigir la Vicepresidencia Jurídica durante estos años, por apoyar mi participación en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y por su soporte para mi participación en el Programa de Doctorado de la Universidad de Salamanca

A la Licenciada Marcela de la Fuente Avila, cuyo invaluable apoyo y acompañamiento hicieron posible la conclusión de este trabajo académico y quien, de manera paciente, constante, eficaz y eficiente, coordinó todos los detalles durante nuestra participación en la Asamblea Constituyente.

Al Doctor Fernando Alfonso María Toller, por el honor que me concedió al aceptar dirigir esta Tesis. Gran maestro, académico profundo y enterado, extraordinario conversador, formador de personas y equipos, agudo estratega en proyectos

complejos. Hombre bendecido con extraordinarios dones con los que honra a Dios poniéndolos al servicio de la defensa de la justicia, de los valores humanos más profundos y de la enseñanza del Derecho.



## **INTRODUCCIÓN**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada en enero de 2016, estableciendo un cambio sustancial para la Ciudad de México: transformar la naturaleza del entonces Distrito Federal en lo que en México se denomina “entidad federativa”, con condiciones similares al resto de estas (estados de la república), que juntos conforman la estructura federal del país. Así, la Constitución Federal estableció en su artículo 122 que la Ciudad de México gozaría de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Se convocó entonces a una Asamblea Constituyente de la Ciudad, con la misión de elaborar una Constitución como entidad federativa independiente.

Esta decisión histórica fue la respuesta largamente esperada por los ciudadanos de la capital del país, que no contaban con autonomía de gestión administrativa y política, a pesar de diversos elementos trascendentes, a saber: la importancia de su aportación a la actividad económica de la Nación; su importancia política, al ser el lugar en donde se toman las decisiones más importantes a nivel nacional, por su condición de sede de los poderes federales; su impacto en el orden social y cultural; y su peso demográfico como la ciudad más poblada del país.

La Ciudad de México seguiría siendo considerada la Capital y el sitio de asentamiento de los poderes federales, pero fuera de esto tendría una nueva naturaleza jurídica. Además de su autonomía, la reforma permitirá a los ciudadanos establecer un nuevo pacto social para estructurar esta entidad federativa. De esta manera, siempre en sintonía y supeditándose a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos signados por el país y ratificados por el Senado, se ofrece a la sociedad la posibilidad de darse una norma fundamental que guíe su vida interna y que permita reflexionar sobre los horizontes que busca como sociedad, para replantearlos.

Esta reforma, que posibilitó a la ciudadanía el dictado de un nuevo grupo de reglas de juego en la Ciudad de México, queda englobada en el marco más amplio de la reforma constitucional del artículo 1º de la Constitución Federal, ocurrida en junio de 2011, en la cual se reforzó la garantía de protección y promoción de los derechos humanos, en especial al reconocer los derechos humanos protegidos en los tratados internacionales en los que México sea parte. Se abrió así la posibilidad inédita de concretar y formular en una constitución moderna todo ese haz de derechos humanos y libertades públicas, dotándolos a la vez de garantías funcionales para su operatividad.

A su vez, paralelamente, se dio una oportunidad sin precedentes de plasmar una serie de cambios estructurales en los poderes que como entidad federativa habrían de ejercer el poder público, así como el replanteamiento de los instrumentos



de participación ciudadana, en aras de una democracia moderna y al servicio del bien de la gente, que fije objetivos de políticas públicas en función de los derechos humanos, a la vez que reconozca a la población herramientas eficaces de control del modo y alcances en que los poderes públicos cumplen con sus mandatos.

La elaboración de esta nueva ley fundamental planteó el gran reto de ser la primera Constitución del siglo XXI en el país, el más grande de lengua española. Incluyó también el reconocimiento y tutela de numerosos derechos humanos, entre los que pueden mencionarse los derechos de los pueblos indígenas y barrios originarios que integran desde antiguo esta ciudad capital, centro de una gran zona metropolitana, entre otras cuestiones que involucren derechos de última generación, relativos a la “ciudadanía” y “buena vida ciudadana”, los “derechos de lo cotidiano” en una entidad circunscrita de vivencia común, junto a herramientas de buen gobierno y elementos innovadores derivados de las resoluciones jurisdiccionales de órganos internacionales de derechos humanos y del desarrollo jurisprudencial en los tribunales federales desde la reforma constitucional de 2011.

Además, en la nueva Constitución se plasmaron novedosos esquemas de participación ciudadana y buen gobierno, incluyendo el combate de la corrupción. Vista de este modo, se trata de una Constitución que innovó los esquemas clásicos de las constituciones tradicionales al establecer no solo los derechos de los habitantes de la Ciudad de México, sino también, dotar a la ciudadanía de instrumentos eficientes para exigir a los

podere públicos el cumplimiento de los objetivos comunes y garantizar el gozo de los derechos fundamentales. Esta innovadora ley fundamental tiene también como objetivo que los poderes del gobierno estén enfocados en la satisfacción de los derechos de la ciudadanía, asegurando la llegada de los beneficios a los ciudadanos e incorporó la obligación del Estado de establecer un modelo de planeación, medición y evaluación de la implementación y desarrollo de los derechos humanos.

\* \* \*

Habiendo dado seguimiento por varios años al desarrollo de los derechos humanos en nuestro país —en especial en temas de libertad de expresión, derechos de autor y tutela judicial efectiva—, lo que se intensificó desde que cursé mi Doctorado en la Universidad de Salamanca en convenio con la Universidad Panamericana, al materializarse esta oportunidad histórica de reforma en mi ciudad, decidí entrar en la arena pública para conseguir aportar en lo posible al bien común, y, tras conseguir la postulación como candidato, fui elegido por voto popular como Diputado de la Asamblea Constituyente.

Esta oportunidad y experiencia histórica, me permitió combinar, el aporte específico personal como ciudadano a la Asamblea Constituyente —desde el mes de septiembre de 2016 hasta enero de 2017—, los estudios del doctorado y la investigación que presento en esta tesis doctoral. La investigación no solo abarcó los trabajos legislativos de la Asamblea Constituyente, sino las resoluciones de las diversas

controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que se presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que dieron forma al actual texto de la Constitución de la Ciudad de México, así como la consecuente creación de las normas secundarias por parte del nuevo Congreso de la Ciudad de México creado por la propia Constitución.

Me vi así directamente involucrado en las tareas de la Asamblea Constituyente, presidiendo el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México. Me correspondió participar en la Comisión Carta de Derechos, donde salió el reconocimiento de derechos ya conocidos, la ampliación de varios de ellos, así como el reconocimiento o la inclusión de derechos hasta ahora no asumidos en la arquitectura constitucional federal o estatal de México. Me correspondió también formar parte en la Comisión del Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos, de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Asimismo, fui miembro de la Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática. De la conjunción del trabajo en estas Comisiones, en especial de las dos primeras, más las tareas y debates del Pleno de la Asamblea Constituyente, surgió el humus de esta tesis doctoral. Tuve la oportunidad histórica de conocer de primera mano y de participar activamente en los debates más agudos de la Asamblea conformadora de la nueva Ciudad autónoma.

Como miembro de esas Comisiones, y como líder del Grupo Parlamentario del Partido Verde, presenté a la Asamblea

Constituyente de la Ciudad de México más de cuarenta iniciativas de redacción y de reformas al Proyecto de Constitución presentado por el Jefe de Gobierno, así como varias reservas a los Dictámenes de Comisiones. Como puede observarse en el apartado de Fuentes, al final de esta tesis, la mayoría de ellas son sobre temas de derechos humanos, y dos muy relevantes son comprensivas de los problemas del Poder Judicial que se exponen en este trabajo.

Además de agente y testigo de esos hechos en la Asamblea, me tocó luego participar como ciudadano, asesorando y dando mis ideas y visiones jurídicas en la Controversia de Constitucionalidad que inició el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, y de intercambiar pareceres con diversos actores jurídicos del país. De esta manera, tuve el privilegio de poder sugerir la inclusión en la misma de muchas de las ideas que había vertido en las iniciativas públicas presentadas a la Asamblea Constituyente sobre función judicial y sobre exigibilidad y justiciabilidad de los derechos fundamentales.

\* \* \*

Las hipótesis de trabajo tuvieron como objeto analizar si este nuevo pacto social ha logrado un instrumento que atendiera no sólo los grandes vértices políticos que estructuran al Estado, sino también especialmente al desarrollo y bienestar integral de la persona humana y a su dignidad, y si logró dotar a la ciudadanía de los elementos instrumentales e institucionales necesarios para el goce y exigibilidad de los derechos

fundamentales establecidos en el texto constitucional. Esto es, si la misma aportó en definitiva un instrumento jurídico-político con suficiente sustento para dar una correcta configuración al estatuto político-constitucional de la nueva Ciudad autónoma y de sus habitantes, o, por el contrario, si lo conseguido, a la postre vino a frustrar las posibilidades de concreción de una democracia representativa, que fuera favorable para el desarrollo del pueblo y exigente para el estamento político, y a la vez objetivar los derechos humanos, estableciendo las instituciones y los métodos para garantizar su disfrute efectivo por parte de la ciudadanía.

En ese orden la investigación se centró en el papel fundamental que juega el Poder Judicial para garantizar el goce de los derechos humanos reconocidos en la Constitución. Contar con el enunciado y reconocimiento de derechos de última generación para los habitantes de la Ciudad de México, no es suficiente, si no existe una tutela judicial efectiva que garantice su goce. Para el logro de tal objetivo era necesario que la propia Constitución dotara al Poder Judicial de la Ciudad con las facultades y andamiaje institucional necesario para poder cumplir su cometido como garante de los derechos fundamentales. De particular importancia resulta en este sentido la independencia y autonomía del Poder Judicial respecto del resto de los poderes del Estado.

En concreto, se estudiaron tres hipótesis:

- 1) si la Constitución de la Ciudad había adoptado un catálogo completo de derechos, que asumiera los derechos ya

reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, y que los superara, tanto perfilando más estos, cuanto incorporando otros;

2) si la configuración constitucional del Poder Judicial en la Constitución proyectada y finalmente adoptada había debilitado o anulado los requisitos de autonomía e independencia, convirtiendo en inoperantes los instrumentos procesales para que fuera garante efectivo de los derechos humanos de la persona y de la sociedad de la Ciudad;

3) si las intervenciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación había logrado salvar la separación de poderes, y dar un estatuto satisfactorio al Poder Judicial, para que cumpliera su función multiseccular de dar a cada uno lo suyo, y en particular si de este modo podrá cumplir la alta función de ser garante de los derechos humanos.

\* \* \*

Debe resaltarse el reconocimiento de la Asamblea Constituyente de los ejes rectores del texto constitucional para caracterizar a la Ciudad de México como una Ciudad garantista, esto es, la progresividad de los derechos; su exigibilidad; justiciabilidad; y el derecho a la reparación integral. En sintonía con ese planteamiento conceptual, presenté diversas tesis a través de iniciativas ante la Asamblea Constituyente para la conformación del Poder Judicial de la Ciudad de México, en particular, el Consejo de la Judicatura, el Pleno de Magistrados,

los juzgados de Tutela, la Sala Constitucional y el Consejo Judicial Ciudadano, así como de los procedimientos especiales como la acción de protección efectiva de derechos, mecanismo por medio del cual los Juzgados de Tutela, creados por la propia Constitución, conocen de manera directa de las violaciones a derechos humanos establecidos por la Constitución de la Ciudad de México. Estaba convencido de que el fortalecimiento del Poder Judicial y su independencia eran fundamentales para garantizar la tutela judicial efectiva y con ello el goce de los derechos humanos para los habitantes de la Ciudad de México, es decir, para asegurar que el Poder Judicial se constituyera como garante de los derechos humanos en la Ciudad.

Sin embargo, diversos actores políticos tanto diputados constituyentes, partidos políticos y otras estructuras del propio estado a nivel federal y local, cayeron en la tentación de aprovechar esta oportunidad para limitar las facultades del Poder Judicial de la Ciudad de México para someterlo al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo local, lo cual no solo afectaría a la postre a la propia judicatura, sino de manera más grave a la ciudadanía, poniendo en riesgo el goce de los derechos establecidos en la Constitución a su favor, haciendo nugatoria la tutela judicial efectiva, con un Poder Judicial disminuido, debilitado y dependiente de los otros poderes.

El trabajo reproduce los planteamientos que sustenté ante la Asamblea para cuestionar por inconstitucional la conformación del Poder Judicial propuesto en el texto constitucional con base en las tesis de esta investigación, que posteriormente fueron confirmadas en diversas Acciones de

Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales, que se describen en detalle más adelante, promovidas principalmente por la Procuraduría General de la República y el propio Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y que a la postre fueron resueltas favorablemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se logró así, tras un largo y zigzagueante camino, dotar a la ciudadanía de la Ciudad de un Poder Judicial autónomo e independiente, que pueda cumplir su función de ser garante de los derechos humanos.



# **CAPÍTULO 1**

## **ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

### **DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

#### ***1.1 Tenochtitlán, la ciudad mexicana***

Mencionar a la naturaleza política de la Ciudad de México y a sus instituciones es algo que no puede limitarse únicamente al entorno jurídico-constitucional, puesto que los recursos históricos, de dominación y simbólicos que hay a su alrededor, son componentes determinantes en la evolución de esta entidad federativa. Luego de todo, como dicen Arellano y Hurtado, “el sistema político no ha hecho sino reconocer en un estatuto particular el peso que la historia le ha otorgado a la Metrópoli de México”, de modo que, la naturaleza jurídica de la localidad más importante de la República mexicana podría ser más clara si se le relaciona con la narración de extensa duración en la que el territorio se ha desenvuelto.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Véase en este sentido Arellano Ríos, Alberto y Hurtado, Javier, *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, México, UNAM-IIIJ, 2011, p. 67.

Por esta razón, la primera parte de este estudio profundizará en el desarrollo histórico de la Ciudad de México para descubrir factores que nos ayuden a comprender mejor cómo ha cambiado el carácter y las instituciones de esta Ciudad en el lapso del tiempo.

Una evaluación de este tipo no puede ignorar que la fundación de la Ciudad de México en el siglo XIV, según la tradición acumulada a lo largo de los siglos por diversos historiadores y cronistas. De acuerdo con la misma, los mexicas o aztecas se asentaron en las islas del lago, donde I. vio la señal de un águila sentada sobre un nopal devorando una serpiente. Allí, hacia 1325, se inició la construcción de la gran Tenochtitlán.<sup>2</sup>

Cuando este grupo llegó a lo que hoy es el centro de México, eran nómadas y bárbaros, ya menudo eran tratados con desprecio; sin embargo, el espíritu guerrero y emprendedor de la comunidad ayudó a la ciudad a ocupar territorios importantes y desarrollarse rápidamente. Además, gracias a alianzas políticas con otros estamentos, la ciudad se convirtió gradualmente en el centro comercial de la región, pero sobre todo dominaba a las demás ciudades.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Cfr. Álvarez Arredondo, Ricardo A., *Historia de las formas de gobierno de la Ciudad de México*, México, Grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados LVIII Legislatura, 2002, p. 17.

<sup>3</sup> Cfr. Arellano Ríos, Alberto y Hurtado, Javier, *op. cit.*, p. 70.

Tlatoani fue una figura importante en la estructura política de Tenochtitlan y tenía la autoridad de legislador supremo, juez y comandante militar supremo. Su elección fue realizada por un consejo al que asistieron los más importantes representantes del aparato estatal, pero principalmente sus familiares. Además del tlatoani sobresalía *cihuacóatl*, también ocupaba una posición preponderante en la estructura de la ciudad, pues él era de hecho el jefe de la administración general. Este funcionario asesoraba a Tlatoani en sus decisiones y dictaba órdenes, pero también desempeñaba importantes funciones judiciales. Existía también una asamblea, denominada *tlatokan*, que albergaba a la autoridad suprema y constaba de cinco cámaras para sus funciones. Cada cámara tiene cuatro miembros, con el elemento familiar principalmente, siendo la mayoría sacerdotes o soldados. A medida que se recreaban las conquistas militares del imperio, el poder del comandante militar, que tomó el nombre de *tlacatecuhtli* (o según algunos autores *huitlatoani*) también se concentró en lo administrativo, judicial e incluso religioso.<sup>4</sup>

## ***1.2 La ciudad de México en el período español***

El poder e importancia que tuvo la gran Tenochtitlan a lo largo de los años se evidencia en el hecho de que para cuando llegó la expedición de España era un gran asentamiento que, como señala Álvarez Arredondo, tiene una población de unas

---

<sup>4</sup> Véase Álvarez Arredondo, Ricardo A., *op. cit.*, pp. 18-19.

doscientas mil personas, más que muchas ciudades europeas de la época, como las dos ciudades más pobladas de España.<sup>5</sup> Dado el tamaño y la magnificencia de Tenochtitlan, los españoles decidieron no construir otra ciudad sobre los canales y aguas de la gran cuenca. Así, gracias a la “participación del universo y la organización local, construyeron su capital en el corazón de la ciudad imperial; decidieron construir de inmediato sus palacios, sus templos; fortalece tus tradiciones y herencia”.<sup>6</sup> Fue uno de los hechos que condujo a la fusión secular que condujo al sincretismo colonial enriquecido con la gobernación.<sup>7</sup>

En cuanto al período que abarca los hechos que dieron paso a Colonia, cabe recordar que Hernán Cortés, guiado por los principios de la enseñanza jurídica salmantina, quiso desde un principio que su actuación se ajustara a la normativa de su tiempo y así, configurando pisó suelo americano, fundó el primer ayuntamiento continental: Villa Rica de Veracruz. Luego hizo lo propio con el cabildo de Coyoacán, y luego de la conquista de Tenochtitlan se constituyó un cabildo propio, mientras se realizaban trabajos de reconstrucción de muchos accidentes topográficos y aún se conserva la metrópolis de la ciudad destruida. El trazado de la Ciudad de México, dirigido

---

<sup>5</sup> Cfr. *ibidem*, p. 20. Este autor refiere, retomando datos expuestos por Edmundo O’Gorman, que en esa época Toledo tenía una población aproximada de 95 mil personas, mientras que Sevilla contaba con 75 mil.

<sup>6</sup> Cfr. *idem*.

<sup>7</sup> Véase González Schmal, Jesús, *Ciudad de México en el Congreso Constituyente 1916-1917*, México, INEHRM, 2018, p. 200.

por el maestro de obras Alonso García Bravo, se basa en el principio político de que la división es inevitable a pesar de la mezcla de razas y culturas.<sup>8</sup> Como indica Álvarez Arredondo:

“Las primeras noticias que se mantienen del gobierno de la ciudad datan del 20 de diciembre de 1522, fecha en la que, de acuerdo con Bernal Díaz del Castillo, ‘partieron hacia España don Alonso de Ávila y don Antonio de Quiñones, en calidad de procuradores, tanto de Hernán Cortés, como de la Nueva España’. Sin embargo, es hasta el 8 de marzo de 1524 cuando se registra la primera de las actas del Cabildo de la Ciudad de México [...].”<sup>9</sup>

A partir de ese momento, la ciudad pasó a tener la condición de capital, así consta en la radio real recibida en el ayuntamiento el 23 de octubre de 1531, donde se menciona como es la sede del gobernador, gobierno y cortes.<sup>10</sup> Cabe señalar que los españoles utilizaron el modelo dominante piramidal y central existente y que aún durante la conquista hubo cambios significativos en la organización política y forma de gobierno, la estructura de dominación sigue siendo la misma, con el capital no mexicano aun brillando, influyente como la

---

<sup>8</sup> Cfr. Álvarez Arredondo, Ricardo A., *op. cit.*, p. 21, y Porras Muñoz, Guillermo, *El gobierno de la Ciudad de México en el siglo XVI*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, p. 16.

<sup>9</sup> Álvarez Arredondo, Ricardo A., *op. cit.*, p. 22.

<sup>10</sup> Cfr. *ibidem*, p. 22.

ciudad más importante del territorio provino de Europa desde el siglo XVI hasta el XIX.<sup>11</sup>

### ***1.3 Estructura de gobierno en la Nueva España***

Sin embargo, la estructura de gobierno leal no es fácil de entender, ya que en ella las funciones del Poder Judicial se entrelazan con las del gobierno debido a que en España es importante el principio de “gobernar era imponer justicia”. Así, todos los funcionarios (diputados, gobernadores, alcaldes y alcaldesas) tienen facultades no sólo administrativas sino también judiciales.<sup>12</sup> Debe recordarse, sin embargo, que, durante los Habsburgo, los tribunales superiores o tribunales de reclamos de colonos cobraron importancia como instituciones auxiliares del gobernador. Se crean para garantizar la equidad y hacer cumplir la ley. En la Nueva España, la audiencia creada se instalará en la Ciudad de México y Guadalajara.<sup>13</sup> Entre ellos se encuentran los jueces o magistrados que sean expertos en derecho y que, como tribunales superiores, tengan competencia civil y criminal para conocer de asuntos de segunda instancia, y los terceros de las sentencias dictadas por el consejo y en el territorio de los gobernadores. Además, como jueces, pueden

---

<sup>11</sup> Cfr. Arellano Ríos, Alberto y Hurtado, Javier, *op. cit.*, p. 77.

<sup>12</sup> Cfr. *ibidem*, p. 78.

<sup>13</sup> Cfr. *ibidem*, p. 80. Las sentencias de estos órganos, no obstante, podían ser apeladas ante las Cortes Reales.

apelar el uso de la fuerza y brindar igual apoyo a la Iglesia en asuntos de fe.<sup>14</sup>

Después de esto, habrá tribunales "especiales" y "ordinarios". Los que anteriormente tenían autoridad para tratar asuntos que menoscababan o amenazaban la posición de la Iglesia, o los relacionados con el comercio o las mercancías; mientras que estos últimos eran los encargados de "gestionar los asuntos relativos a: 1) el Consejo Supremo de la India, que asesora al Rey sobre las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales de Europa, EE. UU. y Filipinas; 2) Audiencia o el Real Primer Ministro de México, cuyo campo de actividad es específicamente el judicial, por lo que es la máxima autoridad, y 3) Materia civil y penal".<sup>15</sup> En esa época también había tres tipos de audiencias, de diferente significado: una audiencia presidida por el mismo virrey; magistrados, que tenían gran autonomía y estaban encabezados por el gobernador y el capitán y

---

<sup>14</sup> Cfr. *idem*. Señala ahí que "las audiencias a las que específicamente correspondía la administración de justicia del más alto nivel, y en su calidad de tribunales de apelación, tuvieron también funciones gubernativas, ya fuera de asesoramiento o de gobierno, faceta que constituyó su principal diferencia con respecto a las metropolitanas". En ese sentido, véase también Borah, Woodrow, "El desarrollo de las provincias coloniales", en Borah, Woodrow (Coord.), *El gobierno provincial de la Nueva España 1570-1787*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pp. 35 ss.

<sup>15</sup> Arellano Ríos, Alberto y Hurtado, Javier, *op. cit.*, p. 81.

subordinados cuyo presidente era un abogado y administrativamente subordinado al virrey.<sup>16</sup>

Durante el período borbónico se crea un sistema de patronatos, que a fines del siglo XVIII se deslinda en la Nueva España según principios económicos, geográficos, históricos y culturales, dando paso a una nueva forma de división política. El territorio de la Nueva España se dividió en doce administradores, quienes llevaban el nombre de la ciudad que sería su capital y el lugar donde pretendía residir. A su vez, cada intención se divide en partidos, y estas ciudades en municipios.<sup>17</sup> El cabildo se constituyó entonces como órgano representativo de la comuna, cuyas funciones incluían “el buen gobierno de la ciudad, el control del presupuesto y de los ingresos de la comuna, la provisión de alimentos adecuados, la persecución de los delincuentes y la justicia local”.<sup>18</sup>

Durante la época colonial, como señalaron Arellano y Hurtado, el Cabildo de la Ciudad de México estaba integrado esencialmente por alcaldes, concejales, alguaciles, ejecutivos y

---

<sup>16</sup> Cfr. *ibidem*. La Corona española nombraba también jueces supremos honorarios y otros cargos.

<sup>17</sup> Cfr. *ibidem*, p. 83. Las intendencias fueron las siguientes: México, Puebla, Veracruz, Antequera de Oaxaca, Valladolid o Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango y Arizpe. A ellas se unieron las provincias de Nuevo México, la Vieja California y la Nueva California.

<sup>18</sup> Cfr. *ibidem*, p. 84. El Concejo o cabildo se integraba por los alcaldes, jueces municipales y por los concejales o regidores.



jueces, quienes ejercían sus cargos en un año. Luego sus integrantes fueron elegidos por voto popular e incluso por algunos pueblos indígenas. A estos espacios políticos se han sumado otros, como el sistema vecinal que custodia y gira en torno a la iglesia.<sup>19</sup>

#### ***1.4 Incidencia de la Constitución de Cádiz (1812)***

Muchos años más tarde, junto con la Constitución de Cádiz, se creó un proyecto institucional, en el que los signos adjuntos se dividieron en provincias y personajes del subdirector desaparecieron, lo reemplazaron por altas cabezas políticas. El texto de Cádiz proporciona diferentes funciones para las ciudades, como: 1) responsable de la policía en el campo de la salud y la conveniencia; 2) Alcalde auxiliar relacionado con la seguridad de las personas y la propiedad de los países vecinos, así como para mantener el orden público; 3) administrar e invertir en sus propias corrientes y árbitros de acuerdo con la ley y las regulaciones; 4) distribuir y recopilar una contribución; 5) cuidar de todas las escuelas de las primeras cartas y otras organizaciones educativas se pagará a todos los fondos; 6) Cuidar hospitales, hospitales, casas y otras organizaciones útiles; 7) tratar con la construcción y reparación de carreteras, carreteras, puentes y cárceles, montañas y plantaciones comunes y todas las obras públicas, servicios públicos y joyas

---

<sup>19</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 87-88.

necesarios; 8) desarrollar decisiones populares y presentarlas a Cortes para aprobar el Consejo Provincial y 9) alentar la agricultura, la industria y el comercio de acuerdo con la ciudad y las circunstancias de los países.<sup>20</sup>

Un aspecto de la Constitución de Cádiz a destacar es que ciertamente establece que la potestad de aplicar la ley en materia civil y penal corresponde únicamente a los tribunales. En esta disposición constitucional, en este sentido, se establece que ni el tribunal ni el rey ejercerán en ningún caso funciones judiciales, ni iniciarán causas pendientes, ni ordenarán la apertura de tribunales secretos. De hecho, el propio texto de Cádiz deja claro que las leyes dictarán el orden y formato del juicio, que será el mismo en todas las cortes, y tanto la Cámara de Cortes como el rey no pueden prescindir de ellas. Además, los tribunales no pueden cumplir otra función que la de juzgar y hacer cumplir lo dictado.<sup>21</sup>

Otro tema que debe ser destacado en la Constitución de 1812 es cómo proteger la independencia del Poder Judicial. Por ejemplo, se ha dispuesto que los jueces de paz y los magistrados no pueden ser destituidos de sus cargos (ya sea de forma temporal o permanente) sin causa comprobada y sentencia condenatoria conjunta, ni pueden ser destituidos de sus cargos sin proceso. Además, este texto constitucional dispone que los

---

<sup>20</sup> Artículo 321 de la Constitución Política de la Monarquía Española.

<sup>21</sup> Artículos 242 a 245.

tribunales designarán magistrados y magistrados por ley con facultades competentes.<sup>22</sup>

La Constitución de Cádiz pretendía claramente, como se puede deducir de estos y otros artículos,<sup>23</sup> limitar la monarquía española y marcar el paso de un estado absoluto a un estado monárquico absoluto, que disgusta a varios grupos. Entonces, cuando Crown volvió al poder, fue ignorado. Varios grupos en la Nueva España y en la península también se opusieron a la Constitución:

“Por ejemplo, cuando el virrey Calleja asumió el cargo, buscó recuperar los poderes de su virrey; Esto provocó protestas de las regiones de la Nueva España, y antes de que pudieran hablar, se informó que Fernando VII había derogado la constitución que había jurado anteriormente y la familia Cortés había desaparecido. Esto ciertamente contribuyó a la urgente percepción de independencia de toda la región.”<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Artículo 256.

<sup>23</sup> En materia tributaria, por ejemplo, la Constitución estableció que los territorios de ultramar tendrían su propia Hacienda, lo que evidentemente perjudicaba a la Hacienda Real.

<sup>24</sup> Arellano Ríos, Alberto y Hurtado, Javier, *op. cit.*, p. 91. Como muestra de esta situación cabe señalar que los miembros del Cabildo de la Ciudad de México el 8 de septiembre de 1821 se dirigían al rey Fernando VII de la siguiente manera:

“Señor Excelentísimo: Hemos llegado a circunstancias en que para resistir por más tiempo al sistema abrazado por el resto del

### ***1.5 La independencia y las vicisitudes de la Ciudad de México como Distrito Federal***

Inmediatamente después del Tratado de Córdoba del 24 de agosto de 1821 surgiría un estado independiente y soberano, conocido como el “Imperio Mexicano”. El artículo 4 de este documento establecía que el emperador establecería su corte en México, que se convertiría en la capital del Imperio y, por lo tanto, en el estado independiente emergente.<sup>25</sup>

La odisea imperial duró menos de un año, y tras la firma del Plan Veracruz y el Acta de Casa Mata (reflejo del espíritu de la república), el Congreso, a pesar de su mandato liberal, mantuvo sus libertades y amenazó con la secesión de algunos territorios y aprobó la ley constitucional federal el 31 de enero de 1824 y una Constitución federal el 4 de octubre del mismo

---

Reino, no tenemos facultades ni legales ni físicas y como el fin de toda sociedad sea la felicidad común de los que la componen [...] este cabildo espera de Vuestra Excelencia que ponga ya de una vez término al desorden y males que hemos sufrido y a los incomparablemente mayores que nos amenazan, si se continúa la oposición y que tenga Vuestra Excelencia la gloria de hacer la felicidad de un Pueblo. Dios guarde a Vuestra Señoría más años”.

Véase Oghaki Kishiro, *Ayuntamiento de la Ciudad de México 1808-1821*, tesis doctoral, México, El Colegio de México, 1984, p. 176.

<sup>25</sup> Cfr. Tratados celebrados en la Villa de Córdoba el 24 de agosto de 1821 entre los señores don Juan de O’Donojú, teniente general de los ejércitos de España y don Agustín de Iturbide, primer jefe del Ejército Imperial Mexicano de las Tres Garantías.

año.<sup>26</sup> En adelante, el pueblo de México será para siempre libre e independiente del Gobierno de España y de todas las demás autoridades, y dispondrá que el país adopte la forma de República Popular Federal para su gobierno.<sup>27</sup>

Si bien Morelos había intentado salvar el cabildo unos años antes como forma básica de organización social, el texto de la Constitución de 1824 no contenía disposiciones específicas respecto a las comunas.<sup>28</sup> Todo lo que se decía en las Reglas Básicas era que cada Estado estaba obligado a organizar su propio gobierno y administración interna sin oponerse a la Constitución ni al Acto Legislativo.<sup>29</sup> Como resultado, las federaciones resultantes continúan usando el texto de Cádiz como estándar en esta área; Sin embargo, la Constitución de 1824 establece claramente el poder de la Asamblea General para elegir la sede del más alto gobierno federal y ejercer el poder de la legislatura estatal en su distrito.<sup>30</sup> Nacería con ello el “Distrito Federal”, cuya denominación se inspiraría en la del Distrito de

---

<sup>26</sup> Cfr. Álvarez Arredondo, Ricardo A., *op. cit.*, p. 31.

<sup>27</sup> Véase Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 1 y 4.

<sup>28</sup> Cfr. Álvarez Arredondo, Ricardo A., *op. cit.*, p. 32.

<sup>29</sup> Cfr. Artículo 161, fracción I.

<sup>30</sup> Cfr. Artículo 50, fracción XXVIII. Además, de acuerdo con la fracción XXIX de este precepto, el Congreso también tendría facultades para variar la residencia del lugar de residencia de los poderes cuando lo juzgara necesario.

Columbia en los Estados Unidos de América.<sup>31</sup> Lo cierto, sin embargo, es que el origen del esta entidad de la federación, como indican Gutiérrez Salazar y Solís Acero:

“[...] se dio en forma inversa a como se gestó en el sistema federal estadounidense, puesto que, incluso, parte de u territorio fue tomado del entonces dilatado Estado de México, no por decisión de la legislatura de éste, sino por el recién instalado congreso general. En los Estados Unidos de América, por su parte, el territorio del Distrito de Columbia se constituyó en 1880, con la cesión de partes territoriales de los estados de Virginia y Maryland; los poderes federales habían residido antes en la ciudad de Filadelfia, Pensilvania, coexistiendo, en el tiempo y en el espacio, con los poderes locales de esta entidad federada.”<sup>32</sup>

De esta manera, con fundamento en el artículo 50 del texto constitucional de 1824, el Congreso de la Unión expidió el 18 de noviembre de 1824 el Decreto de creación del Distrito Federal, promulgado el día 29 del mismo mes y año por Guadalupe Victoria. En dicho Decreto se establecía lo siguiente:

“1º El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28ª del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.

---

<sup>31</sup> Cfr. González Schmal, Jesús, *op. cit.*, p. 202.

<sup>32</sup> Gutiérrez Salazar, Sergio y Solís Acero, Felipe, *Gobierno y administración del Distrito Federal en México*, México, INAP, 1985, p. 52.

2º Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

3º El gobierno federal y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente.

4º El gobierno político y económico del expresado distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley.

5º Inter se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.

6º En lugar del jefe político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno federal un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

7º En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.

8º El congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo congreso crea necesario, para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.

9º Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

10º Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una ley.”<sup>33</sup>

Sin embargo, para promulgar esta ordenanza, las discusiones en la legislatura se complicaron por las diversas propuestas sobre dónde debería concentrarse el poder federal<sup>34</sup> y la incompatibilidad de las legislaturas estatales establecidas en Nuevo México. que no estaba condenado a perder el territorio que reclamaba como suyo.<sup>35</sup> Finalmente, la decisión se confirmó y el Congreso decidió que la Ciudad de México fuera la sede de los poderes de la Unión, “ponderando los atributos geográficos,

---

<sup>33</sup> Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. La Ciudad de México*, t. 16, vol. I, México, Presidencia de la República, 1976, pp. 12-13.

<sup>34</sup> Una Comisión del Congreso había propuesto a Celaya, San Miguel, Villa Hidalgo (Dolores), Salamanca y Querétaro (en este último caso a ofrecimiento de la propia legislatura del Estado); sin embargo, el Congreso se decantó por erigir al Distrito Federal en el territorio del Estado de México. Gutiérrez Salazar, Sergio y Solís Acero, Felipe, *op. cit.*, pp. 54-55.

<sup>35</sup> Cfr. *idem*. Sobre este punto se ha señalado también:

“A pesar de que no tuvo efecto alguno [...] el 22 de octubre del mismo año, el Congreso General, que exponía ‘la necesidad de que se indemnizara previamente al Estado de México de la pérdida que sufriría si se declaraba a su capital ciudad federal’ ya que [...] se trató de un despojo del territorio central de dicho estado”.

Álvarez Arredondo, Ricardo A., *op. cit.*, p. 32.



estéticos, de defensa militar, de recursos económicos y culturales, de tradición histórica y de importancia política de la metrópoli”.<sup>36</sup>

Luego de establecido el federalismo en 1824, surgieron problemas en México que provocaron un serio conflicto entre quienes favorecían la conveniencia de mantener el federalismo y otro grupo fuerte que consideraba conveniente aceptar la modalidad centralizada. Finalmente, en 1836 se aprobó la segunda forma de organización a través de siete actos constitucionales, y con ella se inició una nueva era al incorporarse posteriormente el Distrito Federal al Departamento de la Ciudad de México, el antiguo estado del mismo nombre. El mismo fue administrado por un gobernador designado por las disposiciones de un decreto del Parlamento del 20 de febrero de 1837.<sup>37</sup>

De acuerdo con la Quinta ley constitucional, se establece un tribunal superior en las capitales de cada ministerio, y estos órganos son iguales e independientes en el ejercicio de sus

---

<sup>36</sup> Gutiérrez Salazar, Sergio y Solís Acero, Felipe, *op. cit.*, pp. 54-57. De acuerdo con el decreto de noviembre de 1824, “los poderes del Estado de México continuaron en la Ciudad de México hasta octubre de 1827, en que fueron a radicar a Texcoco, que se convirtió en la capital de dicho estado”.

<sup>37</sup> Cfr. *ibidem*, p. 58.

funciones.<sup>38</sup> El artículo 22 de esta Ley señalaba como facultades de estos tribunales:

1) Conocer en segunda y tercera instancia de las causas civiles y criminales pertenecientes a su respectivo territorio y en primera y segunda de las civiles de los Gobernadores de los Departamentos, cuya Capital estuviera más inmediata, y de las civiles y criminales comunes de los magistrados superiores de estos;

2) Conocer en primera y segunda instancia de las causas criminales comunes, de las de responsabilidad y de los negocios civiles en que fueren demandados los jueces inferiores de su territorio. En las mismas instancias, de las que debieran formarse contra los subalternos y dependientes inmediatos del tribunal por faltas, abusos o excesos cometidos en el servicio de sus destinos, y en tercera instancia de los negocios que promovieran o causas que se formaran en iguales casos, en los departamentos cuya capital estuviera más inmediata;

3) Conocer de los recursos de nulidad que se interpusieran de las sentencias dadas por los jueces de primera instancia en juicio escrito, y cuando no tuviere lugar la apelación, así como de las de vista que causaren ejecutoria;

4) Dirimir las competencias de jurisdicción que se suscitaban entre sus jueces subalternos;

---

<sup>38</sup> Cfr. Artículos 18 y 19 de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.

5) Conocer de los recursos de protección y de fuerza que se interpusieran de los jueces eclesiásticos de su respectivo territorio, no arzobispos ni obispos;

6) Declarar en las causas de reos inmunes los casos en que debía pedirse a la jurisdicción eclesiástica su consignación;

7) Calificar a los letrados que debían ocupar las vacantes que ocurrieran en los mismos tribunales, verificándolo precisamente con intervención de los gobernadores y juntas departamentales respectivas;

8) Nombrar a los jueces de primera instancia de su territorio, precediendo la intervención de los gobiernos y juntas departamentales respectivas, y

9) Nombrar a sus subalternos y dependientes respectivos.

La misma Ley también establece que se nombrarán jueces inferiores en las oficinas de distrito de cada ministerio, junto con los tribunales correspondientes, para conocer de las causas civiles y penales en la etapa preliminar. Existirán también estos jueces en los jefes de partido designados por los colegios ministeriales de acuerdo con los gobernadores, siempre que la población de todo el partido no baje de veinte mil almas. Estos jueces estarán limitados únicamente por su conocimiento de los

juicios, y en los cuales los alcaldes de las ciudades ejercerán las atribuciones que prescribe la ley.<sup>39</sup>

Unos años más tarde, luego de una revuelta armada en agosto de 1841 contra el presidente de centroderecha Anastasio Bustamante, se convocó una Asamblea Legislativa para considerar y, si fuera necesario, enmendar la Constitución existente, de modo que se pudiera introducir una nueva regla básica si fuera necesario. Sobre la base de la Base Tacubaya, se estableció un gobierno provisional, que a su vez convocó a la Asamblea Legislativa. Durante los trabajos de esta agencia, Mariano Otero en abril de 1842 propuso la creación de un gobierno republicano, representativo, popular y federal; sin embargo, el general Santa Anna, designado presidente interino de la república, dio un golpe de Estado contra su gobierno y disolvió la Asamblea Constituyente. Posteriormente, establecería una Junta Nacional Legislativa que estaría a cargo de elaborar las Bases Orgánicas de 1843, en las cuales se adoptó también el centralismo.<sup>40</sup> Con ello, se seguiría desconociendo la existencia del Distrito Federal, pero la Ciudad de México seguiría teniendo el carácter de capital del Departamento de México.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Cfr. Artículos 25 a 30. En esta Ley se señalaba también que no habría más fueros personales que el eclesiástico y militar.

<sup>40</sup> Cfr. Vázquez Alfaro, José Luis, *Distrito Federal. Historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM-Senado de la República, 2010, pp. 12-13.

<sup>41</sup> Cfr. Gutiérrez Salazar, Sergio y Solís Acero, Felipe, *op. cit.*, p. 58. Estos autores señalan, además:

En 1847 se restableció la Constitución de 1824 a través del Acta Constitutiva y de Reformas, llevando a la restauración del federalismo. Así, el Distrito Federal reapareció en la organización del país de acuerdo aproximadamente con los mismos principios que en el primer texto constitucional de México como nación independiente. Sin embargo, hubo un giro: mientras que la Constitución de 1824 establecía que solo los estados podían ser elegidos senadores, el Acta Constitutiva estipula que, mientras la Ciudad de México sea un estado del distrito federal, tendrá derecho a votar en las elecciones presidenciales y nombrarían dos senadores.<sup>42</sup>

Las vicisitudes del siglo XIX, reflejadas en la historia capitalina de la república, continuaron varios años después, cuando, como señalan Gutiérrez Salazar y Solís Acero, Santa Anna volvió al poder e hizo caso omiso de la Ley. Para revolucionar. El Distrito Federal desaparecerá nuevamente y el gobierno de la Ciudad de México pasará a un cabildo integrado por un presidente, doce regidores y un síndico, según lo dispone

---

“Durante el período de vigencia del régimen centralista, en virtud del cual la Ciudad de México perteneció al Departamento de México, aquella mantuvo representación política ante el congreso, de acuerdo con los sistemas de elección de diputados y senadores, contemplados por las correspondientes constituciones, en función de los diferentes departamentos, a uno de los cuales correspondía la Ciudad de México”.

<sup>42</sup> Cfr. Artículo 6º, último párrafo del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos de 1847.

la ordenanza municipal provisional de la Ciudad de México el 2 de mayo de 1853.<sup>43</sup> Poco después, la misma Santa Anna emitió un decreto el 16 de febrero de 1854, magnificando lo que llamó el nuevo símbolo, el "Distrito de México", indicando límites aproximados en varias direcciones de San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, Xochimilco e Ixtapalapa, el Peñón Viejo y la medianía de las aguas del lago de Texcoco.<sup>44</sup>

### ***1.6 La Ciudad en la segunda parte del siglo XIX: Constitución de 1857, Segundo Imperio, República y Porfiriato***

Santa Anna saldrá de la escena pública luego de la revolución en Ayutla, y así se crearán las condiciones para el establecimiento de un Parlamento Extraordinario en el que el país se celebre como una república representativa, democracia y federal, aprobado en un texto constitucional el 5 de febrero de 1857. Al mismo tiempo, se pensó en cambiar la ubicación de las dependencias federales en Aguascalientes o Querétaro, pero luego de una serie de acalorados debates en el Congreso Constituyente, se decidió con poca ganancia quedarse en la Ciudad de México. Sin embargo, se supone que, en caso de cambio de posición de las dependencias federales en el territorio ocupado por el Distrito Federal, surgirá el estado del Valle de

---

<sup>43</sup> Cfr. Gutiérrez Salazar, Sergio y Solís Acero, Felipe, *op. cit.*, p. 59.

<sup>44</sup> Cfr. *idem*.

México.<sup>45</sup> Por lo que se refiere a las facultades para organizar al gobierno del Distrito Federal, estas se reservaron, como señala Álvarez Arredondo, para los ciudadanos al elegir, bajo la modalidad de voto indirecto, a sus autoridades municipales y judiciales.<sup>46</sup>

Como parte de las actividades de la Constitución de 1857, el Distrito Federal entrará en la etapa de administración. Por ejemplo, en mayo de 1861, el gobernador Miguel Blanco organizó la ciudad en una comuna integrada por los distritos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. El decreto por el que se hacían estos cambios desapareció del ayuntamiento y "estableció al frente de la capital un gobernador, cargo muy parecido a la imagen de la provincia en Francia".<sup>47</sup>

Durante el Segundo Imperio, que inició en 1863 y concluyó en 1867, sucedió algo muy particular:

"[...] el gobierno republicano abandonó la capital y anduvo itinerante por todo el país. Juárez, investido como presidente, cambiaba la sede de la capital del país en tanto él

---

<sup>45</sup> El artículo 46 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos señalaba:

"El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el distrito federal; pero la erección solo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes federales se trasladen á otro lugar".

<sup>46</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 38-39.

<sup>47</sup> Arellano Ríos, Alberto y Hurtado, Javier, *op. cit.*, p. 105.

también estaba errante. Su investidura de jefe de Estado, y siguiendo una idea monarquista para proteger a la República, trasladaba la capital al lugar en donde él se asentara. Política, simbólica y discursivamente fue un elemento nodal que dio legitimidad a la resistencia.”<sup>48</sup>

Si bien esta situación hizo que la Ciudad de México dejara de ser la capital de la República, fue la capital del gobierno real, por lo que en realidad hubo dos regímenes y dos capitales diferentes en el país.<sup>49</sup>

Finalmente, en 1867, Benito Juárez restablece definitivamente la República México adquirirá nuevamente su carácter de distrito federal, con los límites territoriales que le habían sido asignados y bajo las condiciones legales de gobierno expresado por la Constitución Federal de 1857, que vuelve a estar en vigor.<sup>50</sup> Durante la República Restaurada, la situación legal e institucional en la Ciudad de México no cambió mucho y los derechos políticos de sus habitantes quedaron estancados, salvo que tenían la posibilidad de elegir senadores durante la cámara alta.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Cfr. *idem*.

<sup>49</sup> Cfr. *ibidem*, p. 106.

<sup>50</sup> Cfr. Gutiérrez Salazar, Sergio y Solís Acero, Felipe, *op. cit.*, p. 66.

<sup>51</sup> Cfr. Arellano Ríos, Alberto y Hurtado, Javier, La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional, México, UNAM-IIIJ, 2011, p. 106.



Posteriormente, bajo el gobierno de Porfirio Díaz, la Ciudad de México volvió a ocupar su lugar para redefinir su división interna y siete circunscripciones, mientras las prefecturas se subdividían en municipalidades. Durante el régimen porfirista, el gobierno de la ciudad se establecía como una simple dependencia administrativa, ya que correspondía a la entonces Secretaría de Estado y al Despacho de Gobernación.<sup>52</sup> Como indica Ignacio Marván:

“Conforme a [una] ley de 1903, el Ejecutivo federal estaría a cargo de la administración de las municipalidades del D. F. por medio del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal, integrado por el gobernador designado del Distrito, el presidente del Consejo Superior de Salubridad, y un funcionario denominado director general de obras públicas. Todos estos funcionarios serían nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo. La seguridad quedaba a cargo de una inspección general de policía, para todo el Distrito, y de las comisarías de cada uno de los ayuntamientos.”<sup>53</sup>

El propósito de la Ley de 1903 fue mejorar la coordinación de las ciudades y los servicios públicos en el Distrito Federal. Además, la ley estipula que las comunas serán elegidas en elecciones directas de primer grado, conservarán sus funciones

---

<sup>52</sup> Cfr. *idem*.

<sup>53</sup> Marván Laborde, Ignacio, “La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano”, en *Cuestiones constitucionales*, núm. 4, enero-junio de 2001, p. 54.

políticas y tendrán solo un voto consultivo y un poder de supervisión con respecto al gobierno comunal autónomo de iniciativa y de veto sobre proyectos y contratos.<sup>54</sup> Cabe señalar que para ese momento se había abolido el carácter jurídico de los municipios y el gobierno federal se haría cargo de todos los derechos, propiedades, deberes y actividades de los municipios del condado y todos los gastos políticos requeridos por el gobierno y el presupuesto de la ciudad aprobado por el Congreso.<sup>55</sup>

Como se puede apreciar, durante el gobierno de Díaz, el Distrito Federal sufrió un importante declive en el estado de derecho, y como resultado de las reformas constitucionales y convencionales, sus habitantes se vieron privados de importantes derechos políticos, reduciéndose así el poder en el Distrito Federal.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Cfr. *idem*.

<sup>55</sup> Cfr. *idem*.

<sup>56</sup> Cfr. Gutiérrez Salazar, Sergio y Solís Acero, Felipe, *op. cit.*, p. 70.

**CAPÍTULO 2**  
**UN CENTENIO CONSTITUCIONAL:**  
**DEL DISTRITO FEDERAL A LA CIUDAD DE MÉXICO**  
**(1917-2016)**

El paso del Distrito Federal en la Ciudad de México como una nueva forma de organización política de la capital de la nación es producto de una interesante dinámica social que se desarrolló a lo largo del siglo XX y fue consolidado en las primeras décadas del siglo XXI.

Este proceso atraviesa momentos de incertidumbre y política, pero también acuerdos, consensos y cambios han dado lugar a la consolidación de las bases políticas institucionales que han hecho posible una nueva organización social.

Esta sección informa sobre estos cambios y ofrece elementos para luego comprender mejor la importancia otorgada a los derechos y el papel del Poder Judicial como su garante después de las elecciones constitucionales de 2016.

## ***2.1 La Ciudad de México en el texto original de la Constitución de 1917***

Después del complejo proceso de la Revolución mexicana que acabó con el Porfiriato (1910-1917), y siguiendo el llamado de Venustiano Carranza en 1916 a reformar la Constitución de 1857, se reunió en diciembre de ese año el Congreso Constituyente, que el 5 de febrero de 1917 aprobó un texto que, por sus características y por su contenido, se convertiría en un lo que marcaría una nueva etapa del constitucionalismo mexicano.

En este contexto, la regulación del Distrito Federal en debates de la Asamblea Constituyente encontró momentos importantes, el dictamen presentado por la Comisión que examinaría el proyecto sobre este tema, no correspondía a los intereses del líder del partido Ejército Constitucionalista.<sup>57</sup> El proyecto que se presentó al Constituyente, otorgaba al Congreso de la Unión facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

“1a. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las que tendrá la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

---

<sup>57</sup> Cfr. Gutiérrez Salazar, Sergio y Solís Acero, Felipe, *op. cit.*, p. 71.

2a. Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la municipalidad de México la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley.

3a. El Gobierno del Distrito Federal y el de cada uno de los Territorios, estará a cargo de un gobernador, que dependerá directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República y el de cada Territorio, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio y los comisionados a cuyo cargo esté la administración de la ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

4a. Los magistrados y los jueces de 1a. Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión en los mismos términos que los magistrados de la Suprema Corte y tendrán, los primeros, el mismo fuero que éstos.

Las faltas temporales y absolutas de los magistrados se substituirán por nombramientos del Congreso de la Unión y, en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La Ley Orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los jueces y la autoridad ante las que se les exigirán las responsabilidades en que incurran.

5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios, estará a cargo de un procurador general que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario

directamente del presidente de la República, el que lo nombrará y removerá libremente.”<sup>58</sup>

La primera de estas bases no provocó ningún tipo de discusión y fue aprobada, pero en lo que la segunda y tercera, hubo un debate que tuvo su origen con el voto presentado por Heriberto Jara porque para este miembro de la Asamblea Constituyente no había razón para sacar al municipio de México del régimen establecido para los demás de la república. Según él, el funcionamiento administrativo del municipio sería mucho mejor si contara con un cabildo integrado libremente por ciudadanos en el que sus votantes verían progresistas, siempre dispuestos a trabajar por la expansión de la ciudad. Por otro lado, un cuerpo de empleados designados por el ejecutivo, no con tal determinación los intereses puestos bajo administración y podría ser, en más de un caso, desconociendo el medio ambiente y, por lo tanto, no es el más adecuado para una buena gestión.<sup>59</sup>

La Comisión dictaminadora, que mantuvo en este punto el de Carranza, respondió ante estos planteamientos que la nueva organización de los ayuntamientos a través del establecimiento del municipio era incompatible la existencia de estos poderes de la federación en una misma población.<sup>60</sup> Apoyando también lo

---

<sup>58</sup> Artículo 73, fracción VI, del proyecto de Constitución propuesto por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de 1916-1917.

<sup>59</sup> Cfr. Gutiérrez Salazar, Sergio y Solís Acero, Felipe, *op. cit.*, p. 72.

<sup>60</sup> Jara, a su vez, para defender su voto señaló al respecto:

propuesto en el borrador, Palavicini argumenta que México no es una ciudad autónoma porque vive de fondos federales, es decir, de fondos estatales. Para este enviado, la ciudad siempre ha vivido de las ricas donaciones de todos los estados, lo cual es legal, pero por eso los capitalinos no tienen derecho a ellas. Entonces Palavicini se preguntó a quién le tocaría cuidar esos fondos, si venían de la federación. La respuesta obvia es que se supone que las plataformas ejecutan la federación.<sup>61</sup>

Después de haber sido ampliamente discutidas, finalmente las tres primeras bases de la fracción VI del artículo 73 fueron aprobadas en los siguientes términos:

“1a.- El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2a.- Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3a.- El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de Gobernadores que dependerán

---

“Si fuésemos a admitir que los poderes federales se lesionan por alguna disposición municipal, entonces admitiríamos también que las disposiciones municipales no pueden existir en donde residan los poderes de un estado, porque existe la misma relación [...] El deseo de centralizar ha hecho que la Ciudad de México vaya perdiendo poco a poco su autonomía como municipio libre [...]”.  
Cfr. *ibidem*, p. 73.

<sup>61</sup> Cfr. *ibidem*, p. 74.

directamente del Presidente de la República El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.”<sup>62</sup>

La quinta parte de estas bases se votaron en las mismas condiciones que el proyecto Carranza; sin embargo, la disposición judicial de este estatuto también ha sido revisada para fortalecer la independencia de los jueces de paz. Luego de discusiones en la Asamblea Legislativa, se decidió incluir un párrafo en el texto de la Constitución, donde el cuarto de estos fundamentos precisaría que a partir de 1923 los jueces y sentencias allí mencionados sólo pueden ser removidos de ellos. su cargo si tiene conocimiento de alguna irregularidad y después de ejercitar las acciones legales correspondientes por responsabilidad, a menos que haya sido ascendido a un cargo superior. Asimismo, dicho apartado establece que, con efectos a partir de la misma fecha, la retribución que dichos funcionarios perciban por sus servicios no podrá verse reducida durante su adscripción.<sup>63</sup>

De esta manera, comenzaría una nueva época en la regulación del Distrito Federal que tendría también sus bases en

---

<sup>62</sup> Texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857.

<sup>63</sup> Cfr. *ibidem*, artículo 73, fracción VI.



el artículo 44 constitucional<sup>64</sup> y sería desarrollada por la Ley de Organización del Distrito y Territorios expedida por Carranza el 14 de abril de 1917. Esta regulación permaneció hasta 1928, año en el cual se modificaría el artículo 73 para cambiar la forma en que se organizaba política y administrativamente al Distrito Federal.

## ***2.2 La reforma de 1928 y sus implicaciones en el gobierno del Distrito Federal***

En 1928, los términos del artículo 73 para el Distrito Federal. Una de estas iniciativas propondría cambios significativos a la organización de la ciudad que ya existe en el Distrito Federal. Sostuvo que esta forma de organización nunca logró los fines para los que fue adoptada, debido a los crecientes conflictos políticos y administrativos relacionados con la convivencia de gobiernos, quienes en ocasiones excluyen su poder y lo mezclan con otros. Así, en la justificación de esta iniciativa de reforma constitucional, se afirmó que “de acuerdo con la lógica y la realidad” sería más adecuado organizar la

---

<sup>64</sup> El texto original del artículo 44 constitucional señalaba:

“El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.

administración del Distrito Federal de manera unificada, con liderazgo y eficiencia. en todas las órdenes de servicio público.<sup>65</sup>

Para Obregón, por tanto, aunque la sustitución de las instituciones que en aquella época tenía el Distrito Federal debía ser materia de una ley secundaria, no estaba por demás consignar en el texto constitucional los lineamientos generales que podrían servir de base a esa ley que en su oportunidad se iniciara y expidiera. Y así se hizo, modificando la primera de las bases contempladas en la fracción VI del artículo 73 constitucional para establecer que el Gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del presidente de la república, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva.<sup>66</sup>

La otra iniciativa de Obregón buscaría incidir en el Poder Judicial. En su propuesta, quien fuera el candidato presidencial, señaló que uno de los movimientos más claros y enérgicos que había advertido en la opinión pública durante su campaña era el que se manifestaba en contra de la organización de justicia. Para él, era tan fuerte la voz de esa opinión tanto en los Estados como en el Distrito Federal, que creía su deber recogerla, aunque fuera sólo en parte, a través de reformas constitucionales. En

---

<sup>65</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de Reforma Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928, fechada el 14 de mayo de 1928.

<sup>66</sup> Cfr. Ley que reforma las bases 1a., 2a. y 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal, publicada en el *Diario Oficial* de 20 de agosto de 1928.

consecuencia, este jefe revolucionario pretendía corregir uno de los problemas que, a su parecer, tenía repercusiones importantes en la administración de justicia: la selección de hombres honrados que se encargasen de ella. Quizá tratando de justificar su incidencia en la integración del Poder Judicial y con el ánimo de encontrar una forma de remover a aquellos personas incómodas dentro de la judicatura, Obregón señalaba en su iniciativa de reforma constitucional que los ciudadanos que observaban una conducta honesta en la vida privada, dejaban frecuentemente de practicar esas virtudes cuando llegaban a un puesto público, por todos los halagos y oportunidades que los puestos públicos de significación traían consigo, y si estos funcionarios se veían asegurados por una impunidad previa. En cambio, cuando un funcionario público sabía que podía ser despojado de su empleo si no servía con honestidad y eficiencia y que podía sufrir el castigo correspondiente, cumplía sus funciones con honestidad. Por ello, en la iniciativa se propuso remover la garantía ilimitada de la inamovilidad judicial contenida en la Constitución de 1917, que constituía, de acuerdo con lo señalado en este documento, una positiva impunidad.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Cfr. Exposición de motivos de la iniciativa Reforma Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928, fechada el 25 de abril de 1928. En la iniciativa propuesta por Obregón también se indicaba:

“Yo creo que el proceso para deponer a un juez por mala conducta, no debe estar sometido a disposiciones infranqueables. Por esta virtud, mi proyecto de reformas considera, que aun cuando debe representarse la garantía de la inmovilidad judicial,

Otro de los aspectos en los que Álvaro Obregón puso énfasis fue la manera de elegir a los jueces que, a su entender, adolecía de serios e innegables inconvenientes. Para él, la participación de las Cámaras de la Unión y en su caso de todas las Cámaras Locales de la República para elegir ministros de la Corte y magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios, ponía en juego intereses eminentemente políticos, que tenían que desentenderse en la lucha de los reales méritos de honorabilidad y sabiduría que los candidatos, para atender a los compromisos y conveniencias que formaban la trama necesaria y lógica de la vida parlamentaria. Según Obregón, los hombres, cuando actuaban en grupo constituyendo entidades impersonales, perdían en gran parte la noción de sus responsabilidades. Además, a la hora de un debate, las colectividades se regían, a su entender, más por la pasión que por la inteligencia, y todos esos factores decisivos, hacían muy difícil la buena selección de quienes integraban el Poder Judicial por parte de los órganos legislativos, cuyos componentes tenían una función esencialmente política de la cual la justicia debía, hasta donde fuera humanamente posible, sustraerse. Por ende, atendiendo a la “doctrina y la práctica de países sabiamente organizados”, el entonces candidato presidencial, proponía que la facultad de

---

por ser una conquista de la doctrina constitucional incorporada por la Revolución a nuestro Código Político, el procedimiento para garantizar a la justicia contra la mala conducta de los jueces debe ser más expedito y accesible”.

nombrar altos funcionarios de la justicia residiera en el Presidente de la República, con la aprobación del legislativo.<sup>68</sup>

Atendiendo a estas consideraciones, las reformas propuestas fueron aprobadas y la base cuarta de la fracción VI del artículo 73 se modificó para establecer, en lo que concernía al Distrito Federal, que los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia serían hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgaría o negaría esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. En caso de que la Cámara no resolviera dentro de ese término, entonces se tendrían por aprobados los nombramientos y, sin la aprobación del órgano legislativo, no podrían tomar posesión los Magistrados nombrados por el titular del Ejecutivo. En el caso de que la Cámara de Diputados no aprobara dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el presidente de la República haría un tercer nombramiento, que surtiría sus efectos, desde luego, como provisional, y que sería sometido a la

---

<sup>68</sup> Cfr. *idem*. En la iniciativa se señalaba al respecto:

“Cuando la designación es hecha por el presidente, éste pone la garantía del vivo sentimiento de su responsabilidad, y en cierto modo se solidariza con la conducta del funcionario nombrado. El requisito de la aprobación del Senado despertará en el presidente de la República una mayor atención a los méritos de su candidato, apartándolo de la posibilidad de hacerla por favoritismo o pagar una adhesión incondicional. La intervención del Senado, por otra parte, no viciará los nombramientos, porque carecerá de la facultad de escoger un juez de su propio agrado”.

aprobación de la Cámara en el siguiente periodo ordinario de sesiones. En ese periodo de sesiones, dentro de los primeros diez días, la Cámara debería aprobar o reprobado el nombramiento, y si lo aprobaba o nada resolvía, el Magistrado nombrado provisionalmente continuaría en sus funciones, con el carácter de definitivo. Ahora bien, si la Cámara desechaba el nombramiento, cesaría desde luego en sus funciones el Magistrado provisional, y el presidente de la República, sometería nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara.<sup>69</sup>

Con la reforma también se estableció que, en los casos de faltas temporales por más de tres meses de los Magistrados, estos serían sustituidos mediante nombramientos que el presidente de la República sometería a la aprobación de la Cámara de Diputados, y en sus recesos, a la Comisión Permanente. En el caso de faltas de este tipo que no excedieran de tres meses, la Ley Orgánica determinaría la manera de hacer la sustitución y si faltare un Magistrado por defunción, renuncia o incapacidad, el presidente de la República sometería un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados. En caso de que la Cámara no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente daría su aprobación provisional, mientras se reuniera aquélla para dar la aprobación definitiva. Por lo que se refiere a los nombramientos de los Jueces de Primera Instancia, Menores y Correccionales, estos serían nombrados por el Tribunal Superior

---

<sup>69</sup> Cfr. Ley que reforma los artículos 73, 74, 76, 79, 89, 94, 96, 97, 98, 100 y 111 de la Constitución Política de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928.

de Justicia del Distrito Federal. Dichos jueces deberían tener los requisitos que la ley señalare y serían sustituidos en sus faltas temporales en los términos que la misma ley determinara.<sup>70</sup>

Finalmente, la reforma establecería que la remuneración que los Magistrados y Jueces percibieran por sus servicios no podría ser disminuida durante su encargo, pero también señalaría, atendiendo a la propuesta de Obregón, que dichos funcionarios judiciales podrían ser privados de sus puestos cuando observaran mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111,<sup>71</sup> o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

---

<sup>70</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>71</sup> Este precepto, que también sería reformado a través de la misma ley, establecía en su último párrafo:

“El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de las Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, y de los Jueces del Orden Común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados, primero y la Cámara de Senadores, después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación”. *Ibidem*.

### ***2.3 La incidencia en la organización del Tribunal Superior de Justicia de las reformas de 1934, 1951 y 1982***

Los contenidos de la fracción VI del artículo 73 constitucional cambiarían de nueva cuenta, por lo que se refiere a su base cuarta, en 1934. En esa ocasión para establecer una temporalidad definida a la duración del cargo de magistrados y jueces. La iniciativa de reforma fue propuesta por Lázaro Cárdenas, presidente electo de la República como candidato del Partido Nacional Revolucionario. Con ella se puso en entredicho la conveniencia de la investidura vitalicia de los funcionarios del Poder Judicial. Para el General Cárdenas, esta era absurda en un país joven, de organización democrática, que estaba propugnando por establecer un nuevo concepto de justicia distributiva. De acuerdo con lo planteado en la iniciativa:

“Cualesquiera que sean las excelencias que, desde un punto de vista meramente técnico, quieran atribuírsele a las investiduras judiciales vitalicias, en nuestro orden político es inexplicable que un grupo de funcionarios del Estado disfrute de un estatuto de privilegio, puesto que, por una parte, se prohíbe la reelección de la persona que haya desempeñado la Presidencia de la República, y se veda a los senadores y diputados del Congreso de la Unión que vuelvan a la Cámara en el periodo inmediato siguiente a aquel para el que fueron electos, y por la otra, se previene que los ministros de la Corte, magistrados del Circuito y jueces de Distrito sólo podrán ser removidos de sus cargos cuando observen mala conducta. La contradicción aparecerá tanto más notoria, si se piensa que la soberanía nacional reside como reza el artículo 39 de la Constitución, esencial y originalmente en el pueblo, y que



todo Poder Público dimana del pueblo y se instituye en su beneficio; porque la designación de funcionarios vitalicios entraña una renuncia, por parte del pueblo, a su derecho de renovar periódicamente los mandatos que otorgan a los funcionarios públicos. Y no se diga que no hay privación de ese derecho, desde el instante en que el pueblo puede, en cualquier momento, alterar o modificar su forma de gobierno; pues que, lo característico de la democracia representativa es que, mediante el juego normal y regular del mecanismo político, se provea a la designación de los funcionarios públicos; y para las investiduras judiciales se establece que sólo la muerte de quienes las ejercen faculta al pueblo, por medio de los legítimos representantes, para hacer un nuevo nombramiento.”<sup>72</sup>

Si bien en esta parte de la iniciativa de reforma constitucional se hace referencia al Poder Judicial de la Federación, más adelante se indica de manera clara que las mismas razones podían blandirse para establecer un periodo definido a los integrantes de los tribunales del Distrito Federal. Para Lázaro Cárdenas, por tanto, si se establecía que los funcionarios judiciales no desempeñarían su investidura por toda la vida, sino por un lapso limitado; si se capacitaba al pueblo para renovar periódicamente al Poder Judicial; si la elección de sus integrantes se hacía entre hombres que sintieran sinceramente la Revolución, cuyo espíritu no estuviera contaminado por las rutinarias prácticas judiciales; si se

---

<sup>72</sup> Exposición de motivos de la iniciativa Reforma Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1934.

facilitaba a la juventud el acceso a las magistraturas judiciales; y si los nombramientos recaían, como era de esperarse, en individuos de reconocida competencia profesional y de honestidad notoria, que tuvieran conciencia plena de su responsabilidad, y con el empleo de medios adecuados para exigirla, sin menoscabo de las normas moral y legalmente dictadas, se daría un gran paso en la reorganización del Poder Judicial, se le inyectaría, en suma, nueva vida.<sup>73</sup>

Con estos argumentos se propuso que el periodo por el cual desempeñaran sus funciones los magistrados judiciales fuera de seis años, a semejanza de lo que la Constitución establecía para el Presidente de la República y los senadores al Congreso de la Unión, pues, de esa forma, se conectaría más estrechamente a la judicatura con la marcha general de la administración, y se ahorrarían hasta donde fuera posible, los inconvenientes propios del tiempo de experimentación de los nuevos funcionarios.<sup>74</sup> De esta forma, en el último párrafo de la base cuarta, fracción VI del artículo 73 constitucional se estableció lo siguiente: “Los Magistrados y los Jueces a que se refiere esta base, durarán en sus encargos seis años; pero podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final

---

<sup>73</sup> Cfr. *idem*.

<sup>74</sup> Cfr *idem*.

del artículo 111 o previo el juicio de responsabilidad correspondiente”.<sup>75</sup>

En 1951 tendría lugar otra modificación a esta base de la fracción VI del artículo 73 de la norma fundamental. En esta ocasión sería el presidente Adolfo Ruiz Cortines quien propondría los cambios para “atender las necesidades más apremiantes en relación con la función judicial”. En un contexto en que se planteaba, a través de la legislación ordinaria, aumentar el número de tribunales civiles y penales del Distrito Federal y se anunciaba el aumento de los emolumentos de los funcionarios de la judicatura para que estos intensificaran sus labores y se crearan condiciones objetivas que los pusieran a salvo del ambiente de corrupción alimentado por las maniobras de litigantes poco escrupulosos, se planteó también modificar el texto constitucional para introducir procedimientos que permitieran la reelección de los integrantes de la judicatura. En realidad, la reforma se enfocaba a atender el grave rezago en la resolución de los juicios de amparo de los que tenían que conocer los juzgados federales, pero la inquietud por ofrecer mejores condiciones a jueces y magistrados tuvo como resultado cambios importantes también a nivel local. Para el Presidente de la República, tanto la ciencia política como la experiencia constitucional de los pueblos más civilizados demostraban la

---

<sup>75</sup> Decreto que reforma el último párrafo de la base 4ª de la fracción VI del artículo 73, el artículo 94 y las fracciones II y III del 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1934.

necesidad de que los titulares de órganos jurisdiccionales nacionales y supremos encontraran garantizada su independencia mediante su permanencia en el cargo que les había sido confiado, para que, en su augusta función de administrar justicia, sus decisiones se inspiraran en un espíritu puro de su misión al derecho, alejados de apetitos e intenciones extrañas a su superior misión.<sup>76</sup> De esta forma, el último párrafo de la base cuarta señalaría lo siguiente: “Los Magistrados y los jueces a que se refiere esta base, durarán en sus cargos seis años, *pudiendo ser reelectos* [énfasis añadido]; en todo caso, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente”.<sup>77</sup>

Finalmente, en 1982 el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado propuso una reforma al texto constitucional que cambiaría la forma en que se regulaba el sistema de responsabilidades de los servidores públicos (entre los que se incluía a los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal) y la base cuarta contenida en la fracción VI del artículo 73 se

---

<sup>76</sup> Cfr. Exposición de motivos de la iniciativa Reforma Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de febrero de 1951.

<sup>77</sup> Decreto que reforma los artículos 73, fracción VI, base cuarta, párrafo último; 94, 97, párrafo primero, 98 y 107 de la Constitución General de la República, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de febrero de 1951.

modificaría para adecuar sus contenidos con estas importantes modificaciones al Título Cuarto de la Constitución.<sup>78</sup>

#### ***2.4 1987: La reforma política que abrió la puerta al cambio***

El 28 de diciembre de 1986 el Presidente de la Madrid enviaría otra iniciativa de reforma constitucional que, después de ser acordada por el Congreso de la Unión y aprobada por las legislaturas de los Estados, se publicaría en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987. Para concebir la reforma, el titular del Ejecutivo federal convocó a partir del 17 de junio de 1986 a los partidos políticos, asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general, a participar en audiencias públicas de consulta sobre la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.<sup>79</sup> En el diálogo que se generó a partir de esa convocatoria, se presentaron, como se señala en la propia exposición de motivos de la reforma constitucional, dos posiciones de imposible conciliación. Por un lado, se planteaba mantener al Distrito Federal con el estatus

---

<sup>78</sup> Cfr. Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1982.

<sup>79</sup> Cfr. Exposición de motivos de la iniciativa Reforma Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987.

político y jurídico que tenía en la época, con la superficie que ocupaba y con su carácter de asiento de los Poderes Federales; sin embargo, en otro extremo se pensaba en crear un estado libre y autónomo en su territorio, con la elección directa del gobernador, de los diputados al correspondiente Congreso Local y de los presidentes municipales y ayuntamientos que suplirían a las delegaciones políticas.<sup>80</sup>

No obstante lo anterior, el Ejecutivo Federal consideró que era necesario asumir y ratificar las decisiones políticas fundamentales del pueblo mexicano de constituirse en una República Federal y, como consecuencia, reservar la circunscripción territorial para la residencia de los Poderes Federales, manteniendo el estatus político y jurídico del Distrito Federal y conservando su sede en la Ciudad de México, como se había decidido desde el 18 de noviembre de 1824.<sup>81</sup> Para el Presidente de la República, la existencia del Distrito Federal en el constitucionalismo mexicano y la determinación de su territorio teniendo como centro la Ciudad de México no respondía a imitación ni al azar, sino a claras razones históricas, políticas y económicas que lo explicaban y justificaban, pues a diferencia de otros distritos federales que habían surgido como nuevas demarcaciones donde se habrían de asentar las instalaciones que alojaran a los Poderes Federales, en lugares donde no había núcleos poblacionales relevantes asentados con anterioridad, el Distrito Federal de los Estados Unidos

---

<sup>80</sup> Cfr. *idem*.

<sup>81</sup> Cfr. *idem*.

Mexicanos teniendo como eje a la Ciudad de México, era una decisión con tradición histórica.<sup>82</sup>

Esto, sin embargo, no impidió que se hicieran cambios profundos en la forma en que, según lo establecido en la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, se regularía al Distrito Federal. Con la reforma se establecieron seis bases que cambiarían la forma de organización política y jurídica de esta entidad federativa. En la primera de ellas, se señalaría que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara una ley secundaria. En la segunda de estas bases, por su parte, se indicaría que la ley orgánica correspondiente establecería los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.<sup>83</sup>

Las bases tercera y cuarta se referirían a la Asamblea del Distrito Federal. En la primera de ellas se indicaba que, como un órgano de representación en el Distrito Federal, se crearía

---

<sup>82</sup> Cfr. *idem*.

<sup>83</sup> Cfr. Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987.

dicha Asamblea, integrada por cuarenta representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por veintiséis representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial. De acuerdo con la reforma, los representantes de la Asamblea del Distrito Federal serían electos cada tres años y por cada propietario se elegiría un suplente. Algo interesante sobre la regulación de este órgano legislativo es que esta calificaría la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral que se integraría por todos los presuntos representantes.<sup>84</sup>

De acuerdo con el decreto de reformas, la Asamblea tendría las siguientes facultades:

“A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes y reglamentos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, [tuvieran] por objeto atender las necesidades que se [manifestaran] entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la propiedad de la tierra,

---

<sup>84</sup> Cfr. *idem*.



crear reservas territoriales y fondos de vivienda; protección del medio ambiente y la preservación ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural;

B) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los [considerara] en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que [enviara] a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

C) Recibir los informes trimestrales que [debía] presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado por partidas y programas, que votado por el Pleno de la Asamblea [remitiría] a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

D) Citar a los servidores públicos que se [determinaran] en la ley correspondiente, para que [informaran] a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;

E) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;

F) Formular las peticiones que [acordara] el Pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que [plantearan] sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana;

G) Analizar los informes semestrales que [deberían] presentar los representantes que la [integraran], para que el Pleno de la Asamblea [tomara] las medidas que [correspondieran] dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión;

H) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que [hiciera] el Presidente de la República, en los términos de la base 5a. [...]

I) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior; y

J) Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.<sup>85</sup>

Por lo que respecta a la función judicial, la Base quinta del Decreto contemplaba que sería ejercida por el Tribunal Superior

---

<sup>85</sup> *Ibidem*. En el decreto se establecía también que las iniciativas que la Asamblea de Representantes presentara ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarían desde luego a comisión para su estudio y dictamen, mientras que los bandos, ordenanzas y reglamentos que expediera en ejercicio de sus facultades reglamentarias, se remitirían al órgano que señalara la ley para su publicación inmediata.

de Justicia del Distrito Federal, que se integraría por el número de magistrados que señalara la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determinara.<sup>86</sup> Asimismo, se hicieron modificaciones importantes para garantizar que la ley orgánica garantizara la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones. En la ley, según se señala en el decreto, se establecerían las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvieran a los tribunales de justicia del Distrito Federal. Otro aspecto importante de la reforma es que, para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia, se deberían reunir los mismos requisitos que se exigían a quienes formarían parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además, esos nombramientos serían hechos preferentemente entre aquellas personas que hubieran prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merecieran por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.<sup>87</sup>

Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con la reforma, serían hechos por el Presidente de la República, en los términos que previera

---

<sup>86</sup> Cfr. Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987.

<sup>87</sup> Cfr. *ibidem*.

la ley orgánica. Esa ley determinaría también el procedimiento para su designación, así como las responsabilidades en que incurrieran quienes tomaran posesión del cargo o llegaran a ejercerlo, sin contar con la aprobación correspondiente; la propia ley orgánica determinaría la manera de suplir las faltas temporales de los magistrados. Esos nombramientos serían sometidos posteriormente a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y cada magistrado, al ejercer su encargo, rendiría protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanaran, ante el Pleno de la propia Asamblea.<sup>88</sup>

En lo que se refiere a la duración de los magistrados en el ejercicio de su encargo, si bien con la reforma se contempló de nueva cuenta que fueran designados por seis años y que podrían ser reelectos, se dispuso también que, si lo fueren, sólo podrían ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución. La remuneración de los magistrados y jueces, atendiendo a la reforma, recibirían una remuneración adecuada e irrenunciable, que no podría ser disminuida durante su encargo.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>89</sup> Cfr. *idem*.

## 2.5 *La regulación constitucional del gobierno de la capital con la reforma de 1993*

El 6 de julio de 1993 se recibió en la Cámara de Diputados otra iniciativa de reforma constitucional presentada por Carlos Salinas de Gortari, quien en ese momento fungía como Presidente de la República. En la iniciativa presentada por el titular del Ejecutivo, se indicaba que las prácticas de gobierno en el Distrito Federal, al reconocer el pluralismo, habían ampliado, en aquella época, el ejercicio de las libertades y la cercanía del gobierno con los ciudadanos. En consecuencia, a fin de fortalecer la vida democrática en el país, sería transformar la forma de gobierno del Distrito Federal como órgano dependiente de la administración pública de la Federación en una nueva estructura institucional que garantizara la seguridad y la soberanía de los poderes de la Unión y, a la vez, la existencia de órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos.<sup>90</sup>

Con la reforma, se pretendía que los habitantes de la Ciudad de México participaran en la elección de sus autoridades, avanzándose así en hacer compatibles los derechos políticos locales con la garantía de unidad y con el ejercicio de las facultades de los poderes de la Unión en la capital de la República. En la iniciativa presentada por el Presidente de la República se indicaba también que la nueva realidad que se vivía

---

<sup>90</sup> Cfr. Exposición de motivos de la iniciativa Reforma Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993.

en la década de los 80 en la capital del país reclamaba diseñar instituciones en el marco de la Constitución para así mejorar la vida y la convivencia, para que la ciudad funcionara y para que la democracia avanzara. Era necesario, en consecuencia, una organización política que asegurara libertades, participación, democracia y estabilidad; que acercara el gobierno a los ciudadanos y que facilitara la cooperación de sus habitantes en la superación de sus grandes retos.<sup>91</sup>

Se planteó, por tanto, la creación de nuevas instituciones de gobierno del Distrito Federal para proteger el eficaz ejercicio de las atribuciones de los poderes de la Unión y, al mismo tiempo, garantizar la representación democrática de quienes habitaran la ciudad. Para ello, se modificaron diversos artículos constitucionales y se cambió la denominación del entonces Título Quinto del texto constitucional.<sup>92</sup>

La reforma contempló, entre otras cosas, un cambio radical en los contenidos de la fracción VI del artículo 73 del texto constitucional. En ella se establecería la Facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar lo relativo a esa entidad federativa, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes. Además, el artículo 122 de la Constitución se dedicaría al establecimiento de las pautas que regularían a la

---

<sup>91</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>92</sup> Cfr. *ibidem*. A partir de ese cambio constitucional el Título Quinto se denominaría “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”.

capital del país, señalando que el Gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerían por sí y a través de los órganos representativos y democráticos del gobierno del Distrito Federal.<sup>93</sup>

## ***2.6 La reconfiguración jurídica del Distrito Federal en 1996***

En 1996 otra iniciativa enviada al Poder Legislativo por parte del Presidente de la República cambiaría nuevamente la manera en que se regulaba constitucionalmente a la capital del país. Para concebir la reforma constitucional que pretendía lograr estos objetivos, se trabajó en mesas específicas sobre la reforma política del Distrito Federal cuyos trabajos se desarrollaron durante varios meses. Con estos trabajos, los dirigentes nacionales de los partidos políticos que estaban representados en el Congreso, así como los coordinadores de los grupos parlamentarios en el Senado y la Cámara de Diputados llegaron a conclusiones que marcaron el punto de partido para las deliberaciones que tendrían lugar en las comisiones especiales de carácter plural creadas en las Cámaras para concebir la reforma. En esas comisiones hubo acercamientos entre distintos partidos políticos y se generó un diálogo entre los

---

<sup>93</sup> Cfr. Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993.

legisladores cuyo resultado sería una serie de reformas y adiciones a la Constitución General con las cuales se dio un paso más en la evolución política del Distrito Federal.<sup>94</sup>

La iniciativa indicaba que, desde su creación, el Distrito Federal había sido un tema fundamental de atención del régimen republicano y federal en México. Además, debido a las profundas transformaciones que había experimentado, esa entidad federativa se había convertido en una de las urbes más pobladas y grandes del mundo que demandaba una revisión a profundidad de su estructura orgánica, de su vida democrática y de sus instituciones políticas.<sup>95</sup> Por lo tanto, para enunciar y deslindar la competencia y atribuciones que correspondían a los poderes federales y a las autoridades locales en el Distrito Federal, con la reforma se asignaron las competencias que corresponderían a cada uno de los órganos que actuaban en el Distrito Federal. De esta manera, se consagrarían de forma puntual las facultades que correspondían al Congreso de la Unión y al Presidente de la República. Asimismo, se establecerían las bases a las cuales se sujetaría la expedición del Estatuto de Gobierno por el propio Congreso de la Unión y se regularía la organización y funcionamiento de las autoridades locales.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Cfr. Exposición de motivos de la iniciativa Reforma Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.

<sup>95</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>96</sup> Cfr. *ibidem*.



Con la reforma se pretendía, además, preservar la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como asiento de los poderes de la Unión y capital de la República, pero al mismo tiempo acrecentar los derechos políticos de sus ciudadanos y reconfigurar el ámbito competencial entre los poderes federales y las autoridades locales a fin de garantizar la eficacia en la acción de gobierno para atender los problemas y las demandas de los habitantes de dicha entidad federativa. Una parte fundamental de la iniciativa era la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre, directa y secreta, pues esta era una aspiración democrática muy arraigada entre los ciudadanos de la capital del país.<sup>97</sup> Además, se pretendía reafirmar la naturaleza de la Asamblea como un órgano legislativo integrado por diputados locales y ampliar sus atribuciones de legislar, al otorgarle facultades en materias adicionales de carácter local. Finalmente, lo tocante al ejercicio de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, se planteó mantener los elementos indispensables para su

---

<sup>97</sup> Los transitorios de esta reforma “ordenaron que, por única ocasión, el jefe de Gobierno que se eligiera en 1997 desempeñaría un periodo de tres años a vencer en el año 2000, lo cual sucedió con el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, primer jefe de Gobierno electo en el Distrito Federal. Adicionalmente estableció que los titulares de los órganos político-administrativos serían electos popularmente hasta el año 2000; por lo que para el periodo que comenzó en 1997 fueron designados de forma indirecta por la Asamblea Legislativa a propuesta del jefe del Gobierno”, según explican Brito Melgarejo, Rodrigo y Guerrero Galván, Luis René, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a 100 años de reformas*, t. II: Artículos 50-136, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 312.

desempeño como eran la designación y ratificación de los magistrados que habrían de integrar el Tribunal Superior de Justicia, con la participación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de la Asamblea Legislativa; la conformación y principales funciones del Consejo de la Judicatura, así como las bases para la actuación de los órganos judiciales, dejándose a la Ley Orgánica el señalamiento del número de magistrados que integrarían el propio Tribunal.<sup>98</sup>

### ***2.7 Los cambios al Distrito Federal previos a la reforma política de 2016***

Antes de la reforma política de 2016 que cambiaría profundamente la regulación de la capital de la República, tendrían lugar otros cambios al texto constitucional que incidirían, en su momento, en diversos aspectos relacionados con el Distrito Federal. Uno de estos cambios tuvo lugar en noviembre de 2007, cuando se dio una reforma importante en materia electoral que incluyó algunas modificaciones en lo que respecta a las funciones de la Asamblea Legislativa para legislar en materia electoral. De acuerdo con lo señalado en esta

---

<sup>98</sup> Cfr. Exposición de motivos de la iniciativa Reforma Constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996. Véase, además, el Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.

reforma, el órgano en el cual recaía la función legislativa en la Ciudad de México tendría que garantizar que se celebraran elecciones libres y auténticas, a través del sufragio universal, libre, secreto y directo.<sup>99</sup>

En mayo del año siguiente tendría lugar una reforma en materia de fiscalización de la cuenta pública que impactaría en el artículo 122, pues con ella se modificarían las funciones de la Asamblea Legislativa. Con esta reforma se determinó que la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal sería realizada por el órgano de fiscalización de la Asamblea, que debería estar dotado por esta de autonomía técnica y de gestión.<sup>100</sup> En el año 2009 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* otra reforma que implicó cambios en el artículo 122 de la Constitución General de la República. Con ella se estableció que la Asamblea Legislativa, al aprobar la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuestos de Egresos debía cumplir la obligación de que la remuneración de los servidores públicos locales respetase los contenidos del artículo 127 constitucional, en el sentido de que ninguno de ellos obtuviera una remuneración superior a la del Presidente de la República. Con esta reforma también se determinó que todos los órganos de gobierno y autónomos del

---

<sup>99</sup> Cfr. Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de noviembre de 2007.

<sup>100</sup> Cfr. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 2008.

Distrito Federal contarían con un tabulador de sueldos desglosados.<sup>101</sup>

El 27 de abril de 2010, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto de reforma que modificó la integración del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. La reforma mantenía inalterado el número de integrantes de ese órgano y tampoco modificó la regulación relativa a la persona que ocuparía la presidencia del Consejo o la relacionada con los consejeros designados por la Asamblea y el Jefe de Gobierno. Lo que sí cambió con esta reforma constitucional fue la manera en que se designarían a los consejeros provenientes del Tribunal Superior de Justicia, pues de acuerdo con esta modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serían un magistrado y dos jueces electos por mayoría de las dos terceras partes de los integrantes del Pleno de magistrados. Esto cambiaría el procedimiento de insaculación que se establecía anteriormente.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Cfr. Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de agosto de 2009.

<sup>102</sup> Cfr. Decreto por el que se reforma la fracción II, de la Base Cuarta del Apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de abril de 2010.

En el año 2012 desaparecería la cláusula de gobernabilidad vigente en el artículo 122 desde 1987<sup>103</sup> y se añadiría un inciso para que los ciudadanos pudieran presentar iniciativas ante la Asamblea Legislativa.<sup>104</sup> Casi al finalizar el año siguiente, se publicó otra reforma en materia política que daría la posibilidad de prever, a nivel local, el registro de candidaturas independientes<sup>105</sup> y, poco después, se publicaría la reforma en materia de transparencia y acceso a la información, con la cual se otorgarían facultades a la Asamblea para legislar en materia de acceso a la información y protección de datos, así como respecto a la organización y protección de archivos. Con esa reforma se previó, además, la creación de un organismo autónomo, imparcial y colegiado para garantizar ese derecho.<sup>106</sup> Pocos días más adelante, se publicó la reforma en materia

---

<sup>103</sup> Esta cláusula sería sustituida por una de sobrerrepresentación que limitó en ocho puntos el porcentaje de escaños que un partido podía tener por encima de su porcentaje de votación.

<sup>104</sup> Cfr. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012.

<sup>105</sup> Cfr. Decreto por el que se reforma el inciso e) y se adiciona un inciso o) de la fracción IV del artículo 116; y se reforma el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2013.

<sup>106</sup> Cfr. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014.

político-electoral con la cual se estableció en la Asamblea Legislativa la posibilidad para sus integrantes de ser reelectos hasta por doce años consecutivos.<sup>107</sup>

Finalmente, en mayo de 2015, se modificaron diversas disposiciones del artículo 122 constitucional relacionadas con el combate a la corrupción. Entre los cambios contemplados en esta reforma destaca que la Asamblea Legislativa debía expedir aquellas disposiciones necesarias para organizar la Hacienda Pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal y que se dotara a la entidad de fiscalización de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.<sup>108</sup> Esta reforma también confirió a la Asamblea Legislativa la facultad de expedir la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa. De esta forma desaparecería el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y se daría paso a la creación de un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, así como para establecer

---

<sup>107</sup> Cfr. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

<sup>108</sup> Cfr. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015.

su organización, funcionamiento, procedimientos y dictar sus resoluciones.<sup>109</sup>

Estas reformas fueron preparando el camino para el trascendental cambio político que tendría lugar en enero de 2016 a través de una reforma constitucional que reconfiguraría la manera en que se regula a la capital de país en el texto constitucional.

---

<sup>109</sup> Cfr. *ibidem*.





**CAPÍTULO 3**  
**EL CAMBIO POLÍTICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**  
**CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2016**

**3.1 *Introducción***

Desde el 14 de septiembre de 2010 comenzaron a presentarse distintas iniciativas cuya finalidad era modificar distintos artículos del texto constitucional para lograr una reforma política de largo aliento en la capital del país. Tuvieron que pasar varios años para que las propuestas y trabajos preparatorios rindieran frutos y, finalmente, se modificaran y derogaran, a través del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de enero de 2016, diversos preceptos del texto constitucional para dar paso a una reforma que cambió radicalmente la naturaleza y organización del lugar en que históricamente se han asentado los poderes de la Unión y que ha sido considerada como la capital de la República. En este apartado se dará cuenta de las iniciativas y trabajos preparatorios que dieron origen a la reforma constitucional y de los cambios más significativos que esta trajo consigo.

### ***3.2 Las iniciativas de 2010 para la reforma constitucional***

La reforma constitucional en materia de reforma política de la Ciudad de México es producto de nueve iniciativas que, desde el año 2010, tuvieron como objetivo, reconfigurar la capital del país.

La primera de estas iniciativas fue presentada por diversos Senadores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, Convergencia y el Partido Acción Nacional.<sup>110</sup> En esta iniciativa se señalaba que como resultado de un arduo y muy largo proceso de diálogo, negociación y construcción de consensos, las fuerzas políticas representadas en la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal habían logrado concebir una propuesta formal con el fin de “dotar al Distrito Federal de derechos políticos en igualdad de condiciones que el resto de las entidades federativas”. A partir de este acuerdo político, quienes planteaban la iniciativa consideraron que el ambiente era propicio para que el Senado de la República, en uso de sus facultades constitucionales, iniciara el proceso legislativo para concretar la aspiración de los capitalinos de contar con un Congreso local con facultades plenas y un Poder Ejecutivo con atribuciones en materias vitales

---

<sup>110</sup> Cfr. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por diversos Senadores de los Grupos Parlamentarios del PRD, CONVERGENCIA y PAN, *Diario de los Debates*, 14 de septiembre de 2010.

para el desarrollo económico, social y político de la capital de la República.

Esta iniciativa tuvo como objeto cumplir con el anhelo histórico de consolidar a la Ciudad de México como una entidad federativa integrante del pacto federal, manteniendo su carácter de sede de los Poderes Federales y Capital de la República, con los derechos y obligaciones que le correspondían. Con la propuesta se buscó dotar de autonomía a la Ciudad en su régimen interior, reconociendo derechos políticos plenos a sus habitantes, en el marco de su carácter de sede de los poderes y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El dilema que pretendía resolver esta iniciativa era el que existía entre los derechos políticos locales y la autonomía de esta entidad federativa y la soberanía de los Poderes de la Unión a partir del respeto al principio de distribución de competencias establecido en el texto constitucional.<sup>111</sup>

En diciembre de ese mismo año 2010, algunos Senadores del Grupo Parlamentario del PRI presentaron otra iniciativa para reformular integralmente el diseño constitucional del Distrito Federal.<sup>112</sup> Esta iniciativa retomaba una anterior presentada en el mes de marzo de ese año que partía de tres

---

<sup>111</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>112</sup> Cfr. Iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman los artículos 44, 73, fracción VIII, 76, fracción IX, 89, fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por diversos Senadores del Grupo Parlamentario del PRI, *Gaceta Parlamentaria*, 2 de diciembre de 2010.

premisas fundamentales. La primera de ellas consistía en complementar los rasgos distintivos del Distrito Federal de ser sede de los Poderes Federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Con esta premisa se enfatizaron dos elementos sustanciales: en primer término, que se estaba hablando de una “ciudad” y que sobre esa caracterización se estructuraba el esquema de organización que se proponía y, en segundo lugar, que el calificativo de “federal” respecto a la cualidad de ser “capital”, también subrayaba el interés nacional en su capital y, consecuentemente, la necesidad de participar en el establecimiento de orientaciones básicas de organización política.<sup>113</sup>

La segunda premisa formulada en la iniciativa retomada por el Grupo Parlamentario del PRI atendió a un nuevo sistema de distribución de competencias entre los Poderes Federales y los órganos locales de gobierno, de tal forma que a los primeros les correspondieran facultades expresas en tanto a los segundos todas aquellas que no hubiesen sido conferidas a los Poderes de la Unión.<sup>114</sup>

La tercera premisa, por su parte, se asentó específicamente sobre el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que conforme a las disposiciones vigentes en la época, era expedido por el Congreso de la Unión. Esta iniciativa tuvo como objetivo que fuera la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la que

---

<sup>113</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>114</sup> Cfr. *ibidem*.

asumiese esa facultad mediante decisión calificada del número total de sus miembros. Los Senadores que planteaban esta iniciativa, hicieron suyas esas tres premisas que reformulaban integralmente el régimen político constitucional de la sede de los Poderes de la Unión; sin embargo, también propuso cambios en lo referente a los órganos o unidades de gobierno en que se dividiría el Distrito Federal a través de la creación de Departamentos Municipales que serían parte de la administración pública local en su forma de gestión de gobierno territorial.<sup>115</sup>

La tercera iniciativa que se tomó en consideración en el proceso de reforma política de la capital del país fue la presentada por la Senadora Mariana Gómez del Campo Gurza, quien propuso modificar el artículo 135 constitucional, con la finalidad de que, en dicho proceso se contemplara la participación de la Asamblea del Distrito Federal. Lo que se buscaba a través de esta propuesta era contemplar la posibilidad de que los ciudadanos de la capital, a través de su órgano legislativo, pudieran ser considerados en los procesos cuyo fin era modificar la norma fundamental.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>116</sup> Cfr. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Senadora Mariana Gómez del Campo Gurza (PAN), *Gaceta Parlamentaria*, 30 de enero de 2013.

### 3.3 *Iniciativas de 2013*

En el año 2013 el Senador Pablo Escudero presentó otra iniciativa de reforma constitucional que contemplaba que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tuviera que comparecer ante el Senado de la República, en aquellos casos en que uno de los Poderes de la Unión se viera impedido a realizar el ejercicio de sus funciones, por falta de garantías de seguridad para el acceso a sus instalaciones como consecuencia, por ejemplo de las manifestaciones, plantones o marchas que tenían lugar de manera recurrente en la capital de la República.<sup>117</sup>

Ese mismo año, los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en el Senado de la República presentaron otra iniciativa que sería retomada en el proceso de reforma política del Distrito Federal. El fin que se perseguía con dicha propuesta era dar un paso decisivo en el largo e inacabado proceso de cambios iniciado con la reforma política de 1977 para transformar la naturaleza jurídica de la Capital de la República y dotarla de una constitución y de poderes locales en condiciones similares a las de las demás entidades federativas. Esta reforma tenía dos objetivos fundamentales: primero, mantener la condición de la Ciudad de México como Capital de la República y sede de los poderes de la

---

<sup>117</sup> Cfr. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso F) y se recurre el actual al G) del artículo 122, base segunda, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Senador Pablo Escudero Morales (PVEM), *Gaceta Parlamentaria*, 20 de noviembre de 2013.

Unión, bajo una regulación constitucional más adecuada a su condición de Ciudad Capital y, segundo, transformar la naturaleza jurídica de la Ciudad de México para que se le reconociera como una entidad federativa integrante del Pacto Federal con todas las facultades constitucionales propias de esa calidad jurídica, dotándola de autonomía constitucional, lo que permitiría que los capitalinos se dieran su propia Constitución Política y contaran con poderes locales facultados para ejercer el gobierno de la Ciudad, en todo lo concerniente a su régimen interior, sin la intervención de los poderes federales.<sup>118</sup>

Pocos días después, el Senador Mario Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó un proyecto de decreto con el que se propuso integrar la iniciativa que habían presentado anteriormente diversos Senadores de su Grupo Parlamentario con la finalidad de consolidar la autonomía financiera de la ciudad y el régimen metropolitano para lograr mayor eficiencia en la provisión de algunos servicios públicos, así como establecer las reglas para que pudiera convocarse a una Asamblea Constituyente para la Ciudad de México.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Cfr. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Ciudad de México, presentada por diversos Senadores del Grupo Parlamentario del PRD, *Gaceta Parlamentaria*, 20 de noviembre de 2013.

<sup>119</sup> Cfr. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 44; se elimina el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 73, y se reforma el artículo 122 de la

En noviembre de ese mismo año, la Senadora Ana Lilia Herrera Anzaldo, del Grupo Parlamentario del PRI presentó otra reforma que planteaba, entre otras cosas, dotar a los órganos representativos del Distrito Federal para presentar iniciativas de ley en los términos contemplados en el artículo 71 constitucional, pues la facultad para expedir las leyes que establecían las bases normativas para la participación coordinada entre las diversas autoridades que integran el régimen federal, de conformidad con sus respectivas competencias, así como, en el ámbito legislativo y administrativo correspondiente, la tenían las legislaturas de los Estados, pero no la de la capital del país. En esta iniciativa se planteaba también modificar el artículo 135 constitucional para que, como se planteó en la iniciativa de la Senadora Gómez del Campo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal participara en el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución de la República, en congruencia con la capacidad jurídica que tendría para presentar iniciativas de leyes y decretos ante el Congreso de la Unión y en virtud de su condición como órgano legislativo local de una de las partes integrantes del territorio federal, de conformidad con el artículo 43 constitucional.<sup>120</sup>

---

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Senador Mario Delgado Carrillo (PRD), *Diario de los Debates*, 28 de noviembre de 2013.

<sup>120</sup> Cfr. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 71 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento al Régimen Federal de la República Mexicana,



En diciembre de 2013, la Senadora Mariana Gómez del Campo Gurza presentó otra iniciativa con la finalidad de reformar y adicionar distintos artículos de la Constitución Federal. Con dicha iniciativa, se propuso dividir algunas delegaciones y establecer alcaldías con consejos dentro de cada una de ellas. Se planteó también encontrar una justa fórmula de distribución de recursos a partir de criterios que fueran más allá de la población y marginación para considerar también la demanda y uso de servicios de la población flotante, por ejemplo, actividad económica. También se estableció en la iniciativa la posibilidad de reelección de alcaldes y concejales hasta por cuatro ocasiones, tener un estatuto constitucional y regular la coordinación metropolitana.<sup>121</sup>

Finalmente, el 27 de marzo de 2014, la Senadora Ana Lilia Herrera Anzaldo presentó una nueva iniciativa para reformar el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con esta iniciativa, se pretendió homologar las disposiciones ya aprobadas con antelación para los Estados de la federación, a fin de que en la capital se expidieran

---

presentada por la Senadora Ana Lilia Herrera Anzaldo (PRI), *Diario de los Debates*, 26 de noviembre de 2013.

<sup>121</sup> Cfr. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 3º., 6º., 17, 18, 21, 26, 27, 31, 41, 43, 44, 55, 56, 71, 73, 76, 79, 82, 89, 95, 101, 102, 103, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 116, 119, 122, 123, 124, 127, 131, 134, 135, así como la denominación del título quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Senadora Mariana Gómez del Campo Gurza (PAN), *Diario de los Debates*, 5 de diciembre de 2013.

disposiciones que garantizaran en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que en su caso estableciera el Estatuto de Gobierno, las cuales deberían cumplir con los principios y reglas establecidos en el artículo 116 constitucional.<sup>122</sup>

Las nueve iniciativas reseñadas, de 2010 a 2014, fueron la base para iniciar el proceso de reforma constitucional que cambiaría la estructura política de la capital del país.

### ***3.4 Del dictamen del Senado de 2014 a la promulgación de la reforma en enero de 2016***

La reforma se dictaminó en primer lugar en el Senado de la República, en donde las Comisiones dictaminadoras coincidieron con el espíritu de las iniciativas planteadas en lo referente a reformar el régimen político y la naturaleza jurídica del Distrito Federal para que, como entidad federativa, adoptara características similares a las demás, pero tomando en cuenta su condición de sede de los Poderes de la Unión y, consecuentemente, también como Capital de la República

---

<sup>122</sup> Cfr. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Senadora Ana Lilia Herrera Anzaldo, (PRI), *Diario de los Debates*, 27 de marzo de 2014.

Mexicana.<sup>123</sup> Los integrantes de esos cuerpos colegiados señalaron también que el gobierno de la Ciudad de México había sufrido diversas transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que habían permitido su evolución como un ente jurídico-político con particularidades propias de una entidad federativa y, a la vez, limitantes que no le permitían homologarse con los Estados de la Unión. Por lo tanto, en el Dictamen se evidenciaba que la propuesta de reforma que se discutiría planteaba, esencialmente, transformar de fondo la naturaleza jurídica del Distrito Federal y lograr la autonomía para determinar su régimen interior en condiciones similares a las demás entidades federativas que integraban el Pacto Federal.<sup>124</sup>

El Dictamen se aprobó en lo general y en lo particular, de los artículos no reservados, por 88 votos en pro, 27 en contra y una abstención y se turnaría a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

En la Cámara Baja, la propuesta de reformas constitucionales se dictaminó y se aprobó por 386 votos en pro,

---

<sup>123</sup> Cfr. Dictamen de las Comisiones unidas de puntos constitucionales; del Distrito Federal; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión Especial para el desarrollo metropolitano, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por las que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Ciudad de México, *Gaceta Parlamentaria*, 14 de diciembre de 2014, p. 296.

<sup>124</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 305-306.

33 en contra y una abstención; sin embargo, debido a las modificaciones realizadas, la propuesta fue devuelta a la Cámara de Senadores para los efectos de lo dispuesto en el inciso e) del artículo 72 Constitucional.<sup>125</sup>

En el Senado, la minuta se turnó a comisiones para ser dictaminada de nueva cuenta. El dictamen se sometió a consideración del Pleno y se aprobó en lo general y en lo particular por 73 votos en pro, 20 en contra y una abstención, por lo que se turnó a las Legislaturas de los Estados.

Con 23 votos aprobatorios de los Congresos de los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, finalmente se hizo la declaratoria de reforma constitucional el 20 de enero de 2016 y, nueve días más tarde, la reforma política de la Ciudad de México sería publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

---

<sup>125</sup> Este precepto señala lo siguiente:

“Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados [...]”.

### ***3.5 El núcleo de la reforma al estatuto político de la Ciudad de México***

La reforma constitucional de 2016 con relación al anterior Distrito Federal trajo tres elementos principales para la Ciudad de México, a saber: beneficios para su ciudadanía, cambios al régimen político y de gobierno de la Ciudad y la apertura a la redacción y adopción de una Constitución Política para la Ciudad.

#### *3.5.1 Los beneficios para la ciudadanía*

La reforma constitucional de 2016 trajo varios beneficios a los ciudadanos de la Ciudad de México. Desde luego, se confirmó la posibilidad de elegir a los integrantes del órgano legislativo de la capital y a quien ocuparía la jefatura de gobierno a través del sufragio universal, libre, secreto y directo. Además, se estableció que existiría una Constitución Política de la Ciudad de México y se atribuyó a la Legislatura local la función de órgano revisor de la Constitución Política de la Ciudad de México, sobre la base de la aprobación de las propuestas de reformas y adiciones con una votación calificada de dos terceras partes de los diputados presentes. Con estos cambios, se daba la posibilidad a la ciudadanía de esta entidad federativa, a través de sus representantes, de participar en la definición de las normas fundamentales que regirían a nivel local sin que esto quedara supeditado a las decisiones de la Federación. En el texto constitucional local podría determinarse, en consecuencia, el

reconocimiento de un importante catálogo de derechos y libertades para los habitantes de la capital del país.

*3.5.2 Los cambios relativos al régimen político y de gobierno: estructura de los tres poderes*

Con la reforma constitucional se estableció que el Gobierno de la Ciudad de México estaría a cargo de sus Poderes Locales, de conformidad con lo que se estableciera en la Constitución Política local, la cual tendría que ajustarse a lo dispuesto por la Constitución General de la República.

El Poder Legislativo, según se determinó en los diversos documentos que dieron origen a la reforma, se depositaría en un órgano colegiado para cuya integración se adoptarían previsiones a fin de impedir la sobre-representación por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) de algún partido político, considerándose los porcentajes de votación en términos homólogos a los vigentes para la integración de las Legislaturas de los Estados. Se contemplaría también la elección consecutiva de los diputados locales hasta por cuatro periodos consecutivos, y se establecerían las normas básicas para la organización y funcionamiento de los órganos de gobierno del Poder Legislativo de la Ciudad de México, a partir de los principios democrático y representativo.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> Cfr. Dictamen de las Comisiones unidas de puntos constitucionales; del Distrito Federal; de Estudios Legislativos; de

A partir de los cambios constitucionales, se establecería en el ámbito de la Legislatura Local las atribuciones inherentes a la revisión de la cuenta pública, a través de la entidad de fiscalización del Poder Legislativo local, que tendría el carácter de órgano con autonomía técnica y de gestión, así como para decidir su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos que señalara la ley, adoptándose previsiones homólogas a las aplicables a los Estados de la Unión en materia de presentación y revisión de la cuenta pública, así como para el nombramiento del titular de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México.<sup>127</sup>

La titularidad del Poder Ejecutivo, de acuerdo con la reforma, se atribuiría al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, quien tendría a su cargo la administración pública de la entidad federativa por un periodo que no podría durar más de seis años. La persona que hubiera ocupado dicha titularidad, de acuerdo con la reforma, no podría volver a ocupar el cargo, ni siquiera como interino, provisional, sustituto o encargado del despacho. Además, sería en la Constitución Política local en

---

Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión Especial para el desarrollo metropolitano, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por las que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Ciudad de México, *Gaceta Parlamentaria*, 14 de diciembre de 2014, pp. 314-315.

<sup>127</sup> Cfr. *ibidem*.

donde se establecerían los requisitos para acceder al cargo y las facultades del Jefe de Gobierno.<sup>128</sup>

Por lo que respecta al Poder Judicial de la capital, este se depositaría en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los Juzgados y Tribunales que estableciera la Constitución local, debiéndose garantizar, como ya se había indicado anteriormente, la independencia de magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones, así como las condiciones que permitieran el establecimiento de la carrera judicial. Según se señala en el dictamen de la reforma constitucional realizado en la Cámara de Origen, para ser magistrado en el Poder Judicial local se preverían requisitos homólogos a los señalados en la Constitución Federal para acceder al cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aplicándose normas homólogas de inhabilitación por el desempeño de ciertos cargos durante el año previo al día de la designación. Estos cambios constitucionales también establecieron que la Constitución Política de la capital establecería la duración del encargo de Magistrado, con la posibilidad de ser reelectos y que en ese caso sólo podrían ser privados de su encargo conforme lo determinara el orden jurídico local. También se prevería que los impartidores de justicia tendrían la garantía de una remuneración adecuada e irrenunciable como elemento propio de su independencia.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>129</sup> Cfr. *ibidem*, p. 316.



### 3.5.3 *Los cambios relativos al régimen político y de gobierno: demarcaciones territoriales*

A partir de los cambios constitucionales del año 2016, el artículo 122 estableció que la administración pública de la Ciudad de México sería unitaria y que la Hacienda y el régimen patrimonial de dicha administración tendrían también carácter unitario. También se prevería que la Hacienda pública local se organizaría en términos de criterios de unidad presupuestaria y financiera. Asimismo, sería a la Legislatura de la Ciudad de México a quien le correspondería la aprobación anual del presupuesto de egresos, incluidas las remuneraciones de los servidores públicos.<sup>130</sup>

La reforma estableció que la división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales serían definidos con lo dispuesto en la Constitución Política local; sin embargo, se señalaba de manera expresa que el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estaría a cargo de las Alcaldías, cuya integración, organización administrativa y facultades se sujetarían a los siguientes principios:

a) Las Alcaldías serían órganos político administrativos integrados por un Alcalde y por un Concejo electos por votación

---

<sup>130</sup> Cfr. *ibidem*.

universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la Alcaldía se elegirían por planillas de entre siete y diez candidatos, ordenadas en forma progresiva iniciando con el candidato a Alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determinara la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de Concejales podría ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los Concejos serían electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podría, de acuerdo con la reforma, contar con más del sesenta por ciento de los concejales.

b) La Constitución local debería establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de Alcalde y Concejales por un periodo adicional. La postulación sólo podría ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hubieren renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

c) La administración pública de las demarcaciones territoriales correspondería a los Alcaldes y la Constitución local establecería la competencia de las Alcaldías dentro de sus respectivas jurisdicciones. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, correspondería a los Concejos de las Alcaldías aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de sus demarcaciones, que enviarían al

Ejecutivo local para su integración al proyecto de presupuesto de la Ciudad de México para ser remitido a la Legislatura. Asimismo, estarán facultados para supervisar y evaluar las acciones de gobierno y controlar el ejercicio del gasto público en la respectiva demarcación territorial. Asimismo, la reforma señalaba que, al aprobar el proyecto de presupuesto de egresos, los Concejos de las Alcaldías deberían garantizar el gasto de operación de la demarcación territorial y ajustar su gasto corriente a las normas y montos máximos, así como a los tabuladores desglosados de remuneraciones de los servidores públicos que establezca previamente la Legislatura.

d) La Constitución Política de la Ciudad de México establecería las bases para que la ley correspondiente previera los criterios o fórmulas para la asignación del presupuesto de las demarcaciones territoriales, el cual se compondría, al menos, de los montos que conforme a la ley les correspondan por concepto de participaciones federales, impuestos locales que recaudara la hacienda de la Ciudad de México e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.

e) Las demarcaciones territoriales no podrían, en ningún caso, según lo establecido en la reforma, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos, y

f) Los Alcaldes y Concejales deberían reunir los requisitos que estableciera la Constitución Política de la Ciudad de México.<sup>131</sup>

En la reforma también se establecería que el Gobierno de la Ciudad de México, dado su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, garantizaría, en todo tiempo y en los términos de este artículo, las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales. Asimismo, se determinaría que el Congreso de la Unión expediría las leyes que establecieran las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de Capital de la República, la cual contendría las disposiciones necesarias que aseguraran las condiciones para el ejercicio de las facultades que la Constitución General confería a los Poderes de la Unión.<sup>132</sup>

Finalmente, estos cambios constitucionales también implicarían que la Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerían mecanismos de coordinación administrativa en materia de

---

<sup>131</sup> Cfr. Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, p. 22.

<sup>132</sup> Cfr. *ibidem*, p. 23.

planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos.<sup>133</sup>

#### *3.5.4 La proyección de una Constitución para la capital*

Con la reforma constitucional de 2016 se determinó que la Ciudad de México era una entidad federativa que gozaría de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Una de las consecuencias de especial trascendencia derivada de esta facultad fue la deliberación y emisión de su propia Constitución Política. De hecho, el artículo séptimo transitorio del decreto de reforma sentó las bases para la conformación de la Asamblea Constituyente de la capital. Así comenzaría una nueva etapa en la vida política de la Ciudad de México, que marcaría un antes y un después en la historia de esta entidad federativa.

---

<sup>133</sup> Cfr. *ibidem*.



## **CAPÍTULO 4**

### **EL PROCESO CONSTITUYENTE Y LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

#### ***4.1 El Proyecto de Constitución de la Ciudad de México***

El documento que fue presentado como Proyecto para la discusión y aprobación de la Constitución Política de la Ciudad de México fue concebido por el Jefe de Gobierno de la capital, en virtud del mandato constitucional derivado de la reforma publicada el 29 de enero de 2016. En su elaboración participaron especialistas, académicos, dirigentes sociales y organizaciones ciudadanas que sintetizaron, como se señala en la exposición de motivos de la Constitución local, diversas aspiraciones y demandas expresadas a lo largo de los años, así como los avances alcanzados en la Ciudad desde que esta comenzó a elegir sus gobernantes en 1997. Este Proyecto perseguía la aprobación de una Constitución que pretendía convertirse en un instrumento jurídico que “promoviera y garantizara el ejercicio pleno de las prerrogativas ciudadanas, el cumplimiento de sus obligaciones, la preservación y el mejoramiento [del] entorno, el combate a la corrupción, la

disminución de las desigualdades y el arribo al progreso distributivo y al bienestar social”.<sup>134</sup>

#### *4.1.1 Los trabajos del grupo redactor y la participación de la ciudadanía*

El Proyecto de Constitución presentado por el Jefe de Gobierno a la Asamblea Constituyente fue el resultado de amplios debates y de una intensa actividad colectiva de un Grupo Redactor convocado el 5 de febrero de 2016,<sup>135</sup> que fue

---

<sup>134</sup> Cfr. Exposición de motivos de la Iniciativa con Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México del C. Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera Espinosa. Disponible en: [www.te.gob.mx/Eleccion\\_Constituyente/media/pdf/5f4de0311264809.pdf](http://www.te.gob.mx/Eleccion_Constituyente/media/pdf/5f4de0311264809.pdf)

<sup>135</sup> El grupo de trabajo que apoyó al Jefe de Gobierno en la elaboración del Proyecto de la Constitución Política de la Ciudad de México estuvo integrado por: Porfirio Alejandro Muñoz Ledo y Lazo de la Vega; Rogelio Muñoz Toledo; Manuel Granados Covarrubias; Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano; Enrique Fernández Fassnacht; Lol Kin Castañeda Badillo; Aidé García Hernández; María Leoba Castañeda Rivas; Juan Luis González Alcántara Carrancá; Miguel Concha Malo; Mónica González Contró; Carlos Alberto Cruz Santiago; Clara Jusidman Rapoport; Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez; Marta Lamas Encabo; María Guadalupe Loaeza Tovar; Enrique Ortiz Flores; Humberto Lozano Avilés; Ariel Rodríguez Kuri; Ana Laura Magaloni Kerpel; María Rojo E. Incháustegui; Xóchitl Libertad Mejía Valderrama; Pedro Salazar Ugarte; Ifigenia Martha Martínez y Hernández; Martha Sánchez Néstor; Mauricio Merino Huerta; Francisco Valdés Ugalde; Loretta Ortiz Ahlf; Juan Antonio Villoro Ruiz, y Alicia Ziccardi Contigiani. Estas personas deliberaron y aportaron ideas, opiniones y propuestas a lo largo de 23 sesiones en pleno.



apoyado, además, por un Grupo de Asesores Externos.<sup>136</sup> Dichos grupos se integraron de forma plural con personas destacadas en diversos liderazgos sociales, especialidades y disciplinas, pero también con actores civiles de reconocido prestigio en materia de derechos humanos, urbanismo y medio ambiente, así como de la academia, la cultura, la ciencia jurídica y la política.<sup>137</sup> Quienes integraron estos grupos trabajaron arduamente contribuyendo a la redacción del Proyecto que se presentaría ante la Asamblea. Parte importante de su labor fue tomar en cuenta las propuestas por parte de la ciudadanía y participar en foros para recabar el sentir social y las inquietudes de los diversos grupos que formaban el gran mosaico de la ciudadanía capitalina.

De hecho, durante más de tres años se emprendió una consulta amplia entre la sociedad acerca de la reforma política y, fundamentalmente, sobre los contenidos que debería tener la Constitución de la Ciudad de México. Además, se celebraron diversos foros, muchos de ellos en el Congreso de la Unión, en la

---

<sup>136</sup> Los integrantes del Consejo Asesor Externo fueron Juan Ramón de la Fuente Ramírez; Francisco Alanís; Roberto Eibenschutz; Julia Carabias; Miguel Carbonell; Luis de la Calle; Raúl Contreras; Rolando Cordera; Jorge Islas; Carlos Mancera; Mario Melgar; Arturo Menchaca; Jesús Reyes Heróles; Roberto Tapia Conyer; Hilda Trujillo Soto; Ricardo Valero; Raúl David Vázquez; Salvador Vega y León; José Woldenberg, y Ángeles Mastretta.

<sup>137</sup> Cfr. Exposición de motivos de la Iniciativa con Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México del C. Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera Espinosa, *op. cit., passim*.

entonces Asamblea Legislativa y en las delegaciones. Algo que debe destacarse en la construcción del Proyecto que en su momento se presentaría al Constituyente de la Ciudad es la gran cantidad de reuniones (más de quinientas) que se realizaron con organizaciones sociales (movimientos populares, sindicatos, empresarios, pueblos y comunidades indígenas, barrios originarios, asociaciones de trabajadores no asalariados, defensores de derechos humanos y de grupos de atención prioritaria, etc.) que aportaron elementos fundamentales para el Proyecto. Asimismo, se pidió a dependencias y órganos públicos de la ciudad que contribuyeran en la conformación de la propuesta. Esas entidades, a su vez, realizaron encuentros con expertos de las áreas de su competencia para abonar en las discusiones sobre los contenidos del Proyecto del Jefe de Gobierno. Se sostuvieron diálogos también con representantes de organismos internacionales y especialistas extranjeros en diversas materias. Para favorecer la participación de la ciudadanía en la determinación de los contenidos de la propuesta, se habilitó una plataforma virtual en la que se registraron cientos de miles de participaciones y se recabaron diversos documentos con reflexiones e iniciativas, incluyendo varios proyectos integrales de Constitución.<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup> Cfr. *ibidem*, p. 1.

#### 4.1.2 *La definición de los contenidos del Proyecto de ley fundamental para la Ciudad*

Los esfuerzos por escuchar voces provenientes de distintos sectores de la población y de instituciones diversas confluyeron en la definición de los contenidos de una propuesta de Constitución de corte progresista que buscaba inscribirse en el contexto del constitucionalismo social contemporáneo. La intención del Jefe de Gobierno era reflejar las agendas, demandas y derechos de diferentes grupos sociales en el texto fundamental de la capital y, en consecuencia, en la Constitución se incluyó un catálogo de derechos de avanzada, pero al mismo tiempo una serie de obligaciones recíprocas con el objetivo de señalar la corresponsabilidad de la ciudadanía en la observancia de los compromisos contraídos.<sup>139</sup>

Después de interesantes debates, se determinó que el modelo que asumiría en la Constitución reposara en una economía redistributiva y en un nuevo pacto fiscal de la Ciudad y de esta con la Federación. Se planteó, además, una renovación institucional que no generara costos excesivos a la ciudad, conservando muchos de los organismos existentes hasta ese momento, pero cambiando su denominación, naturaleza y facultades. El Proyecto de Constitución se articuló, según lo señaló el propio titular del Ejecutivo local, de acuerdo con una nueva sistemática constitucional que favorecería una adecuada

---

<sup>139</sup> Cfr. *ibidem*, p. 4.

interpretación jurídica, así como la fácil comprensión de las normas por parte de la sociedad.<sup>140</sup>

Una de las decisiones trascendentales que se reflejan en el Proyecto de Constitución fue que se diera a cada apartado una denominación que describiera su contenido. Esta elección, tenía como fin que todas las personas que se acercaran a su texto pudieran saber de qué trataba la Constitución y que su lectura no quedara reservada a minorías.<sup>141</sup> De esta forma el Proyecto se integró con ocho títulos:

- 1) Principios constitucionales;
- 2) Carta de derechos;
- 3) Desarrollo sostenible de la Ciudad;
- 4) Ciudadanía y ejercicio democrático;
- 5) Distribución del poder;
- 6) Buena administración;
- 7) Relaciones con el gobierno federal, y
- 8) Reformabilidad, progresividad e inviolabilidad de la Constitución.

Estos títulos integraron un todo interrelacionado que buscó dar un nuevo rostro al orden normativo fundamental de la capital del país.

---

<sup>140</sup> Cfr. *idem*.

<sup>141</sup> Cfr. *idem*.

#### 4.1.3 *Los derechos humanos en el Proyecto de Constitución*

La importancia de los derechos humanos se vio reflejada en más de uno de los títulos que integraron el Proyecto de texto constitucional para la capital. En el título preliminar de la propuesta, referido a los principios constitucionales, se declaró, por ejemplo, que entre los principios fundamentales que debían regir la estructura política y social, la función pública y el gobierno de la Ciudad de México, se encontraban el respeto a los derechos humanos, el reconocimiento de la diversidad y la pluriculturalidad, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la igualdad sustantiva y la no discriminación, o la defensa del Estado democrático y social de derechos. Además, el Proyecto presentado por el Jefe de Gobierno se fundó en el reconocimiento de que la soberanía de la Ciudad de México residía esencial y originariamente en el pueblo para la preservación, ampliación, protección y garantía de los derechos y el desarrollo de la sociedad. Ese reconocimiento, además, se manifiesta, según lo establecido en el propio Proyecto, a través de la responsabilidad compartida entre la ciudadanía, las comunidades y los poderes públicos.<sup>142</sup>

Por lo que se refiere al Título relativo a la carta de derechos, las discusiones que dieron origen a los contenidos del Proyecto en este rubro fueron bastante intrincadas y plantearon problemas fundamentales sobre la metodología y la sistematización de sus contenidos. Uno de los puntos

---

<sup>142</sup> Cfr. *ibidem*, p. 5.

fundamentales que se discutió fue si en el Proyecto debían expresarse todos los derechos de forma exhaustiva o solamente hacer una remisión a los que se encontraban en la Constitución Federal y los tratados internacionales.<sup>143</sup> La decisión que se tomó fue adoptar una posición intermedia atendiendo a los siguientes criterios, referidos en la exposición de motivos que se incluyó en la propuesta:

1) ratificar el reconocimiento de todos los derechos contenidos en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales;

2) destacar y precisar algunos que, si bien ya se encontraban en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, eran de particular relevancia para la Ciudad (v.g. el agua, vivienda, acceso a la justicia, etc.);

3) constitucionalizar los avances conquistados en la Ciudad de México;

4) incluir nuevos derechos como los de las familias, de las personas trabajadoras no asalariadas, el derecho a la ciudad, al espacio público, a la democracia, a la buena administración, a una renta básica progresiva, a la memoria, al cuidado, la protección a los animales, derechos culturales, entre otros, y

5) reconocer derechos y medidas de nivelación que se dirigieran a la reducción de brechas de desigualdad de los

---

<sup>143</sup> Cfr. *ibidem*, p. 6.

grupos de personas que se consideraban de atención prioritaria, entre los que se encontraban las niñas, niños y adolescentes; personas jóvenes; personas mayores; personas con discapacidad; población lésbico, gay, bisexual, trans e intersexual; personas migrantes y sujetas a protección internacional; víctimas; poblaciones en situación de calle; personas privadas de su libertad; personas que residentes en instituciones de asistencia social; personas afroamericanas, afrodescendientes y de origen indígena que no viven en pueblos, comunidades o barrios originarios.<sup>144</sup>

Otra decisión fundamental que se tomó durante la redacción del Proyecto en materia de derechos humanos fue armonizar el concepto de persona como sujeto de derechos y la convivencia de la comunidad. De esta manera, se asumieron conceptos como “ciudad incluyente”, “ciudad garantista”, “ciudad educadora”, “ciudad solidaria”, etc., en lugar de la clasificación tradicional basada en generaciones de derechos.<sup>145</sup>

En el Título dedicado a la “Ciudadanía y ejercicio democrático” se asumió, por su parte, que todas las personas que se encuentran en la Ciudad integran su hábitat, independientemente de la condición que posean (originarias, residentes o transeúntes) y, en consecuencia, ese nuevo pacto social obliga a reconocer que todas ellas son sujetas de derechos y deberes. Por lo tanto, el Proyecto adoptó el principio de

---

<sup>144</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>145</sup> Cfr. *ibidem*.

ciudadanía universal contemporánea que, sin ir en contra de la Constitución Federal, amplía y complementa los derechos consagrados en ella.<sup>146</sup>

En el Título que regularía la distribución del poder se propuso un nuevo modelo para su ejercicio. El Proyecto planteó una serie de mecanismos de democracia directa y participativa de la ciudadanía y las comunidades. Otro aspecto muy importante dentro del Proyecto presentado por el Jefe de Gobierno a la Asamblea Constituyente son los avances que se dan en él relacionados con el reconocimiento de la composición pluricultural, plurilingüe y multiétnica de la Ciudad de México a través de la incorporación de los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios en el ejercicio del poder público y reconociéndoles su carácter de sujetos de derecho público.<sup>147</sup> En el Proyecto se contempló, además, el establecimiento para ellos de un marco de autonomía mediante el ejercicio efectivo de su derecho a la libre determinación, de acuerdo con sus sistemas normativos, sin otra limitación que el respeto a los derechos y

---

<sup>146</sup> Cfr. *ibidem*, p. 10.

<sup>147</sup> Prueba de ello es el reconocimiento de manera explícita contenido en el proyecto en el sentido de que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas forma parte de la Constitución Política de la Ciudad de México. Cfr. *ibidem*, p.14.



libertades de las personas, así como a la dignidad e integridad de las mujeres.<sup>148</sup>

En el Proyecto se propuso también un Título para garantizar el derecho a la buena administración a través de un gobierno profesional, honesto y efectivo, en el cual existan políticas claras de profesionalización, así como un servicio civil de carrera fundado en el mérito y la igualdad de oportunidades.<sup>149</sup>

En lo que se refiere a las relaciones con el gobierno federal, a fin de fortalecer el ejercicio de los derechos se previó el establecimiento de mecanismos de comunicación con las instancias federales y con las entidades federativas para la solución de protestas de carácter social originadas por conflictos que no fueran competencia de las autoridades de la capital, pero que afectarían el desarrollo armonioso de sus actividades cotidianas.<sup>150</sup>

Finalmente, en el Título propuesto en el Proyecto sobre reformabilidad, progresividad e inviolabilidad de la Constitución, se estableció que, en materia de derechos y libertades, la Constitución y las leyes que emanen de ella sólo podrían reformarse en un sentido progresivo para su

---

<sup>148</sup> Cfr. Exposición de motivos de la Iniciativa con Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México del C. Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera Espinosa, *op. cit.*, p. 15.

<sup>149</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>150</sup> Cfr. *ibidem*, p. 16.

ampliación, protección y garantía.<sup>151</sup> Estos cambios en materia de defensa de los derechos exigían modificaciones también en los mecanismos de garantía y en las instituciones que los tenían a su cargo. Es por ello por lo que el Proyecto también contempló una serie de ajustes significativos en la regulación del Poder Judicial de la Ciudad de México.

#### *4.1.4 La propuesta de regulación sobre el Poder Judicial*

El Proyecto presentado por el Jefe de Gobierno propuso una serie de cambios en la estructura y conformación del Poder Judicial de la Ciudad de México con el objeto, en apariencia, de fortalecer al Poder Judicial y para que los mecanismos de garantía a su cargo fueran verdaderamente eficaces. Lo cierto es que, como quedó evidenciado a lo largo del proceso constituyente, en las discusiones de la Comisión de Poder Judicial y Organismos Constitucionales Autónomos y en la propia asamblea plenaria, tanto el Ejecutivo de la Ciudad de México como los miembros del Poder Legislativo que participaron en la Asamblea Constituyente y la gran mayoría de los partidos políticos, buscaban en este apartado conformar, desde el texto constitucional, un Poder Judicial dividido, debilitado y sobre todo subordinado a los otros poderes.

En primer lugar, este documento propuso legitimar al Poder Judicial de la Ciudad de México para presentar iniciativas

---

<sup>151</sup> Cfr. *ibidem*.

en las materias de su competencia. De esta forma, se planteó, también en apariencia, ofrecer mayor independencia a esta rama del poder público frente a los poderes Ejecutivo y Legislativo como ocurría en diversas entidades federativas; sin embargo, como mencionamos antes, las limitaciones contempladas en el Proyecto de Constitución, proponían un marco de limitaciones y debilitamiento tal al Poder Judicial que ni aún con el otorgamiento de esta facultad en materia de iniciativas legislativas, se podía equilibrar el poder perdido por el Poder Judicial en la estructura propuesta.

El Proyecto propuso modificar la integración y funcionamiento del Poder Judicial local, que se depositaría, según la propuesta presentada a la Asamblea Constituyente, en un Tribunal Constitucional, un Tribunal Superior de Justicia, un Centro de Justicia Alternativa y de Conciliación, un Consejo de la Judicatura, un Organismo de Servicios Periciales y Forenses, Juzgados y los demás órganos que determinara la ley. Además, se establecía en el Proyecto “la obligación de las autoridades judiciales para privilegiar los medios alternativos de solución de conflictos, en especial la mediación, a través del Centro de Justicia Alternativa y Conciliación.”<sup>152</sup>

El Proyecto del Jefe de Gobierno propuso también la conformación de un Tribunal Constitucional, al que le correspondería el papel de máximo intérprete, a nivel local, de la Constitución Política de la Ciudad de México. Este órgano

---

<sup>152</sup> Cfr. *ibidem*, p. 12.

tendría también el encargo de garantizar la defensa del texto fundamental de la capital, así como su integridad y supremacía. En lo que respecta a la estructura orgánica de este poder, se previó también la creación de un Consejo Judicial Ciudadano, de carácter honorífico y eventual que intervendría en la designación de las personas que formarían parte del Consejo de la Judicatura. La supuesta finalidad que se perseguía con la creación de este órgano ciudadano era democratizar y transparentar los procesos de nombramiento del propio Consejo de la Judicatura, a fin de garantizar la autonomía e independencia en el Poder Judicial a través de la designación de quienes tendrían a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial al interior de esta rama del poder público.

En consecuencia, se propuso en el Proyecto modificar la composición del Consejo de la Judicatura, que de acuerdo con lo señalado en la iniciativa que daría origen al texto constitucional de la capital, se integraría por siete consejeras o consejeros, aprobados por el Congreso local a propuesta de ternas por el Consejo Judicial Ciudadano. En esa conformación, tres de los integrantes de este órgano deberían contar con carrera judicial y la persona que presidiría el Consejo se elegiría por mayoría de dos terceras partes de las y los integrantes del pleno, cada tres años, sin posibilidad de reelección.<sup>153</sup> Esta estructura fue modificada por sentencia de la Suprema Corte de

---

<sup>153</sup> Cfr. *ibidem*, p. 13.

Justicia de la Nación como veremos adelante debido a su inconstitucionalidad.

La propuesta del Jefe de gobierno en este sentido estableció, al menos en teoría, los elementos necesarios para el fortalecimiento del Poder Judicial y su independencia. Sin embargo, como demostraremos adelante, tanto la propuesta original del texto constitucional, como las adiciones hechas por la comisión al interior de la Asamblea Constituyente y el texto final de la Constitución capitalina distó mucho de fortalecer la independencia del Poder Judicial y en cambio, permitió mayor injerencia tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo local. Esta situación alertó a algunos de los diputados constituyentes quienes, preocupados por este claro debilitamiento de la independencia judicial, insistimos en diversas iniciativas primero en el debate legislativo y posteriormente en diversas acciones judiciales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismas que a la postre lograron la modificación de ciertos preceptos constitucionales como veremos adelante. Esta preocupación por la politización de la justicia y la función judicial no es privativa de la Ciudad de México, en la Unión Europea y particularmente en España este debate ha merecido un profundo análisis. Como lo señala Murillo de la Cueva:

“En estos últimos años, en el ambiente político originado por la crisis han aflorado expresiones sumamente críticas con prácticamente todas las instituciones constitucionales.

El Poder Judicial no podía ser —y no lo ha sido— una excepción.

La preocupación por la independencia de los jueces, la denuncia de la politización de la Justicia, junto a la polémica sobre la formación del Consejo, han pasado a ocupar un lugar preferente en el debate público mientras que en el plano político se avanzan planes para reformarlo o, incluso, para suprimirlo.

[...]

La Constitución ha confiado el Poder Judicial a los juzgados y tribunales y, en particular, a los jueces que los sirven. Además, quiere que sean independientes, inamovibles, responsables y únicamente sometidos al imperio de la Ley pues sólo así podrán tutelar efectivamente los derechos e intereses de todos y controlar la legalidad de la actuación de los poderes públicos, que es su cometido.

Ha creado, igualmente, el Consejo General del Poder Judicial al que ha encargado lo que llamamos gobierno de los jueces. Consiste en nombrarlos, ascenderlos, inspeccionar su trabajo y aplicarles el régimen disciplinario.

El Consejo recibe esas atribuciones para detraerlas del Poder Ejecutivo a fin de salvaguardar mejor la independencia judicial. Su idoneidad para lograrlo viene de su autonomía, pues no está subordinado a ningún otro órgano.”<sup>154</sup>

En lo referente a la carrera judicial, el Proyecto establecía que el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integraran el Poder Judicial debería basarse en los

---

<sup>154</sup> Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, “La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2018, p. 353.

resultados del desempeño y el reconocimiento de méritos. Además, la admisión se planteaba a través de concursos públicos de oposición, mientras que la permanencia se sujetaría a la evaluación y vigilancia. Finalmente, el Proyecto contempló la implementación de un sistema de carrera para el personal de la rama administrativa del Poder Judicial, conforme a los acuerdos que al respecto emitiría el Consejo de la Judicatura.<sup>155</sup>

## **4.2 *El proceso constituyente***

### *4.2.1 La conformación de la Asamblea Constituyente: diputados electos y miembros del Congreso federal*

El artículo séptimo transitorio contenido en el Decreto por el que se declararon reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de la reforma política de la Ciudad de México, estableció que la Asamblea Constituyente se compondría de cien diputados que serían electos de acuerdo con un procedimiento contemplado en el propio decreto.<sup>156</sup> El sesenta por ciento de ese número se

---

<sup>155</sup> Cfr. Exposición de motivos de la Iniciativa con Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México del C. Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera Espinosa, *op. cit.*, p. 13.

<sup>156</sup> Cfr. Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, *op. cit.*, pp. 28 ss.

elegiría según el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal. Para esos efectos, de acuerdo con lo establecido en los transitorios de la reforma constitucional, podrían solicitar el registro de candidatos los partidos políticos nacionales mediante listas con fórmulas integradas por propietarios y suplentes, así como los ciudadanos mediante candidaturas independientes, integradas por fórmula de propietarios y suplentes.

Tratándose de las candidaturas independientes, el artículo séptimo transitorio estableció reglas claras para el registro de cada fórmula. En este sentido, se exigía la manifestación de voluntad de ser candidato y contar cuando menos con la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al uno por ciento de la lista nominal de electores del Distrito Federal, dentro de los plazos que para tal efecto determinara el Instituto Nacional Electoral. Con las fórmulas de candidatos que cumplieran estos requisitos, el Instituto Nacional Electoral integraría una lista de hasta sesenta fórmulas con los nombres de los candidatos, ordenados en forma descendente debido a la fecha de obtención del registro. En la boleta electoral debería aparecer un recuadro blanco a efecto de que el elector asentara su voto, en su caso, por la fórmula de candidatos independientes de su preferencia, identificándolos por nombre o el número que les correspondiera. En la boleta bastaría con que se asentara el nombre o apellido del candidato propietario y, en todo caso, que resultara indubitable el sentido del voto. Además, de acuerdo con lo establecido en este precepto, a partir de los cómputos de las



casillas, el Instituto Nacional Electoral haría también el cómputo de cada una de las fórmulas de candidatos independientes, y establecería aquellas que hubieran obtenido una votación igual o mayor al cociente natural de la fórmula de asignación de las diputaciones constituyentes.<sup>157</sup>

De esta manera, las diputaciones que integrarían la Asamblea se asignarían a las fórmulas de candidatos independientes que hubieran alcanzado una votación igual o mayor al cociente natural<sup>158</sup> y a los partidos políticos de acuerdo con las reglas previstas en el artículo 54 de la Constitución Federal y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que resultaran aplicables y en lo que no se opusieran al Decreto de reforma. Para esta asignación se establecería un nuevo cociente que sería resultado de dividir la votación emitida, una vez deducidos los votos por los candidatos independientes, entre el número de diputaciones por asignar. Asimismo, en la asignación de los diputados constituyentes se seguiría el orden que tuviesen los candidatos en las listas presentadas por los partidos políticos y, si después de aplicarse la distribución en esos términos quedaran diputaciones constituyentes por distribuir, se utilizaría el resto mayor de votos que tuvieren partidos políticos y candidatos independientes. Un aspecto que

---

<sup>157</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>158</sup> Este cociente sería el que resultara de dividir la votación válida emitida entre sesenta.

debe señalarse es que los partidos políticos no podrían participar en el proceso electoral a través de la figura de coaliciones.<sup>159</sup>

Para ser diputado constituyente se establecieron requisitos que buscaban contribuir a la integración de la Asamblea con perfiles adecuados para dotar a la capital del país de un texto constitucional que quedara al margen de coyunturas políticas. Dichos requisitos eran: 1) ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; 2) tener veintiún años cumplidos el día de la elección; 3) ser originario del entonces Distrito Federal o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella; 4) estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; 5) no estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando de policía en el Distrito Federal, cuando menos sesenta días antes de la elección; 6) no ser titular de alguno de los organismos a los que la Constitución otorgara autonomía, salvo que se separaran de sus cargos sesenta días antes del día de la elección; 7) no ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, salvo que se separaran de sus cargos sesenta días antes del día de la elección; 8) no ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o miembro del Consejo de la

---

<sup>159</sup> Cfr. Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, *op. cit.*, pp. 29.

Judicatura Federal, salvo que se separaran de sus cargos sesenta días antes del día de la elección; 9) no ser Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o del Tribunal Electoral del Distrito Federal, ni Consejero Presidente o consejero electoral de los Consejos General, locales, distritales o de demarcación territorial del Instituto Nacional Electoral o del Instituto Electoral local, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo de dichos Institutos, ni pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional, salvo que se separaran definitivamente de sus cargos tres años antes del día de la elección; 10) no ser legislador federal, ni diputado a la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal, ni Jefe Delegacional, salvo que se separaran de sus cargos sesenta días antes del día de la elección; 11) no ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del entonces Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura local, ni Magistrado o Juez Federal en el Distrito Federal, salvo que se separaran de sus cargos sesenta días antes del día de la elección; 12) no ser titular de alguno de los organismos con autonomía constitucional del Distrito Federal, salvo que se separaran de sus cargos sesenta días antes del día de la elección; 13) no ser Secretario en el Gobierno de la capital, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública local, salvo que se separaran de sus cargos sesenta días antes del día de la elección; 14) no ser ministro de algún culto religioso, y 15) en el caso de candidatos independientes no haber estado registrados en los padrones de afiliados de los partidos políticos, con fecha de corte

a marzo de 2016, ni haber participado como precandidatos o candidatos a cargos de elección popular postulados por algún partido político o coalición, en las elecciones federales o locales inmediatas anteriores a la elección de la Asamblea Constituyente.<sup>160</sup>

Asimismo, de los sesenta integrantes de la Asamblea que se elegirían en los términos señalados, la reforma constitucional estableció que catorce senadores nacionales designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara alta, a propuesta de su Junta de Coordinación Política, formarían parte también del Constituyente local. También conformarían la Asamblea catorce diputados federales designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política, seis personas designadas por el Presidente de la República y seis más designadas por el Jefe de Gobierno capitalino. La totalidad de los diputados ejercerían, por mandato constitucional, su encargo de manera honorífica, por lo que no percibirían remuneración alguna por su actuación en la Asamblea. La Asamblea, según lo establecido en los transitorios de la reforma constitucional, ejercería en forma

---

<sup>160</sup> Cfr. *ibidem*.

exclusiva todas las funciones de Poder Constituyente para la capital.<sup>161</sup>

Bajo este esquema, la elección para la conformación de la Asamblea Constituyente tuvo lugar el primer domingo de junio de 2016 y se instaló el 15 de septiembre de ese año en la antigua sede del Senado de la República.<sup>162</sup> Para la conducción de la sesión constitutiva de la Asamblea actuaron como Junta Instaladora los cinco diputados constituyentes de mayor edad. Esa Junta condujo los trabajos para la aprobación del Reglamento Interior de la Asamblea Constituyente y, posteriormente, los diputados que integraron el órgano encargado de aprobar la Constitución de la capital eligieron al senador Alejandro Encinas como presidente de la Mesa Directiva para coordinar los trabajos legislativos que se llevarían a cabo en el seno de ocho comisiones que elaborarían un

---

<sup>161</sup> Cfr. *ibidem*. El decreto determinó que los legisladores federales designados como disputados constituyentes continuarían ejerciendo sus cargos federales de elección popular.

<sup>162</sup> La integración de la Asamblea fue la siguiente: al Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) le correspondieron 23 diputados constituyentes; al de Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), 22; al del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 16; al del Partido Acción Nacional (PAN), 15; y a cada uno de los grupos parlamentarios de los Partidos Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (MC), Nueva Alianza (NA) y Encuentro Social (PES), tres diputados constituyentes. Según lo señalado en el Decreto de reforma constitucional de 29 de enero, el Ejecutivo designó, además, las seis diputaciones constituyentes que le correspondían y el Jefe de Gobierno seis más.

dictamen correspondiente a cada título del Proyecto. En ese contexto, comenzó la discusión del Proyecto de Constitución Política para la Ciudad de México remitido por el Jefe de Gobierno para su discusión, modificación y adición.<sup>163</sup> Según datos del Senado de la República, para esos efectos se realizaron “21 sesiones plenarias, se contó con 544 iniciativas de diputadas y diputados constituyentes y con 978 propuestas ciudadanas y se realizó una consulta a los pueblos indígenas”.<sup>164</sup> En esas sesiones se tocaron temas que definieron de manera clara los contenidos y alcances del texto constitucional de la Ciudad de México.

#### *4.2.2 Los debates sobre los derechos humanos en la Asamblea Constituyente*

Como lo señala Mónica González Contró, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, la visión de lo que debe ser una Constitución local cambió de manera significativa, pues este tipo de textos tienen actualmente entre sus fines la ampliación, desarrollo y establecimiento de mecanismos de aplicabilidad de los derechos

---

<sup>163</sup> El Decreto de reforma constitucional contemplaba, además de estos puntos que, una vez aprobada y expedida la Constitución Política de la Ciudad de México, no podría ser vetada por ninguna autoridad y sería remitida de inmediato para que, sin más trámite, se publicara en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

<sup>164</sup> Véase en este sentido: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/39901-constitucion-politica-de-la-ciudad-de-mexico.html>

contenidos en la Constitución Federal.<sup>165</sup> Es por ello que el debate sobre los derechos humanos tomó un lugar fundamental en los trabajos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Clara Jusidman ha señalado que la Constitución Política de la Ciudad de México constituye un “nuevo pacto social fundado en el propósito de lograr de manera colectiva, una vida digna para todos los habitantes de la ciudad a partir de la protección, promoción, respeto y garantía de sus derechos humanos”.<sup>166</sup> Por ello, los debates sobre los derechos en la Asamblea Constituyente tomaron un papel fundamental, sobre todo en lo que se refiere a la ampliación en el texto local de los derechos que se reconocen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En los debates de la Asamblea un punto fundamental que se puso sobre la mesa fue el integrar a la Constitución de la capital los derechos contenidos en los instrumentos internacionales y en la legislación local. Además, se debatió la importancia de incluir nuevos derechos en la norma fundamental y actualizar otros de acuerdo con la vida que tiene lugar en una gran ciudad.<sup>167</sup>

---

<sup>165</sup> Cfr. González Contró, Mónica, “Los derechos humanos en la Constitución de la Ciudad de México, en *Hacia una Constitución para la Ciudad de México*, México, UNAM-Senado de la República, 2016, p. 77.

<sup>166</sup> Jusidman Rapoport, Clara, “La Constitución Política de la CDMX: logros alcanzados y barreras encontradas. Una visión personal”, *El Cotidiano*, núm. 2013, mayo-junio de 2017, p. 43.

<sup>167</sup> Cfr. *ibidem*.

En este sentido, tuvo lugar en la Asamblea un debate sobre los tipos de constituciones en relación con el catálogo de derechos, que se planteó incluso antes de las discusiones en el Constituyente.<sup>168</sup> Para algunos integrantes del Constituyente se debía evitar un proceso de “inflación de los derechos”, que suponía ir incorporando todos aquellos que se fueran reconociendo en los debates y diálogos que tenían lugar en la academia, la sociedad, etcétera. Los defensores de esta postura sostenían que habría que privilegiar el reconocimiento de aquellos derechos humanos que pudieran ser efectivamente garantizados y exigibles jurisdiccionalmente, pues de otra forma, el concepto de este tipo de derechos perdería precisión o valor cuando ya no fuera posible distinguir su justiciabilidad o su verdadera naturaleza.<sup>169</sup>

En el extremo contrario, se encontraban quienes defendían la idea de una Constitución más amplia, que incluyera todos aquellos derechos humanos con legitimidad y reconocimiento como condiciones necesarias para garantizar los principios vinculados con esos derechos como la autonomía, la dignidad y la igualdad. Quienes sostenían esta postura, pensaban que el simple reconocimiento de los derechos en la Constitución era relevante y obligaba a buscar mecanismos para su justiciabilidad. Por lo tanto, se consideraba conveniente, bajo

---

<sup>168</sup> Este debate empezó a trascender en los encuentros que organizó la Comisión del Distrito Federal del Senado de la República en el año 2015. Véase en este sentido González Contró, Mónica, *op. cit.*, p. 82.

<sup>169</sup> Cfr. *ibidem*, p. 83.



esta óptica, incluir en la Constitución un catálogo lo más completo posible que, además, fuera de vanguardia.<sup>170</sup> Al final, aunque el catálogo de derechos humanos que se incluyó en la Constitución fue bastante amplio, se pensó en generar mecanismos eficaces para su justiciabilidad.

Debe señalarse también que el tratamiento que se dio al tema de los derechos al interior de la Asamblea fue bastante particular. Como refiere Jusidman:

“El proceso de discusión a partir de la revisión del proyecto del jefe de Gobierno tuvo lugar en la mayoría de las comisiones, excepto en la de Carta de Derechos, donde la metodología impuesta fue que, en lugar de revisar ese proyecto en la Comisión, el secretariado técnico elaboraría un predictamen. Ese “predictamen” en realidad fue un proceso de acuerdos fuera de la Comisión, en el que incluso participaron diputadas y diputados que no formaban parte de ésta. La negociación fue conducida por el PRD y realizada primero con el PRI y el PAN y luego con Morena. Una vez ‘planchado’, fue llevado a la Comisión para su superficial discusión y aprobación.”<sup>171</sup>

En el proceso se perdieron algunas cosas como el derecho al sufragio y a ser elegido para el servicio público; sin embargo, como lo señala la propia Jusidman, afortunadamente estos puntos fueron recuperados mediante una reserva en el Pleno.

---

<sup>170</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>171</sup> Jusidman Rapoport, Clara, *op. cit.*, p. 48.

También se dejaron de lado la prohibición y sanción de la trata, las ejecuciones y desapariciones forzadas, los crímenes de odio, los feminicidios o la tortura, temas estos que quedaron fuera de la Constitución.<sup>172</sup>

Otro aspecto que debe tomarse en consideración es que la definición contenida en el dictamen que aprobó la Comisión de Carta de Derechos resultó muy disminuida comparada con la contenida en las leyes federal y local en la materia; sin embargo, se recuperaron ciertos aspectos mediante dos reservas en el pleno. Por otra parte, la visión sobre los derechos culturales fue un aspecto debatido en el que se encontraban perspectivas de alta cultura y otras fundamentalmente antropológicas. Al final, se combinaron ambas visiones mediante el diálogo que tuvo lugar fuera de la Comisión y a través de una reserva al dictamen.<sup>173</sup>

En lo que se refiere al cambio en la forma que se estructuraba el “Título segundo” de la Constitución de la capital, hubo cambios importantes pues:

“[...] el derecho a la ciudad, que era un derecho parteaguas del que derivaban los derechos agrupados en el resto del título y que fue colocado en el Artículo 11 en el proyecto del jefe de Gobierno, antes de los artículos que se referían a una ciudad democrática, ciudad educadora y del conocimiento, ciudad solidaria, ciudad productiva, ciudad

---

<sup>172</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>173</sup> Cfr. *ibidem*, p. 49.

incluyente, ciudad habitable, ciudad segura y ciudad garantista, en el dictamen y, por ello, en la [Constitución Política de la Ciudad de México] quedó casi al final del título segundo, en el Artículo 12, sólo antes de los derechos agrupados en Ciudad habitable (Art. 13) y Ciudad segura (Art. 14).”<sup>174</sup>

Por otra parte, los derechos que perdieron más fuerza respecto del Proyecto original fueron el derecho a la educación y los derechos laborales, que se ajustaron a la Constitución y las leyes federales.

En este sentido, como expondremos en el Capítulo 5, propusimos incluir dos aspectos que consideramos de la mayor importancia, relativos a obligar a las autoridades a apoyar a las personas que desertaron del sistema formal de educación, para ayudarlos a que culminen sus estudios básicos, y el reconocimiento expreso al rol de los padres en la educación de sus hijos en el sistema educativo, público y privado.

Sin embargo, en estas materias educativas existió una fuerte presión por parte de diversas fuerzas políticas, para evitar cualquier adición a la redacción original del jefe de gobierno en disposiciones relativas a la educación.

Además, en el Dictamen realizado en la Comisión respecto de los contenidos de la Carta de Derechos se cambió el énfasis en la calidad de titulares de derechos de los “grupos de atención

---

<sup>174</sup> *Ibidem.*

prioritaria” para considerarlos como grupos vulnerables que requerían de la protección del Estado o de la solidaridad social; sin embargo, esto cambió más adelante, recuperándose la calidad de titulares de derechos para dichos grupos y enunciando algunos de esos derechos particularmente importantes.<sup>175</sup> En otras comisiones, el Proyecto que presentó el Jefe de Gobierno sería utilizado como base para las discusiones y cambiado una vez que se alcanzaban acuerdos o votaciones para aceptar los cambios;<sup>176</sup> sin embargo, esto no ocurrió en la Comisión de la Carta de Derechos, pues la importancia que se dio a esta temática en la Constitución fue muy grande.

Otro aspecto de gran controversia al interior de esta Comisión fue el debate sobre la inclusión expresa del derecho a la vida, que no fue incluido como tal en el texto constitucional, consignando de manera forzada como el derecho a una vida digna. En su momento frente al Pleno de la Asamblea Constituyente criticamos esa marcada carencia en la Carta de Derechos:

“El derecho a la vida no ha recibido protección individualizada en el Proyecto, ni en el Dictamen, no se le ha incluido en el texto constitucional, a pesar de ser este un derecho humano fundamental y ser requisito indispensable para disfrutar del resto de los derechos humanos.

---

<sup>175</sup> Cfr. Jusidman Rapoport, Clara, *op. cit.*, p. 49.

<sup>176</sup> Cfr. *ibidem*.

A pesar también de constar en los tratados internacionales más importantes suscritos por México y que su reconocimiento y tutela deriva directamente de la Constitución como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A pesar también de que la Comisión recibió un importante número de iniciativas para incluir este derecho fundamental y de que una de ellas tuvo más de 91 mil firmas de apoyo ciudadano.

¿Por qué no incluir en el texto constitucional tan importante derecho? La respuesta es simple y lamentable: porque su inclusión, por más legítima que sea, pone en alerta de inmediato a quienes plantean un conflicto entre el derecho a la vida en gestación y el derecho a la mujer de decidir sobre su propio cuerpo, para poder interrumpir el embarazo sin ninguna consecuencia legal (...).<sup>177</sup>

Se volverá al tema en el Capítulo siguiente, exponiendo la propuesta de iniciativa de reforma del Proyecto del Jefe de Gobierno en este punto.

Finalmente, aunque no nació de la Comisión de Carta de Derechos, la Creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México, incluido en el Título

---

<sup>177</sup> Bustos Olivares, Luis Alejandro, "Participación en el Pleno de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México", *Diario de los Debates, Órgano Oficial de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*, 4 de enero de 2017, p. 70. En [www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/935f59dbcdacd8e088a2c1c9c47d6faaf5e8e561.pdf](http://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/935f59dbcdacd8e088a2c1c9c47d6faaf5e8e561.pdf). Fecha de consulta 29-06-23.

Tercero: “Desarrollo Sustentable de la Ciudad”; Capítulo Único: “Desarrollo y planeación Democrática”; significó un avance importante y una propuesta muy innovadora en la evaluación del cumplimiento progresivo en materia de Derechos Humanos en la Ciudad de México.

Así el artículo 15 apartado D sección 5 fracción III estableció como parte de las tareas del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México:

“(...) III. Elaborar el Sistema de Indicadores de la Ciudad de México a utilizar en las diversas etapas del proceso de planeación. Este Sistema dará prioridad a la definición y actualización de los indicadores para la fijación de metas y el cumplimiento progresivo en materia de derechos humanos.”<sup>178</sup>

En este sentido planteamos la necesidad de adicionar el Proyecto a efecto de que contemplara la implementación de medidas y programas idóneos para dar cumplimiento a los estándares establecidos en materia de derechos humanos a través de tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> Constitución Política de la Ciudad de México, Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, p. 29, cfr. [https://congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/CONSTITUCION\\_POLITICA\\_DE\\_LA\\_CIUADAD\\_DE\\_MEXICO.pdf](https://congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/CONSTITUCION_POLITICA_DE_LA_CIUADAD_DE_MEXICO.pdf) (consultado 18-10-23).

<sup>179</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 20 correspondiente al Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de

#### *4.2.3 Propuestas y debates sobre el Poder Judicial: la relevancia del artículo 122 de la Constitución Federal*

El Título Quinto es el más extenso del texto constitucional de la Ciudad de México, pues regula, ajustándose a las pautas establecidas en el artículo 122 de la Constitución Federal, la manera en que se distribuye el poder público en la capital. En él se establecen las bases que rigen al Poder Judicial de la capital de la República y, por su importancia en la defensa de los derechos humanos, esta parte de la norma constitucional local fue objeto de debates importantes al interior de la Asamblea Constituyente.

Uno de los aspectos más debatidos en la definición de los contenidos de la Constitución Política de la Ciudad de México fue la integración del Poder Judicial. Al respecto, en el Proyecto del Jefe de Gobierno, se establecía lo siguiente:

“El Poder Judicial de la Ciudad de México se deposita en un Tribunal Constitucional, un Tribunal Superior de Justicia, un Centro de Justicia Alternativa y de Conciliación, un Consejo de la Judicatura, un Organismo de Servicios

---

México de 15 de septiembre de 2016 en materia de planeación del desarrollo, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 14 pp.

Periciales y Forenses, Juzgados y demás órganos que determine la ley.”<sup>180</sup>

Esta propuesta fue objeto de ajustes importantes durante los trabajos del Constituyente capitalino.<sup>181</sup>

El caso que refirió la diputada Jusidman con relación a los derechos humanos, donde determinados partidos mayoritarios acordaron un dictamen diferente al Proyecto presentado, se replicó de alguna manera al interior de la Comisión de Poder Judicial y Órganos Autónomos. Allí, si bien las discusiones del Proyecto se dieron inicialmente al interior de la propia Comisión, cuando se inició el análisis de la propuesta de conformación del Poder Judicial, el Consejo de la Judicatura, el Consejo Judicial Ciudadano, y la Sala Constitucional, la revisión inicial se realizó por un pequeño grupo de diputados de los diversos partidos que conformaban la Comisión y de hecho fuera de las instalaciones en donde se llevaban a cabo los trabajos legislativos. Finalmente y después de largas y acaloradas discusiones al seno de la Comisión, en una mañana se presentaron los más altos representantes de las fracciones parlamentarias de los principales partidos —PRI, PAN, PRD y Morena— con una propuesta pre acordada entre ellos y la gran

---

<sup>180</sup> Artículo 40 de la Iniciativa con Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, *op. cit.* La integración del Poder Judicial, finalmente, quedaría establecida en el artículo 35 de la Constitución local.

<sup>181</sup> Por su importancia, las discusiones sobre el órgano de control de la constitucionalidad se abordarán en el siguiente apartado de esta investigación.



mayoría de los diputados de la Comisión aprobaron la propuesta en evidente disciplina con los líderes de sus partidos. Esta propuesta, como veremos en los capítulos subsiguientes, consistió en disposiciones constitucionales que atentaron en contra de la independencia del Poder Judicial y que finalmente serían declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en consecuencia fueron modificadas por el nuevo Congreso de la Ciudad de México.

El primer punto que se puso sobre la mesa en este sentido fue que la manera en que el Proyecto regulaba la conformación del Poder Judicial debía ajustarse a los principios contenidos en

la Constitución Federal,<sup>182</sup> pues esta era el vértice en el que giraba la esencia del Estado mexicano.<sup>183</sup>

---

<sup>182</sup> En lo que se refiere al Poder Judicial este precepto señala lo siguiente:

“Artículo 122: La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

[...]

IV. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, la que garantizará la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones. Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el poder Judicial.

Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México deberán reunir como mínimo los requisitos establecidos en las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado en el Gobierno de la Ciudad de México el cargo de Secretario o equivalente o de Procurador General de Justicia o de Integrante del Poder Legislativo local, durante el año previo al día de su designación.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, podrán ser reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que establecen esta Constitución, así como la Constitución y las leyes de la Ciudad de México. Los magistrados y los jueces percibirán una

Tomando esto en consideración, el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en la Asamblea propuso cambiar la integración propuesta en el Proyecto, pues era contraria a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, en cuanto a la conformación del Poder Judicial de la capital, el artículo 122 constitucional aludía simplemente al Tribunal Superior de Justicia y a los juzgados y tribunales que se establecieran en la Constitución local. En la expresión “tribunales”, sin embargo, no se podía englobar al Centro de Justicia Alternativa ni al Organismo de Servicios periciales y Forenses, pues claramente esta alusión, de acuerdo con lo señalado por el Grupo Parlamentario del PVEM, obedecía a la reforma relativa al Sistema Penal Acusatorio en donde se daba la existencia de tribunales de Enjuiciamiento y tribunales de Alzada. En virtud de lo anterior, se consideró que el Centro de Justicia Alternativa, debería seguir formando parte, como ocurría hasta ese momento, del Tribunal Superior de Justicia y, en consecuencia, su regulación tendría que ser motivo de una reforma a la Ley

---

remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo [...].”

<sup>183</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se modifican los artículos 40, 47 y 42, y se suprime el artículo 41 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de función judicial, presentada por los constituyentes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 29 de octubre de 2016, p. 1.

Orgánica del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y no en su Constitución Política.<sup>184</sup>

Además del cumplimiento de las pautas derivadas del artículo 122 de la Constitución Federal, uno de los argumentos de mayor fuerza para dejar de lado al Centro de Justicia Alternativa en la disposición constitucional que regulaba la integración del Poder Judicial de la capital fue que la organización de dicha institución, como órgano del Tribunal Superior de Justicia, significaba que su administración y control estaban a cargo del Tribunal y del Consejo de la Judicatura, algo que había mostrado ventajas y bondades, tales como ahorros en materia administrativa y un control de gestión eficiente.<sup>185</sup> Finalmente la propuesta prosperó y la referencia al Centro de Justicia Alternativa como un órgano ajeno al Tribunal Superior de Justicia no fue aprobada.

Algo similar ocurriría con la enunciación del Instituto de Ciencias Forenses como un órgano que estuviera fuera del Tribunal Superior de Justicia contenida en la propuesta del Jefe de Gobierno. Esa institución, al momento de discutirse la forma en que se organizaría la función judicial, era una dependencia del Tribunal Superior que había logrado convertirse en garante de la objetividad, transparencia, imparcialidad y excelencia en las opiniones técnicas que emitía en el auxilio de la impartición

---

<sup>184</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>185</sup> Cfr. *ibidem*, p. 2.

de justicia.<sup>186</sup> Para los integrantes del Constituyente que sostenían la necesidad de que este órgano siguiera formando parte del Tribunal Superior de Justicia, bajo las directrices de este último el Instituto de Ciencias Forenses había encaminado sus esfuerzos para preparar una mayor cantidad de especialistas en las materias que requerían la elaboración de dictámenes periciales. De hecho, el Tribunal había marcado esas directrices en función de las necesidades que los propios justiciables habían ido trazando mediante las controversias que se planteaban ante los órganos jurisdiccionales del propio Tribunal.<sup>187</sup>

En virtud de lo anterior, se pensó que la coordinación y dependencia del Instituto con el Tribunal Superior de Justicia era esencial para que las necesidades del justiciable, en los procesos en los que se requiriera la intervención de peritos con conocimientos especiales en la materia fueran debidamente garantizadas en atención al derecho humano establecido en el artículo 17 constitucional en el que se determina que todo gobernado tiene derecho a la impartición de justicia, un ideal que en muchas ocasiones requiere de la intervención de personas con conocimientos particulares en ciencias forenses para que la autoridad jurisdiccional emita resoluciones en las que se privilegie la verdad histórica sobre la verdad formal.<sup>188</sup> Estos planteamientos hicieron ver a los integrantes del

---

<sup>186</sup> Cfr. *ibidem*, p. 4.

<sup>187</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>188</sup> Cfr. *ibidem*, p. 5.

Constituyente que el objetivo perseguido por el Instituto de Ciencias Forenses era auxiliar a los órganos jurisdiccionales del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y, por ende, no se debía conformar como un órgano independiente o autónomo del Poder Judicial de la capital.

Otro aspecto que también fue objeto de amplios debates fue la regulación del Consejo de la Judicatura local, cuyo fin es la vigilancia, disciplina, administración y carrera judicial. En la propuesta enviada a la Asamblea Constituyente se señalaba que este órgano del Poder Judicial se integraría por siete consejeras y consejeros, aprobados por el Congreso local, propuestos en ternas por el Consejo Judicial Ciudadano, de los cuales tres deberían contar con carrera judicial. También se indicaba, entre los aspectos que fueron objeto de importantes debates, que los consejeros durarían en su encargo seis años y que no podrían ser nombrados para un nuevo periodo, así como que la persona que presidiera el Consejo sería elegida por mayoría de dos terceras partes de las y los integrantes del pleno cada tres años, sin posibilidad de reelección y que no podrían presidir este órgano los consejeros que contaran con carrera judicial.<sup>189</sup>

Sobre el primero de los puntos señalados en el Constituyente planteamos que, a fin de garantizar la independencia del Poder Judicial de la Ciudad de México, se debían conservar tres integrantes pertenecientes al Tribunal

---

<sup>189</sup> Cfr. Iniciativa con Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, *op. cit.*, p. 96.

Superior de Justicia, pero, además, que su presidente tendría que formar parte del Consejo de la Judicatura. Asimismo, se propuso que los Consejeros cuya elección correspondiera al propio Tribunal debían ser elegidos por su órgano máximo (el Pleno de Magistrados del Tribunal) para conservar un sano equilibrio en su conformación, pues el Consejo se integraba también con un miembro del Poder Ejecutivo y dos del Poder Legislativo. Los Constituyentes que apoyaban esta propuesta pensaban que la conformación del Consejo debía ser mayoritariamente por miembros del Poder Judicial. De igual manera, con el fin de conservar el equilibrio de poderes, se consideró necesario que quien presidiera el Consejo de la Judicatura fuera el titular del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, pues de lo contrario, las decisiones soberanas sobre la administración y funcionamiento del Poder Judicial podrían quedar a merced de las determinaciones de los otros dos poderes.<sup>190</sup> Esta propuesta no fue aceptada pero, como se verá

---

<sup>190</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se modifican los artículos 40, 47 y 42, y se suprime el artículo 41 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de función judicial, *op. cit.*, p. 7. El Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Asamblea Constituyente señaló al respecto, tomando en consideración lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su documento intitulado “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas”, que:

“La CIDH ha advertido que la selección de la presidenta o presidente por otros poderes u órganos públicos puede traducirse en interferencias a los tribunales afectando la independencia en el desempeño de jueces y juezas, en la medida en que se deja en

más adelante, la constitucionalidad de la integración del Consejo de la Judicatura fue sometida a revisión por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para proteger la independencia del Poder Judicial, junto con algunos integrantes del Constituyente también defendimos que el Pleno de Magistrados debía ser el máximo órgano de decisión de esta rama del poder público, pues con ello se evitaría cualquier intromisión externa en sus determinaciones.<sup>191</sup>

Otro de los aspectos que fue objeto de diversas discusiones fue la creación del Consejo Judicial Ciudadano que, para algunos de los integrantes del constituyente resultaba inconstitucional por transgredir el principio de división de poderes, pues favorecería la intromisión del Poder Legislativo en el Judicial. No obstante, existieron propuestas que consideraban conveniente el establecimiento de un consejo ciudadano

---

manos de un representante elegido por otros poderes tomar las decisiones que afectarán la organización y funcionamiento interno de los tribunales. Dichos riesgos, que en sí mismos son peligrosos para la independencia del poder judicial, se incrementan todavía más cuando la selección del presidente o presidenta es adoptada de manera discrecional y en ausencia de criterios objetivos y preestablecidos por un órgano ajeno al propio tribunal. La CIDH ha considerado por tanto, que un sistema de selección de los presidentes de los tribunales a cargo de las y los propios operadores de justicia contribuye al fortalecimiento de su actuar independiente”.

<sup>191</sup> Cfr. *ibidem*, p. 9.



consultivo que tendría como función dar opiniones desde la perspectiva ciudadana de los temas que pusiera a su consideración el propio Consejo de la Judicatura. Este órgano, que recibiría también la denominación de Consejo Judicial Ciudadano, tendría también la facultad de denunciar y dar seguimiento ante el propio Consejo de la Judicatura, a las conductas que se apartaran del actuar ético y legal imperativo en los miembros del Poder Judicial, así como dar opiniones cuando se lo solicitara el Consejo de la Judicatura, respecto de los candidatos a jueces y magistrados en los procesos de selección y nombramiento de dichos funcionarios judiciales.<sup>192</sup>

Estas discusiones pusieron sobre la mesa temas sumamente relevantes para la conformación y ejercicio del Poder Judicial que implicaron interesantes debates en la Asamblea Constituyente, pero también la activación de diversos mecanismos de control para determinar la constitucionalidad de los contenidos del texto constitucional aprobado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que detallaremos más adelante.

#### *2.2.4 La propuesta de creación de una Sala o Tribunal Constitucional*

Como se señaló en el apartado anterior, uno de los aspectos más debatidos relacionados con la función judicial fue la

---

<sup>192</sup> Cfr. *ibidem*. p. 10.

propuesta contenida en el Proyecto del Jefe de Gobierno sobre la creación de un Tribunal Constitucional. En dicha propuesta el Tribunal Constitucional se contemplaba como el máximo órgano jurisdiccional a nivel local en materia de interpretación de la Constitución Política de la Ciudad de México y órgano encargado de garantizar su defensa, integridad y supremacía, sin perjuicio de los previsto en la Constitución Federal.

Este órgano de control, según lo planteado en el artículo 41 del Proyecto, tendría las siguientes atribuciones: 1) garantizar la supremacía y control de la Constitución local; 2) establecer Juzgados Tutelares en las demarcaciones territoriales que conocerían de la acción de protección efectiva de derechos reconocida por la Constitución de la Ciudad de México, cuyas resoluciones serían inatacables y sólo podrían ser revisadas por el Tribunal, en segunda instancia, cuando subsistieran cuestiones de interpretación constitucional local, de conformidad con lo previsto por la ley; 3) constituir un sistema de internación para el cumplimiento de tratados de derechos humanos celebrados por el Estado mexicano y jurisprudencias de los tribunales y órganos internacionales; 4) declarar la procedencia, periodicidad y validez del referéndum en los términos previstos por la Constitución y las leyes en la materia; 5) conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad que le fueran presentadas dentro de los treinta días naturales siguientes a la promulgación y publicación de normas locales de carácter general que se consideraran total o parcialmente contrarias a la Constitución de la Ciudad de México o de aquellas que, aun siendo constitucionales, hubieren presentado vicios o

violaciones en los procedimientos de su formación; 6) conocer y resolver sobre las controversias constitucionales;<sup>193</sup> 7) conocer y resolver las acciones por omisión legislativa cuando se considere que el Congreso de la Ciudad de México no ha aprobado alguna ley o decreto reglamentarios de la Constitución local o que las leyes secundarias vigentes no cumplan eficazmente con los preceptos constitucionales y dichas omisiones afecten el debido funcionamiento de las instituciones de la Ciudad o el ejercicio pleno de los derechos humanos reconocidos por la Constitución de la Ciudad de México;<sup>194</sup> 8) fungir como órgano de consulta, a solicitud del Congreso local, para opinar sobre el contenido de las iniciativas de reforma constitucional local; 9) conocer y resolver las acciones de cumplimiento en contra de las personas titulares de los Poderes Públicos, los organismos autónomos y las Alcaldías cuando se mostraran renuentes a cumplir con sus

---

<sup>193</sup> Estas controversias constitucionales podrían suscitarse entre: 1) La persona titular de una Alcaldía y el Concejo; 2) Dos o más Alcaldías; 3) Una o más Alcaldías y el Poder Ejecutivo, Legislativo o algún organismo constitucional autónomo de la ciudad; 4) El Poder Ejecutivo y el Legislativo de la ciudad; 5) Los organismos constitucionales autónomos y el Poder Ejecutivo o Legislativo de la ciudad, y 6) Dos organismos constitucionales autónomos de la Ciudad.

<sup>194</sup> Esta acción podría interponerse, según lo establecido en el proyecto por: 1) La o el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México; 2) Cualquier organismo constitucional autónomo en la materia de su competencia; 3) La o el Fiscal General de Justicia; y 4) La ciudadanía, siempre que la solicitud contara con al menos diez mil firmas de las personas inscritas en la lista nominal de electores.

obligaciones constitucionales y con las resoluciones judiciales<sup>195</sup>, y 10) las demás que determinara la ley.<sup>196</sup>

La creación de un órgano de control con estas facultades y naturaleza causó oposición al interior del Constituyente por la posible contravención a la organización política de la Ciudad de México y de la Constitución General de la República. De hecho, durante los trabajos de la Asamblea se alzaron voces que consideraban que la actuación del Tribunal Constitucional invadiría las competencias del Poder Judicial tanto a nivel local como en el ámbito federal, pues se atentaría contra la facultad de ejercer el control difuso de la constitucionalidad al que todos los órganos jurisdiccionales estaban obligados a partir de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011. Además, se señaló que los artículos 1º, 103, 105 y 107 de la Constitución Federal establecían como competencia exclusiva de la federación la protección de los derechos a través del control concentrado de constitucionalidad que era exclusivo del Poder Judicial Federal. Otro aspecto que se controvertió sobre la propuesta del Jefe de Gobierno fue la competencia para conocer de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales que se daba al Tribunal Constitucional, pues se consideraba que dichas

---

<sup>195</sup> Dichas acciones podrían ser interpuestas por cualquier persona cuando se tratara de derechos humanos.

<sup>196</sup> Cfr. Iniciativa con Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, *op. cit.*, pp. 97-99.

facultades eran exclusivas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>197</sup>

Estos debates hicieron que, después de las labores al interior del Constituyente capitalino, se reconfigurara, como se señalará más adelante, la manera de regular este órgano de control y en su lugar se creara la Sala Constitucional dentro del propio Poder Judicial de la Ciudad de México con funciones de control de constitucionalidad local, cuyas facultades fueron a su vez acotadas por las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que detallaremos adelante.

#### *4.2.5 La aprobación de la carta magna de la Ciudad de México*

Después de arduos trabajos e interesantes debates, en la sesión solemne celebrada el 31 de enero de 2017 se aprobó la Constitución Política de la Ciudad de México y, en consecuencia, para dar cumplimiento al objeto para el que fue convocada expidió y dirigió al Jefe de Gobierno para su publicación la Constitución Política de la Ciudad de México. Este texto normativo, como señala Jaime Cárdenas, representa un ataque a la línea de flotación del centralismo y se presenta también como una respuesta jurídica a nivel local “al presidencialismo, al rechazo institucional que se niega a reconocer nuevos

---

<sup>197</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se modifican los artículos 40, 47 y 42, y se suprime el artículo 41 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de función judicial, *op. cit.*, pp. 17-19.

derechos humanos y mecanismos de control constitucional locales, a la democracia representativa deficitaria, y a la ausencia de controles ciudadanos en las instituciones”.<sup>198</sup> De esta forma, desde su publicación el 5 de febrero de 2017, la Ciudad de México saldó la deuda con sus ciudadanos por la falta de una norma que reconociera sus derechos a nivel local y que organizara sus instituciones a partir de las necesidades específicas de los habitantes de la capital.

Así lo expresamos convencidos en ocasión de la Sesión Solemne de clausura de los trabajos de la Asamblea Constituyente:

“(...) Histórico momento el que nos reúne en esta sesión solemne. La Ciudad de México cuenta hoy con su primera Constitución.

Este momento representa el triunfo de la lucha histórica de los habitantes de nuestra Ciudad por su autonomía y autodeterminación. Somos verdaderamente afortunados por representar la voluntad de millones de nuestros conciudadanos para expresar en este documento su primer pacto social como entidad federativa.

Mi reconocimiento a la labor de la Mesa Directiva y del presidente de esta Mesa Directiva por la conducción de los trabajos y el reconocimiento a todos los asesores de los grupos parlamentarios y de la secretaría técnica para lograr este fin.

---

<sup>198</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República-UNAM, IJJ, 2017, p. 11.

Aquí, en esta casa, que ha sido nuestra casa tantos meses hemos hecho historia. Porque estamos en casa, hemos aprendido, hemos debatido, hemos ideado un camino para una ciudad mejor, hemos trabajado por reconocer y plasmar por escrito los derechos de los más vulnerados, de los más desprotegidos.

Hemos procurado que la renta se distribuya equitativamente, que no haya fueros que protejan al funcionario corrupto, que los migrantes que lleguen a nuestra tierra se sientan acogidos y respetados.

Aquí, hemos aprendido también que lo que nos une es enorme, es profundo y es más grande que lo que nos divide. Por eso hemos podido trabajar todos estos meses con tolerancia, más allá de las esperadas diferencias.

Representa esta asamblea una síntesis de los más diversos pensamientos de nuestra Ciudad. Sin embargo, nos une lo más grande, lo más elevado: el amor por el derecho de todos, el respeto por las libertades y por la libertad, la búsqueda de un espacio común que pueda albergarnos a todos y nos permita crecer en igualdad.

(...)

Por todas estas razones, queridas y queridos compañeros constituyentes, parafraseando al jefe supremo Venustiano Carranza, en ocasión de la clausura del Congreso Constituyente de 1917, los convoco, como lo hice al inicio de esta asamblea:

‘Ahora sólo nos queda la obligación de ir a la práctica de la Ley Suprema que acabáis de sancionar, llevándola en nuestras manos como la enseña que nos hará grandes, justos y respetados entre los demás

pueblos de la Tierra, que nos traerá paz y la prosperidad, y que acabando con todas nuestras rencillas, con todos nuestros odios intestinos, nos llevará a vivir la vida tranquila de los pueblos libres por el respeto a la libertad y el derecho de cada uno.'

Es cuánto."<sup>199</sup>

### **4.3. La Constitución Política de la Ciudad de México**

#### *4.3.1 Los principios constitucionales*

La primera parte del texto constitucional de la capital de la República enuncia una serie de principios fundamentales encaminados a regir la estructura política y social, la función pública y el gobierno de la Ciudad de México.<sup>200</sup> Entre ellos se señala a la dignidad como principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Hecha esta declaración, además, se reconoce a toda persona la libertad y la igualdad en derechos y se señala que la protección de los derechos humanos es el

---

<sup>199</sup> Cfr. Bustos Olivares, Luis Alejandro, Participación en la Sesión Solemne de Clausura de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, *Diario de los Debates, Órgano Oficial de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*, p.p. 18, 19 y 20P, 31 de enero de 2017. En: [www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/935f59dbcdacd8e088a2c1c9c47d6faaf5e8e561.pdf](http://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/935f59dbcdacd8e088a2c1c9c47d6faaf5e8e561.pdf). Fecha de consulta 29-06-23.

<sup>200</sup> Cfr. Iniciativa con Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, *op. cit.*, p. 5.



fundamento de la Constitución y que toda actividad pública debe estar guiada por el respeto y garantía de esos derechos. Además, en la norma fundamental se determina que la Ciudad de México asume también como principios:

“a) El respeto a los derechos humanos, la defensa del Estado democrático y social, el diálogo social, la cultura de la paz y la no violencia, el desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana, la más justa distribución del ingreso, la dignificación del trabajo y el salario, la erradicación de la pobreza, el respeto a la propiedad privada, la igualdad sustantiva, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el diseño universal, la preservación del equilibrio ecológico, la protección al ambiente, la protección y conservación del patrimonio cultural y natural. Se reconoce la propiedad de la Ciudad sobre sus bienes del dominio público, de uso común y del dominio privado; asimismo, la propiedad ejidal y comunal;

b) La rectoría del ejercicio de la función pública 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, en los términos que fije la ley; y

c) La función social de la Ciudad, a fin de garantizar el bienestar de sus habitantes, en armonía con la naturaleza.”<sup>201</sup>

---

<sup>201</sup> Artículo 3 de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial el 5 de febrero de 2017 (CPCDMX).

De la misma manera, en el texto fundamental de la capital se señaló que el poder se organizaría conforme a las figuras de democracia directa, representativa y participativa, con base en los principios de interés social, subsidiariedad, la proximidad gubernamental y el derecho a la buena administración.

La primera parte de este texto constitucional se funda también en el reconocimiento de que la soberanía de la Ciudad de México reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por conducto de sus poderes públicos y las figuras de democracia directa y participativa, a fin de preservar, ampliar, proteger y garantizar los derechos humanos y el desarrollo integral y progresivo de la sociedad.<sup>202</sup> Además, se reconoce que la Ciudad de México es intercultural, tiene una composición plurilingüe, pluriétnica y pluricultural sustentada en sus habitantes, sus pueblos y barrios originarios históricamente asentados en su territorio y en sus comunidades indígenas residentes.<sup>203</sup>

Otro punto que debe mencionarse en esta parte de la Constitución es la adopción en la Ciudad de la forma republicana, democrática, representativa, laica y popular, bajo un sistema de división de poderes, pluralismo político y participación social, así como la autonomía y libertad con que

---

<sup>202</sup> Cfr. artículo 1 de la CPCDMX.

<sup>203</sup> Cfr. artículo 2 de la CPCDMX.

cuenta la capital en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.<sup>204</sup>

#### 4.3.2 *La Carta de Derechos*

La Carta de Derechos de la Ciudad de México, establecida en el Título Segundo de la Constitución Política local contempla una serie de principios de interpretación y aplicación de los derechos y determina que en la capital de la República las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte, en la propia Constitución local y en las normas generales y locales. Esos derechos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local y, en consecuencia, pueden ejercerse a título individual o colectivo. Además, los derechos tienen una dimensión social y son de responsabilidad común por lo que, sobre estas bases, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.<sup>205</sup>

A estas obligaciones se suman una serie de elementos institucionales que en el texto capitalino se presentan como medidas para la disponibilidad, accesibilidad, diseño universal,

---

<sup>204</sup> Cfr. artículo 1 de la CPCDMX.

<sup>205</sup> Cfr. artículo 4 de la CPCDMX.

aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de los bienes, servicios e infraestructura públicos necesarios para que las personas que habitan en la Ciudad puedan ejercer sus derechos y elevar los niveles de bienestar, mediante la distribución más justa del ingreso y la erradicación de la desigualdad. Además, se consignan los deberes para las autoridades de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos y se establecen una serie de principios que rigen a este tipo de derechos.<sup>206</sup>

Un aspecto fundamental dentro de la Carta de Derechos es que en ella se establece expresamente que las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad deben ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas, dejando de aplicar aquellas normas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en la propia Constitución local y las leyes que de ella emanen.<sup>207</sup>

El enfoque garantista que se da a la Ciudad se refleja en la Constitución a través de la progresividad, exigibilidad y justiciabilidad de los derechos, así como el reconocimiento del

---

<sup>206</sup> Cfr. *ibidem*. Estos principios son los siguientes: universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, integralidad, progresividad y no regresividad.

<sup>207</sup> Cfr. *ibidem*.

derecho a la reparación integral.<sup>208</sup> De esta forma se incorporan diversos derechos que dan un rostro *sui generis* a la capital del país como una ciudad: 1) De libertades y derechos; 2) Democrática; 3) Educadora y del conocimiento; 4) Solidaria; 5) Productiva; 6) Incluyente; 7) Habitable, y 8) Segura.<sup>209</sup>

#### 4.3.3 *El Poder Judicial en la Ciudad de México*

En el texto aprobado de la Constitución Política de la Ciudad de México se consignó que la función judicial se regiría por los principios de legalidad y honradez, accesibilidad, transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas.<sup>210</sup> Se determinó, además, que el Poder Judicial de la capital se depositaría en un Tribunal Superior de Justicia que contaría con una Sala Constitucional (con lo que se deja de lado la idea del Tribunal encargado del control de la constitucionalidad); un Consejo de la Judicatura y Juzgados.

El Tribunal Superior de Justicia tiene entre sus funciones, de acuerdo con el texto constitucional, ejercer el control de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad en los términos que establece la Constitución Federal y determinar la inaplicación de las leyes o decretos contrarios a la Constitución, en las materias de sus respectivas competencias, así como

---

<sup>208</sup> Cfr. artículo 5 de la CPCDMX.

<sup>209</sup> Cfr. artículos 6 a 14 de la CPCDMX.

<sup>210</sup> Cfr. artículo 35 de la CPCDMX.

proteger y salvaguardar los derechos humanos y sus garantías reconocidos por la Constitución de la Ciudad y por los tratados internacionales. Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán designados y, en su caso, ratificados por las dos terceras partes de las y los diputados del Congreso, a propuesta de este y de entre las ternas que les remita ese mismo órgano. Estos durarán seis años en su cargo y podrán ser ratificados, previa evaluación pública. Una vez que han sido ratificados, según lo establecido en el texto constitucional, permanecerán en su encargo hasta los setenta años y sólo podrán ser privados del mismo en los términos que establecen la Constitución y las leyes.<sup>211</sup>

Las personas titulares de los juzgados son designadas por el Consejo de la Judicatura y duran en su encargo seis años, pudiendo ser ratificadas, previa evaluación pública. Estos juzgadores, durarán en el cargo hasta los setenta años de edad y, al igual que los magistrados, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que establecen el propio texto constitucional local y las leyes.<sup>212</sup>

Por su parte, el Consejo de la Judicatura es el órgano encargado de la administración, vigilancia, evaluación, disciplina y servicio de carrera del Poder Judicial capitalino. Se trata de un órgano dotado de autonomía, independencia técnica y de gestión para realizar sus funciones cuyas resoluciones son,

---

<sup>211</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>212</sup> Cfr. *ibidem*.

en términos de lo establecido en el texto constitucional, definitivas e inatacables. El Consejo, de acuerdo con el texto constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente, se integraría por siete consejeros designados por el Consejo Judicial Ciudadano, de los cuales tres deberían contar con carrera judicial y durarían en su cargo seis años sin que pudieran ser nombrados para un nuevo periodo.<sup>213</sup>

En el Título dedicado a la función judicial también se señaló de manera clara que el sistema integral de justicia de la capital privilegiaría los medios alternativos de solución de controversias y para garantizar el acceso a ellos se estableció el Centro de Justicia Alternativa como un órgano desconcentrado del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria y de decisión. Entre las facultades con que se dotó al Centro se encuentran: 1) Facilitar la mediación como mecanismo de solución de controversias civiles, mercantiles, familiares, penales cuando se trate de delitos no graves y de justicia para adolescentes; 2) Mediar en controversias vinculadas con el régimen de condominios; 3) Coordinar con las instancias de acción comunitaria establecidas por la ley para la mediación y resolución de conflictos vecinales, comunitarios, de barrios y pueblos, entre otras.<sup>214</sup>

---

<sup>213</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>214</sup> Cfr. *ibidem*.

Un aspecto más que debe señalarse en lo que se refiere al Título dedicado a la función judicial es el establecimiento del Instituto de Servicios Periciales y Ciencias Forenses como un órgano desconcentrado del Consejo de la Judicatura, dotado de autonomía técnica y presupuestal, especializado en la prestación de servicios periciales y forenses. Este Instituto, según se estableció en el texto aprobado por el Constituyente de la norma fundamental para la capital, contaría con un consejo técnico que coadyuvaría en el debido funcionamiento y el ejercicio de sus atribuciones.<sup>215</sup>

Además de estos órganos, en el Capítulo III del Título Quinto de la Constitución se concibe al Tribunal Electoral de la Ciudad de México como órgano jurisdiccional especializado en materia electoral y procesos democráticos. El Tribunal goza de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y está integrado por cinco magistrados electorales designados por el Senado de la República que actúan en forma colegiada y duran siete años en su encargo. Este órgano jurisdiccional es competente para:

“[...] resolver los medios de impugnación en materia electoral y de participación ciudadana en la Ciudad, relacionados con probables irregularidades en el desarrollo de estos procesos; actos o resoluciones de las autoridades en la materia, aún fuera de procesos electorales; cuando se consideren violentados los derechos político electorales de las personas; conflictos entre órganos de representación

---

<sup>215</sup> Cfr. *ibidem*.



ciudadana o sus integrantes; conflictos laborales entre este Tribunal y sus servidores o el Instituto Electoral y sus servidores; así como para verificar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales y de participación ciudadana se ajusten a lo previsto por [la] Constitución, de conformidad con los requisitos y procedimientos que determine la ley.”<sup>216</sup>

La Ciudad también cuenta, en términos de lo establecido en este capítulo, con un Tribunal de Conciliación y Arbitraje encargado de dirimir los conflictos laborales que se presenten entre la Ciudad de México y las personas trabajadoras a su servicio, respecto de las cuales no exista régimen especial, así como con un Tribunal de Justicia Administrativa que tiene a su cargo: 1) Dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública de la Ciudad de México, las alcaldías y los particulares; 2) Imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a las personas servidoras públicas locales y de las alcaldías por responsabilidades administrativas graves; 3) Imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; 4) Fincar a las personas responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública de la Ciudad de México o de las alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos de dichos ámbitos de gobierno; 5) Recibir y resolver los recursos que interpongan las y los

---

<sup>216</sup> Artículo 38 de la CPCDMX.

ciudadanos por incumplimiento de los principios y medidas del debido proceso relativos al derecho a la buena administración, bajo las reservas de ley que hayan sido establecidas, y 6) Conocer y resolver sobre las faltas administrativas graves cometidas por personas servidoras públicas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de las alcaldías y de los organismos autónomos en el ámbito local.<sup>217</sup>

En el texto constitucional local también se estableció la creación de un Consejo Judicial Ciudadano, como un órgano que estaría integrado por once personas de las que siete serían profesionales en derecho y que participarían en este órgano colegiado de manera honorífica. Las atribuciones del Consejo establecidas en el texto constitucional fueron: 1) Designar a las y los Consejeros de la Judicatura; 2) Proponer, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, a la o el Jefe de Gobierno una terna de candidatos, a fin de que este someta al Congreso la designación de la o el titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, y 3) Proponer al Congreso las Ternas para elegir a las y los fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción.<sup>218</sup>

---

<sup>217</sup> Cfr. artículos 39 y 40 de la CPCDMX.

<sup>218</sup> Cfr. artículo 37 de la CPCDMX.

#### 4.3.4 *La Sala Constitucional y la función judicial*

El Tribunal Constitucional que se proponía en la iniciativa que el Jefe de Gobierno envió a la Asamblea Constituyente no se contempló en el texto constitucional que fue aprobado en enero de 2017. Las discusiones al interior de ese órgano colegiado tuvieron como resultado que, en la norma fundamental de la capital, se señalara que el Tribunal Superior de Justicia contaría con una Sala Constitucional de carácter permanente. Esta Sala sería la máxima autoridad local en materia de interpretación de la Constitución Política de la Ciudad de México y estaría encargada de garantizar su defensa, integridad y supremacía, así como la integridad del sistema jurídico local sin perjuicio de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>219</sup>

Este órgano se integraría por siete magistradas y magistrados designados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia que durarían en su encargo ocho años y serían designados a través de un proceso de selección que se llevaría a cabo en sesiones abiertas y transparentes. En la integración de la Sala se contempló, para favorecer la igualdad reconocida y protegida en el texto constitucional, que el número de integrantes de un mismo género no podría ser mayor a cuatro.<sup>220</sup>

---

<sup>219</sup> Cfr. artículo 36 de la CPCDMX.

<sup>220</sup> Cfr. *ibidem*.

La función principal de la Sala sería garantizar la supremacía y control de la Constitución a través de diversos mecanismos como las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, las acciones por omisión legislativa o las acciones de cumplimiento. Para asegurar su competencia solamente en materia de control de la constitucionalidad, se estableció en el texto constitucional que la Sala no tendría facultades para conocer de recursos ordinarios en contra de resoluciones judiciales definitivas emitidas por otras Salas del propio Tribunal Superior de Justicia.

En materia de protección de los derechos humanos, el artículo dedicado al control constitucional local señalaba que las y los jueces de tutela de derechos humanos de la Ciudad de México conocerían de la acción de protección efectiva de derechos y, además, que la Sala Constitucional resolvería los juicios de restitución obligatoria de derechos humanos que podría interponer la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en los términos previstos por la ley por recomendaciones aceptadas y no cumplidas, a fin de que se emitieran medidas para su ejecución.<sup>221</sup>

Diversas disposiciones del texto aprobado por el Constituyente se llevaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales para que el máximo tribunal del país decidiera sobre su validez constitucional. Estos cambios,

---

<sup>221</sup> Cfr. *ibidem*.

como se señalará en los apartados siguientes, influyeron de manera significativa en la concepción que se ha construido sobre la función judicial en la Ciudad de México.



**CAPÍTULO 5**  
**INICIATIVAS PRESENTADAS**  
**RESPECTO A DERECHOS HUMANOS**

*5.1 Las razones subyacentes tras las propuestas de reformas que realizamos al Proyecto de Constitución*

Respecto al Título Carta de Derechos en el Proyecto, como Diputado Constituyente, tanto de manera individual como representando al Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista, que lideraba, propusimos más de cuatro decenas de iniciativas con diversas modificaciones, adiciones y supresiones a muchos artículos del Proyecto de Constitución enviado por el Jefe de Gobierno.

Las iniciativas que presentamos tenían tres ejes centrales. Por un lado, se buscó evitar expresiones grandilocuentes, carentes de operatividad, que pudieran conducir, a la postre, al escepticismo y descréditos de la inclusión de derechos en la ley fundamental de la Ciudad, y de la mano de esto, de los propios derechos humanos.

En segundo lugar, se procuró evitar que se introdujeran como derechos humanos cuestiones específicas, más propias de

la discusión política, que se ejerce dinámicamente en sede de los poderes ejecutivos y legislativos, que de un texto solemne, que define elementos con perspectiva de futuro y permanencia.

Por último, y en contraste con la profusión de concreciones sobre derechos impropias de un texto constitucional, el Proyecto del Jefe de Gobierno que se nos había presentado carecía del reconocimiento de algunos derechos humanos reconocidos en tratados internacionales y en constituciones. Con respecto a estos derechos, entendíamos que era importante receptorlos en la norma suprema de la Ciudad.

Con relación a lo señalado en primer término, sobre la falta de sobriedad y especificidad constitucional en la redacción jurídica del Proyecto, por ejemplo, criticamos la redacción original del artículo 11, que establecía el “Derecho a la Ciudad”. En nuestra opinión ese importante derecho se plasmaba en un texto que carecía de *“fundamentalidad”*. Con ese término se quiso aludir a lo que debe ser una nota distintiva de un texto constitucional, que es tratar sobre lo estrictamente necesario para establecer un principio a nivel constitucional, defendiendo un texto que contemplara la realidad, pero que a la vez dejara las soluciones precisas a la discusión pública de los problemas concretos. Expresamos que la Constitución estaba destinada a perdurar, y que por ello su texto debía ser preciso, concreto y fundamental, abogando así por la eliminación de precisiones circunstanciales impropias de una normativa de este rango, abandonando la correcta técnica constitucional principista.



De la misma manera, sostuvimos en la Asamblea que la Constitución no debía dar soluciones precisas cerradas a problemas contingentes y variables, como lo eran los relativos a la estructuración de la Ciudad. Por el contrario, entendimos que la Constitución debía dejar a la posterior deliberación democrática la puntualización, corrección, rectificación, mejora y cambio de las soluciones específicas. Esto es, nuestra idea era que la ley fundamental debía contener los principios que dieran base y apoyo a las posteriores discusiones que se darían con el transcurso del tiempo, conforme los cambios de problemática que sería propia de una Ciudad que fuera avanzando.<sup>222</sup>

En los apartados restantes de este Capítulo se procurará rescatar algunas de estas iniciativas, que fueron más significativas en el contexto del debate suscitado en la Asamblea Constituyente sobre el sistema de derechos que debía reconocer la Constitución de la Ciudad de México.

## **5.2 *Propuestas sobre derechos personales: derecho a la vida***

En el Título Carta de Derechos se incluyeron de manera principal los derechos fundamentales que la Constitución de la

---

<sup>222</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 11 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de derecho a la Ciudad, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, 10 de octubre 2016, 12 pp.

Ciudad habría de reconocer y que conforman una parte central de este texto fundacional. En ese ámbito propusimos una serie de iniciativas, adiciones y modificaciones a algunos artículos propuestos en el Proyecto. Las mismas se relacionaban con derechos humanos que consideramos de la mayor importancia, y que no estaban contemplados en la Constitución, o no lo estaban de manera adecuada. De este tipo son nuestras iniciativas relativas al derecho a la vida, al aborto y los derechos reproductivos, a derechos de las familias, al derecho a la educación y a las libertades de conciencia y religión.

Desde el primer momento fue claro que la redacción original y la omisión del reconocimiento expreso de algunos derechos humanos no fue atribuible a la falta de una correcta técnica de redacción de preceptos constitucionales, como criticamos en otras partes del Proyecto. Por el contrario, en este caso claramente la razón del sentido y la redacción texto en esta materia estuvo altamente influida por la filiación ideológica y política de los participantes en la elaboración del Proyecto y del Gobierno de la Ciudad en ese momento.

Quizá el caso más claro fue el del derecho a la vida, que no fue incluido en el Proyecto y a la postre tampoco en el texto constitucional, no obstante tratarse del prerrequisito para el disfrute del resto de los derechos humanos, y que en caso de no reconocerse y ser respetado, pone en riesgo el sentido todos los demás derechos.<sup>223</sup> La ciudadanía tuvo que conformarse con

---

<sup>223</sup> Sobre la centralidad del bien vida dentro de la sistemática de los derechos humanos, ver Toller, Fernando M., "Título I. Persona humana -

una redacción relacionada al derecho a la “vida digna”,<sup>224</sup> más enfocada a aspectos económicos y al derecho a una renta mínima, que al aspecto fundamental de la protección de la vida del ser humano en sí misma.

Por tal razón, pusimos a consideración de los miembros de la Asamblea Constituyente la inclusión de un texto expreso que consagrara de manera categórica el reconocimiento del derecho a la vida en todas las instancias del ser humano.

En este sentido, el texto a incorporar debía considerar:

- Que todo ser humano tiene el derecho intrínseco a la vida.
- Que la calidad de persona es inherente a todo ser humano desde que tiene existencia biológica como ente diferenciado, momento desde el cual debe ser efectiva esta protección.

---

Capítulo 1. Comienzo de la existencia (Comentario al art. 19)”, en Heredia, Pablo D. y Calvo Costa, Carlos A. (Dirs.), *Código Civil y Comercial – Comentado y anotado*, Buenos Aires, Thomson Reuters – La Ley, 2022, t. I, pp. 293-348, en pp. 332-334; y Massini, Carlos I., “El derecho a la vida en la sistemática de los derechos humanos” , en Massini, C. I. - Serna, P. (Eds.), *El derecho a la vida*, Eunsa, Pamplona, 1998, pp. 208-211 y 221.

<sup>224</sup> Cfr. Artículo 9, Ciudad Solidaria, Constitución Política de la Ciudad de México, Consejería Jurídica de la Ciudad de México, p. 16. En: [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/CONSTITUCION\\_POLITICA\\_DE\\_LA\\_CDMX\\_8.2.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/CONSTITUCION_POLITICA_DE_LA_CDMX_8.2.pdf). Consultado el 29-10-2023.

- Que este derecho debía ser garantizado en todo tiempo, sin discriminación alguna.

En esa iniciativa pusimos a consideración de los constituyentes cual es el momento en que un ser humano debe gozar de la protección del derecho a la vida, echando mano del análisis del más inconfundible método científico. La cuestión esencial en este punto era analizar si el embrión es o no un individuo de la especie humana.<sup>225</sup> El punto era y es claro para la Embriología.<sup>226</sup>

Estas razones científicas venían a corroborar la protección jurídica de la vida del ser humano en todas las instancias que está presente en diferentes tratados de derechos humanos, a los que hemos dado un valor especial en México desde 2011, con la reforma del artículo 1 de la Constitución Federal. Así, en la iniciativa se hizo referencia al artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>227</sup>, al artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del

---

<sup>225</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se adiciona el artículo 10, apartado A, renumerándose los siguientes, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de protección del derecho a la vida, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, pp. 7-10.

<sup>226</sup> Cfr. Toller, Fernando M., "Título I. Persona humana...", *op. cit.*, t. I, pp. 320-332, sobre la cuestión biológica y su impacto en el Derecho.

<sup>227</sup> "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona".

Hombre,<sup>228</sup> al considerando 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>229</sup> y a su artículo 6.1,<sup>230</sup> al artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>231</sup> y a su artículo 6<sup>232</sup>, así como al artículo 1.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>233</sup>, y a su artículo 4<sup>234</sup>.

Conviene observar que la Convención Americana no establece distinciones entre categorías de seres humanos, sino que reconoce a todo ser humano por igual su calidad de persona (artículo 1.2). En segundo orden, la Convención afirma en su

---

<sup>228</sup> “Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

<sup>229</sup> “Todos los miembros de la familia humana tienen derechos iguales e inalienables, que se derivan de la dignidad de la persona”.

<sup>230</sup> Allí se afirma que el primer derecho “inherente a la persona humana” es la vida, que “será protegido por la ley” y del cual nadie podrá ser privado arbitrariamente.

<sup>231</sup> Es niño “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes las mayoría de edad”

<sup>232</sup> “1. Los Estados partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.

2. Los Estados partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.”

<sup>233</sup> “Todo ser humano es persona”

<sup>234</sup> “1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción.

2. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.”

cuarta norma que toda persona tiene derecho a la vida, nuevamente sin establecer distinción alguna entre eventuales categorías de seres humanos/personas. Seguidamente, pone en cabeza de los Estados firmantes la obligación internacional de proteger legalmente el derecho a la vida de todo ser humano, en general, desde la concepción. Finalmente, enuncia la obligación internacional estatal de asegurar que nunca se prive a nadie de la vida arbitrariamente.

Por otro lado, en la iniciativa explicamos que la expresión “en general”, escrita en el primer inciso del artículo 4, no puede conducir a una supuesta facultad de abortar, en contra de lo dispuesto por todo el artículo, y en especial desvinculándose de la obligación del Estado, enunciada en el segundo inciso, de asegurar que no se prive arbitrariamente de la vida a ninguna persona.

En este sentido, con el apoyo de diversos precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vigentes en ese momento, propusimos la siguiente redacción:

#### **“Artículo 10**

#### **Ciudad de libertades y derechos**

##### **A. Derecho a la vida**

Todo ser humano tiene derecho a que se respete su vida desde el momento de la fecundación y hasta su muerte

natural. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.”<sup>235</sup>

Tanto en la iniciativa presentada, como en diversas participaciones en el Pleno de la Asamblea, afirmamos categóricamente que debía reconocerse el derecho a la vida expresamente en el texto constitucional, incluyendo la vida del embrión:

“No exigimos que nos protejan nuestros derechos porque nuestra conducta sea ejemplar o deleznable, solidaria o mezquina, etc., sino simplemente porque somos seres humanos; independientemente de cualquier modalización de nuestra condición. El requisito único para reclamar respeto es ser seres humanos, sin que nadie pueda arrogarse el derecho de admisión al club de los que merecen vivir.

En este contexto, surge claro que el embrión es individuo de la especie humana desde su concepción. Ergo, si cumple con esa condición de ser un ente humano, merece el respeto por su pertenencia a la especie humana.

(...)

Una sociedad políticamente organizada no puede acostumbrarse a que sólo sea valiosa la vida que pasa el

---

<sup>235</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se adiciona el artículo 10, apartado A, renumerándose los siguientes, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de protección del derecho a la vida, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 11 pp.

escrutinio de un tercero, si le concede gratuitamente el permiso de seguir existiendo.”<sup>236</sup>

Lamentablemente, la presentación de nuestra iniciativa en este sentido, así como las de algunos otros pocos constituyentes, no fueron admitidas ni siquiera para discusión. Esto se debió a las resistencias tanto ideológicas como políticas, que llevaron a una negativa al diálogo y la discusión en esta materia. Por esa razón afirmamos en el Pleno que esta omisión quedaría en la historia como una gran deuda de esta Constitución.<sup>237</sup>

### 5.3 *Aborto y derechos reproductivos*

Un tema estrechamente relacionado con el derecho a la vida, es el de los derechos reproductivos. Al respecto

---

<sup>236</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se adiciona el artículo 10, apartado A, renumerándose los siguientes, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de protección del derecho a la vida, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, pp. 6-7 y 10, respectivamente.

<sup>237</sup> Cfr. Bustos Olivares, Luis Alejandro, “Participación en el Pleno de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México”, *Diario de los Debates, Órgano Oficial de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*, 22 de diciembre de 2016, p. 31. En [www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/a5e78ffd9d79405dab76fd5f10a1d580dfa4b81a.pdf](http://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/a5e78ffd9d79405dab76fd5f10a1d580dfa4b81a.pdf). Fecha de consulta 29-06-23.



presentamos una iniciativa para modificar y adicionar un apartado E al artículo 10 del Proyecto.<sup>238</sup>

En esa oportunidad reconocimos que existe la libertad de procreación, entendida como la capacidad de decidir engendrar un individuo de la propia especie de manera no condicionada por el Estado o de terceros. Consiste efectivamente en la capacidad de decidir buscar la procreación sin agravios a terceros ni injerencia estatal; sin embargo, no constituye un derecho subjetivo a tener descendencia, como señala Souto Paz:

“El contenido de este derecho no podrá ser la procreación efectiva, sino la libertad de disposición de las potencialidades propias ordenadas a la procreación”<sup>239</sup>

Este derecho se ejerce también para decidir no engendrar otro individuo, es decir, impedir que se inicie una nueva vida humana. Esto puede hacerse mediante la abstención sexual o el recurso a métodos para evitar el embarazo. Sin embargo, tal libertad tiene un límite jurídico claro: como en cualquier otro

---

<sup>238</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se modifica y adiciona el artículo 10, apartado E, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de derechos reproductivos, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 4 pp.

<sup>239</sup> Souto Paz, José Antonio, Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las libertades públicas en el Derecho Comparado, Madrid, Marcial Pons, 2003, p. 340.

derecho, no debe afectarse los derechos de terceros, que en este caso incluye los derechos del propio concebido, del *nasciturus*.

En esta línea propusimos en su momento el siguiente texto para la parte conducente del artículo 10:

**“Artículo 10  
Ciudad de libertades y derechos**

(...)

E. Derechos reproductivos

1. *Ninguna persona será molestada, condicionada o presionada por el Estado o terceros en la toma de su decisión de tener hijos o no, con quién y el número de intervalo entre estos. En ningún caso se promoverá el aborto como parte de la salud reproductiva, los derechos reproductivos o la salud sexual.*

2. Las autoridades adoptarán medidas para brindar acceso a los servicios de salud con relación a tales decisiones, *los que en ningún caso podrán afectar la vida de las personas ya concebidas.*

3. Queda prohibida la esterilización involuntaria o cualquier otro tipo de método anticonceptivo forzado.”<sup>240</sup>

---

<sup>240</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se modifica y adiciona el artículo 10, apartado E, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de derechos reproductivos, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de

#### **5.4 *Derechos con relación a la familia y la educación***

Propusimos asimismo una iniciativa para modificar y adicionar un apartado del artículo 14 y suprimir el apartado G, inciso 3 del artículo 16 del Proyecto<sup>241</sup> y otra para modificar el numeral 2 del apartado A del artículo 13.<sup>242</sup>

La razón de estas propuestas fue que era una extraordinaria oportunidad para proteger integralmente a las familias, reconocer expresamente el derecho de los hombres y mujeres a contraer matrimonio de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 de la Convención Americana de los Derechos humanos, así como incluir el derecho de los padres a educar a sus hijos, reconocido también en ese tratado interamericano

---

octubre 2016, pp. 3-4. Los subrayados corresponden a los agregados propuestos.

<sup>241</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 14, apartado D, y se suprime el artículo 16, apartado G, inciso 3, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de derechos de las familias, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 8 pp.

<sup>242</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se propone incorporar dos disposiciones en los numerales 2 y 9 al artículo 13, apartado A, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, en materia de derecho a la educación, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 5 pp.

Señalamos la prioridad de consagrar la protección a las familias como núcleo social, y destacamos la fundamental importancia de que el Estado la reconociera como una institución fundamental que constituye una unidad que promueve la enseñanza y transmisión de los valores culturales, éticos y sociales necesarios para el desarrollo de las personas que la conforman. Ese amparo a las familias debe observarse en la adopción de decisiones políticas, económicas, sociales y culturales, para que las mismas viabilicen el fortalecimiento y desarrollo pleno de esta institución. Dimos especial énfasis a reconocer protección a aquellas personas del grupo familiar que necesitan una esfera de tutela mayor: esto es, la protección a mujeres en estado de embarazo y a niños, niñas y adolescentes, en consonancia con lo que el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha manifestado como de atención prioritaria.

Finalmente en dos normas, el artículo 13 sobre educación y el artículo 14 sobre Ciudad solidaria, hicimos énfasis en el derecho de los padres a educar a sus hijos, como parte fundamental del núcleo de los derechos de la familia, y cuyo reconocimiento explícito era necesario en el texto constitucional. La redacción de las normas que propusimos en esa oportunidad, se apegó a lo establecido en el artículo 12.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en otras normas internacionales, así como a lo establecido en constituciones de diversos países latinoamericanos que reconocen el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos, respetando las convicciones propias. . Se trata de apartados en donde se hacía reconocimiento expreso al rol de

los padres en la educación de sus hijos en el sistema educativo, público y privado. Eran disposiciones innovadoras en relación con otros ordenamientos constitucionales de entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos, consagrando el derecho indelegable e inalienable de los padres a educar a sus hijos de acuerdo con sus propias creencias y convicciones. Las propuestas eran consistentes con lo dispuesto en diversas constituciones de Latinoamérica, que consagran el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos, respetando las convicciones propias.<sup>243</sup>

Asimismo, de manera complementaria se propuso establecer la obligación del Gobierno de la Ciudad de México de promover un marco propicio para empoderar a los padres y tutores de todas las herramientas que posibiliten una adecuada educación a sus hijos. Para esta redacción se tomó como modelo constituciones europeas, las cuales consagran un deber de tutela estatal respecto al derecho de educar a los hijos que recae primeramente en los padres.

De esta manera, además de la supresión de párrafos en los artículos 14 y 16, se propuso una larga norma para el apartado D del artículo 14, que establecía lo siguiente:

---

<sup>243</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se propone incorporar dos disposiciones en los numerales 2 y 9 al artículo 13, apartado A, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, en materia de derecho a la educación, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 5 pp.

**“Artículo 14  
Ciudad solidaria**

(...)

*D. Derechos de las familias*

1. *La familia constituye el núcleo natural y fundamental de la sociedad y como tal tiene derechos colectivos que deben ser protegidos por la sociedad y por el Estado. Se reconoce su aporte en la construcción y bienestar de la sociedad por su contribución al cuidado, formación, desarrollo y transmisión de la vida, y a la transmisión de valores culturales, éticos y sociales.*

2. *Las autoridades de la Ciudad adoptarán a favor de la familia aquellas medidas tendientes a su protección integral, logrando la plena efectividad de sus derechos reconocidos en esta Constitución y en tratados internacionales. Deberán velar especialmente por el respeto de los derechos derivados de la maternidad, con atención y ayudas especiales a la madre antes y durante un período razonable después del parto, así como programas que coadyuven a que pueda tener una adecuada dedicación familiar, en especial durante la lactancia, a la vez que una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.*

3. *Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones legales razonablemente requeridas. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes. Se deben tomar las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges.*

4. *Se proveerán todas aquellas medidas tendientes a garantizar el derecho que asiste a los padres, o en su defecto a los tutores, a educar a sus hijos de acuerdo a sus propias convicciones en materia moral y religiosa.*"<sup>244</sup>

Asimismo, se propuso un agregado al numeral 2, del apartado A del artículo 13, del siguiente modo:

### **“Artículo 13**

#### **Ciudad educadora y del conocimiento**

##### A. Derecho a la educación

(...)

2. Se garantizará el derecho universal a la educación. La Ciudad de México asume la educación como un deber primordial y un bien público indispensable para la realización plena de sus habitantes, así como un proceso colectivo que es corresponsabilidad de las autoridades de los distintos órdenes de gobierno en el ámbito de sus facultades, el personal docente, las familias y los sectores de la sociedad. *Los padres y madres son los responsables primarios de la educación de sus hijos y tienen el derecho de elegir la enseñanza que recibirán los mismos en todos los aspectos, incluida la educación en los*

---

<sup>244</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 14, apartado D, y se suprime el artículo 16, apartado G, inciso 3, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de derechos de las familias, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, p. 7.

*aspectos religiosos y morales según sus propias convicciones.*"<sup>245</sup>

Finalmente, con relación a la educación propusimos un apartado específico que obligara a las autoridades a procurar la culminación de los estudios básicos de quienes hubieran desertado del sistema educativo. La idea era adecuar el Proyecto de Constitución a la obligación de desarrollo progresivo contenida en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en sintonía con los lineamientos establecidos en el artículo 4, inciso C, de la Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, firmada en el ámbito de la UNESCO en 1960. Dicha norma consagra específicamente la accesibilidad de toda la ciudadanía a la educación, independientemente de su edad y condición. Este punto es fundamental para el desarrollo social y democrático: el acceso generalizado de la población al sistema educativo debe ser la norma, y no debería dejarse a nadie detrás.

De esta manera, propusimos a la Asamblea Constituyente la siguiente redacción del artículo 13, apartado A, numeral 9, de la Constitución que se estaba elaborando:

---

<sup>245</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se propone incorporar dos disposiciones en los numerales 2 y 9 al artículo 13, apartado A, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, en materia de derecho a la educación, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, p. 5.



**“Artículo 13  
Ciudad educadora y del conocimiento**

A. Derecho a la educación

(...)

9. La autoridad implementará programas que prevengan y eviten la deserción escolar. *A través de programas especiales de enseñanza las autoridades fomentarán progresivamente el acceso al sistema educativo de todas las personas, cualquiera sea su edad, con el objeto de que quienes hayan salido del sistema culminen, al menos, la educación básica.*<sup>246</sup>

Por último, presentamos una iniciativa para que la educación garantice tanto la calidad académica, como la conciencia ambiental, previendo la impartición obligatoria de la materia de conservación y educación ambiental, en conjunto la obligación de elaborar una estrategia para recuperar y reforestar las áreas verdes escolares.<sup>247</sup>

---

<sup>246</sup> *Ibidem*, p. 5. En cursiva se señalan los agregados propuestos.

<sup>247</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 13 adicionando el numeral 6 segundo párrafo del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de educación ambiental, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 10 de octubre 2016, 9 pp.

### ***5.5 Iniciativa sobre la libertad de conciencia y la libertad religiosa***

En relación con el mismo Título del Proyecto, relativo a Carta de Derechos, propusimos una iniciativa en la que pusimos de manifiesto la necesidad de proteger de manera expresa, completa y adecuada los derechos a las libertades de religión y de conciencia y a la objeción de conciencia.<sup>248</sup>

Planteamos en aquella oportunidad que la propuesta de reforma del texto de esa norma era innovadora entre las entidades federativas del país. La razón es que en la mayoría de las constituciones de los estados de la Federación no existe una previsión específica, sino que se sanciona la discriminación basada en motivos religiosos. Sin embargo, la mera no discriminación es apenas un punto de estos derechos de gran relevancia para la vida de las personas y de las sociedades.

La propuesta sobre libertad religiosa, libertad de conciencia y objeción de conciencia, además, era consistente con lo establecido en la Constitución Federal en su artículo 24, sobre libertad religiosa. Asimismo, la propuesta era consistente

---

<sup>248</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se incorpora el apartado F al artículo 12, renumerando el siguiente, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de libertades de conciencia y religión, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 8 pp.

y venía a condensar multitud de normas de los tratados internacionales de derechos humanos sobre libertades de pensamiento y de conciencia, a la libertad de profesar y manifestar la propia religión de manera individual y colectiva, en público o en privado, a seguir la propia vocación, de asociación por motivos religiosos, de enseñar la propia religión, a trabajar en lo que uno elige, de igualdad sin discriminación por creencias, etc., como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículos II, III, XIV y XXII), la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 2.1, 7, 18 y 20.1), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 18.1, 19, 22 y 26), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 6 y 13.3), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 12, 16.1 y 24) y de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5).

En adición, puede recordarse que la iniciativa coincidía con lo manifestado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al decir que “este derecho es uno de los cimientos de la sociedad democrática”<sup>249</sup>.

La objeción de conciencia, señalamos en esa oportunidad, es el derecho fundamental, derivado de otros, como el derecho a la autodeterminación, a la libertad de pensamiento, a la libertad

---

<sup>249</sup> Corte IDH. *La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 79.

religiosa y a la libertad de conciencia, de negarse a cumplir una obligación de hacer, impuesta legal o contractualmente, sin sufrir por ello ninguna consecuencia, y establecimos que los derechos no deben ser construcciones jurídicas obsoletas, sino que su efectivo cumplimiento debe estar garantizado.

A partir de esto, el texto que propusimos incluir en la norma constitucional fue el siguiente:

**“Artículo 12  
Ciudad democrática**

(...)

*F. Libertad de conciencia y libertad religiosa*

*1. Toda persona tiene derecho a las libertades de conciencia y de religión. Estos derechos implican la libertad de adoptar y conservar su religión o sus creencias, o de cambiarlas, así como de profesar el culto y otras manifestaciones religiosas y divulgar sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado.*

*2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de profesar y conservar su religión o sus creencias.*

*3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las regulaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás.*

*4. Toda persona tiene derecho a la objeción de conciencia como un derecho derivado de las libertades de conciencia y de*

*religión, consistente en un testimonio pacífico por el cual una persona individualmente o de manera asociada, sin consecuencias gravosas para sí o sus derechos se niega, por razones de conciencia ética o religiosa o por las convicciones fundamentales de su estatuto, a ejecutar directamente un acto o a cooperar con él, a lo cual está obligado por una norma general o individual, el cual directa o indirectamente contradice sus ideas éticas o sus creencias religiosas, o ambas.*

*5. Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.”<sup>250</sup>*

### **5.6 Armonización de la libertad de expresión y manifestación con el derecho a circular y a la movilidad**

Planteamos una adición al texto del artículo 17 del Proyecto, en el que abordamos la necesidad de armonizar ciertos derechos fundamentales que en las grandes ciudades comúnmente entran en tensión: por un lado, la libertad de expresión en su vertiente de manifestación en la vía pública, y por el otro el derecho a circular y a la movilidad de los habitantes

---

<sup>250</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se incorpora el apartado F al artículo 12, renumerando el siguiente, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de libertades de conciencia y religión, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, pp. 7-8.

de la ciudad.<sup>251</sup> En su oportunidad precisamos algunos conceptos en la Asamblea Constituyente, como respecto del principio relativo a hacer de México una Ciudad habitable. Sobre el mismo establecimos la necesidad de que el texto de la Constitución armonizara derechos fundamentales tales como la libertad de manifestación pública con otros derechos fundamentales establecidos en la propia Constitución, protegiendo los derechos colectivos que hacen a la habitabilidad de los miembros de la Ciudad.

En dicha iniciativa reconocimos sin cortapisas la libertad constitucional de expresar ideas u opiniones, y que tal libertad debía de incluir necesariamente la de utilizar todos los medios de expresión, sean palabras o conductas, de manera personal o colectiva, así como la libertad de reunirse pacíficamente con otras personas para esos efectos.

Invocamos en esa oportunidad lo establecido en algunas resoluciones y criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Referimos así la Opinión Consultiva OC-5/85, en la que la Corte Interamericana hace referencia a la íntima interrelación entre democracia y libertad de expresión, al establecer:

---

<sup>251</sup> Cfr. Iniciativa presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecológico de México, con propuesta de modificación al artículo 17 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, 10 de octubre de 2016, 17 pp.

“[...] la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.”<sup>252</sup>

Por tales razones sostuvimos en nuestra iniciativa que el derecho a la libre manifestación de ideas y de reunión debe ser armonizado con los demás derechos, como lo es el derecho a la movilidad, a efecto de evitar una vulneración que afecta sustancialmente a la población.

Por las razones expresadas propusimos adicionar el siguiente texto al artículo 17:

**“Artículo 17**  
**Ciudad habitable**

(...)

---

<sup>252</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas - Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos*. En: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1844/18.pdf> (consultado 24-10-2023).

1. Todas las personas gozarán del derecho colectivo al uso de la vía pública, de conformidad con lo previsto por la ley.

*Dicha Ley deberá en todo momento armonizar la realización de manifestaciones en vía pública, con los derechos consagrados en esta Constitución, priorizando en todo momento los derechos colectivos del mayor número de habitantes en la Ciudad.*<sup>253</sup>

Esta norma tiene su fundamentación.<sup>254</sup> Toda persona dentro del marco normativo constitucional tiene el derecho fundamental la libertad de expresión, que no puede ser vista únicamente como el expresarse de manera directa como sujeto, sino de manera integral y colectiva. Esto implica que cualquier persona tiene derecho a emitir por cualquier medio su opinión de cualquier índole. Es decir, la libertad constitucional de expresar ideas u opiniones debe incluir necesariamente la libertad constitucional de utilizar todos los medios de expresión, sean palabras o conductas —*symbolic speech*—, en cuanto puedan difundir ideas de manera individual o colectiva. De esta manera, la libertad de se conecta con otro derecho fundamental, que es el derecho de libre reunión.

---

<sup>253</sup> Cfr. Iniciativa presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, con propuesta de modificación al artículo 17 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, 10 de octubre de 2016, pp. 16-17.

<sup>254</sup> Para esta fundamentación ver *ibidem*, pp. 1-7 y 13-16.



El respeto por la libertad de expresión es un componente fundamental del ejercicio de la democracia, junto a la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública. Existe una coincidencia entre los diferentes sistemas internacionales de protección a los derechos humanos en cuanto al papel esencial que juega la libertad de expresión en la consolidación y dinámica de una sociedad democrática. Esta libertad es una de las condiciones de existencia y de posibilidad de un régimen democrático; en otras palabras, es condición necesaria (aunque no suficiente) para que se pueda considerar que en un determinado país hay democracia.

En este contexto, la posibilidad de que todas las personas participen en las discusiones públicas es uno de los bienes más preciados para una sociedad. Constituye el presupuesto necesario para la generación de consensos y la toma de decisiones entre los componentes de los diversos grupos sociales, siendo también constituya un cauce para la expresión de los disensos, que en la democracia son tan naturales y necesarios como los acuerdos.

La libertad de expresión permite la creación de la opinión pública, esencial para darle contenido a varios principios del Estado constitucional, como lo son algunos derechos fundamentales, tales como el derecho a la información, el derecho de petición o los derechos en materia de participación política. La existencia de una opinión pública libre y robusta es así una condición para el funcionamiento de la democracia representativa.

Ahora bien, la libertad de expresión y la prohibición de la censura previa no significan que no pueda haber reglas para el ejercicio de esa libertad. Sin embargo, las reglas deben ser tales que la libertad siga teniendo sentido, es decir, que no pongan en peligro ese derecho en sí. Por ejemplo, no sería inconstitucional una regulación que estableciera el nivel máximo de decibeles que puede tener un concierto en un parque, pero sí lo sería si se prohibiera a quienes profesan una cierta religión reunirse en ese mismo parque para hablar sobre sus creencias.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho reflexiones muy interesantes sobre la libertad de expresión, afirmando que tiene una dimensión individual, una social o colectiva; en virtud de la primera dimensión nadie sea arbitrariamente impedido de manifestar su pensamiento, e implica también un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.<sup>255</sup>

En la Constitución Política mexicana el artículo sexto protege, entre otras garantías, la libre expresión de ideas; sin embargo, señala que en su ejercicio no debe vulnerarse el derecho correlativo de los individuos a ser respetados en caso de ataques a la moral, a la vida privada u otros derechos, o se provoque un delito o perturbe el orden público.

---

<sup>255</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, op. cit.; *idem*, *La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile*, op. cit.

De todo lo antes referido se tiene que la libertad de expresión, junto a derechos fundamentales de índole similar, no pueden ser concebidos como absolutos para su existencia, garantía y eficacia. Por el contrario, los mismos pueden ser delimitados o armonizados para generar una garantía colectiva de la coexistencia de derechos.<sup>256</sup> Dicha finalidad es la que se pretendió plasmar en la Constitución de la Ciudad de México: por un lado, la libre manifestación de ideas y la libertad de reunión y, por otro, los derechos fundamentales a la circulación, a la movilidad y al respeto del orden público.

---

<sup>256</sup> Sobre una metodología de interpretación y toma de decisiones constitucional armonizadora, sustitutiva del conflictivismo de los derechos fundamentales, junto a exposiciones de los métodos de la jerarquización y de la ponderación, puede verse los siguientes trabajos de Toller, Fernando M., “Propuestas para un nuevo modelo de interpretación en la resolución de conflictos entre derechos constitucionales”, *Anuario de Derecho de la Universidad Austral* 4 (1998) 225, pp. 225-252; *La interpretación constitucional de los derechos fundamentales*, Buenos Aires, La Ley, 2000 (en coautoría con Pedro Serna); “La resolución de los conflictos entre derechos fundamentales”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coord.), *Interpretación Constitucional*, México, Porrúa - UNAM, 2005, t. II, pp. 1199-1284; “Metodologías para tomar decisiones en litigios y procesos legislativos sobre derechos fundamentales”, en Rivera, Julio C. (h.), José Elías, Sebastián, Grosman, Lucas Sebastián y Legarre, Santiago (Dirs.), *Tratado de los Derechos Constitucionales*, AbeledoPerrot, 2014, t. I, pp. 107-199; y “La doctrina de los conflictos de derechos frente al principio lógico de no contradicción”, en Alexy, Robert (Juan Pablo Alonso y Renato Rabbi-Baldi Cabanillas, Coords.), *Argumentación, derechos humanos y justicia*, Buenos Aires – Bogotá – Porto Alegre, Astrea, 2017, pp. 346-403.

Si se pretende que un marco normativo sea eficaz debe precisarse la forma en la cual se ejerzan y garanticen los derechos. Por ello que debe armonizar su ejercicio. Es ahí que se proponía a través de esa modificación mantener los derechos fundamentales relacionados con la libre expresión de las ideas, así como la libertad de reunión, pero al mismo tiempo establecer una coexistencia con el derecho a la movilidad, que a su vez está en conjunción con otros derechos fundamentales que deben ser maximizados.

Leída la propuesta normativa a la distancia, quizá quepa reconocer que la plasmación de la idea en el artículo propuesto puede no haberse logrado del todo. En efecto, luego de expresar la necesidad de armonizar, se resolvió la redacción jerarquizando o priorizando los derechos colectivos del mayor número de habitantes, en lugar de haber apelado a estándares como la utilización de medidas idóneas y necesarias en una sociedad democrática y al respeto al contenido esencial de cada derecho. Quiso, empero, señalarse que el inadecuado ejercicio del derecho a la libre manifestación de ideas y de reunión generó y genera daños serios en la Ciudad de México en diferentes ámbitos, que, además de impactar sobre el derecho a circular y todos los derechos fundamentales a que sirve el desplazamiento de la ciudadanía, impacta también sobre los derechos económicos de enorme número de personas económico.

Se buscó, por el contrario, hacer convivir la libre manifestación de las ideas y la libertad de reunión, con los derechos a circular y los derechos a los que sirve, más los derechos económicos,

procurando modos de coexistencia con los otros derechos ciudadanos, armonizando esos derechos.

Esta búsqueda continuó con los meses. Así, casi finalizando la Asamblea Constituyente planteé una Reserva al Proyecto de Dictamen de la Comisión Carta de Derechos, proponiendo este articulado, que mejora la idea de jerarquización previamente propuesta:

**“Artículo 18**  
**Ciudad habitable**

(...)

B. Derecho a la vía pública

1. Toda persona tiene derecho al uso pacífico de la vía pública, en los términos previstos por la ley. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de estos derechos, con base en los objetivos de funcionalidad y movilidad de las vías públicas.

*2. Toda persona o grupo de personas tiene derecho a manifestarse de manera pacífica y pública, individualmente o en reunión, de manera prevista o espontánea, en el espacio público o en un ámbito privado, de acuerdo a lo fijado por las leyes reglamentarias y respetando en todo caso los derechos fundamentales de otras personas.”<sup>257</sup>*

---

<sup>257</sup> Reserva presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares, respecto de la Propuesta de Constitución Política de la Ciudad de México, con propuesta

La meta de esa conjugación de derechos no era así un acto limitante o restrictivo de derecho alguno, sino que trataba de garantizar el ejercicio de todos los derechos consagrados en la Constitución Federal, en los tratados internacionales ratificados por el país y generar una Constitución de la Ciudad eficaz y de vanguardia.

### ***5.7 Iniciativas sobre derechos englobados en el área del derecho a la Ciudad***

En el contexto del nuevo “derecho a la Ciudad”, propusimos reformas a varios artículos que guardaban una íntima relación con el mismo. . , De esta manera, se propusieron reformas en lo concerniente al derecho a un medio ambiente sano, al derecho a una buena calidad del aire, el derecho a la vivienda, al derecho a la educación ambiental y la necesaria armonización de los derechos de expresión y reunión con el derecho a la circulación y a la movilidad.

---

de adición a los apartados A y B del artículo 18 del Proyecto de Dictamen de la Comisión Carta de Derechos, 9 de diciembre de 2016, p. 5.

### *5.7.1 Derecho al medio ambiente sano y derecho a la salud*

Con relación al medio ambiente sano presentamos varias iniciativas de reforma al Proyecto presentado a la Asamblea Constitucional por el Jefe de Gobierno de la Ciudad.

La primera de ellas, relativa a la redacción del artículo 17, estaba directamente relacionada con el derecho al medio ambiente sano.<sup>258</sup> En la misma insistimos en que la Constitución debía consagrar los derechos con la sobriedad propia de un texto constitucional, señalando que el uso de frases grandilocuentes, pero sin operatividad jurídica, o de detalles que pronto devendrían obsoletos, sólo ponían en riesgo el prestigio de la Constitución Política que se estaba creando para la Ciudad. Insistimos que el texto constitucional debía contener principios perennes y dejar los detalles de ejecución y determinación a la legislación de desarrollo.

Propusimos entonces que el texto constitucional debía establecer el deber de todos los habitantes de la ciudad de preservar el medio ambiente y que este debía ser armónico con la naturaleza.

---

<sup>258</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 17, primeros apartados, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de derecho al medio ambiente sano, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, 10 de octubre 2016, 8 pp.

El objetivo de la redacción propuesta en esta iniciativa para el apartado A del artículo 17 incorporaba tanto el principio “personalizador” como el principio “precautorio” en materia ambiental, Principios 1 y 15 respectivamente de la Declaración de Río de Janeiro Sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992. Esto perseguía que, por un lado, la redacción pusiera en la perspectiva de las autoridades una obligación de carácter progresivo en cuanto a la satisfacción del derecho a un medio ambiente sano; y por el otro priorizara la obligación de recomponer el ambiente por sobre la obligación de indemnizar.

En la iniciativa se articulaban también el derecho al desarrollo sustentable, exponiéndolo en un apartado B al artículo 17, y el derecho a la información medioambiental y a participar en estas cuestiones, en el apartado C de esa disposición.<sup>259</sup> Con objetivos similares, propusimos una iniciativa a efecto de poner énfasis en la importancia de contar en la Ciudad con un aire limpio, libre de contaminación, como parte del derecho a un medio ambiente sano.<sup>260</sup>

---

<sup>259</sup> La redacción propuesta es algo extensa, y puede verse en las pp. 8-10 de la Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 17, primeros apartados, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de derecho al medio ambiente sano, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, 10 de octubre 2016.

<sup>260</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se realiza una propuesta de modificación al artículo 17, apartado A, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, por el que se adiciona un numeral 4, en



En esta iniciativa sobre calidad del aire establecimos que la Asamblea Constituyente debía orientar las políticas públicas en materia de salud y de medio ambiente con un enfoque tanto de saneamiento como de prevención de elementos que provocan daños medibles a la salud de la población. En la redacción se quiso subrayar el compromiso de los gobiernos de la Ciudad de México para corregir causas actuales y prevenir a futuro las consecuencias negativas a la salud en materia de contaminación del aire en esta mega ciudad, donde la misma aumentó sin control durante décadas, de modo que se establecieran las medidas reglamentarias correctivas de este fenómeno que afecta la calidad de vida de los que viven en la megalópolis. En concreto, la redacción propuesta sobre calidad del aire establecía:

**“Artículo 17**  
**Ciudad habitable**

A. Derecho a un medio ambiente sano

(...)

4. La Ciudad de México establecerá políticas públicas preventivas y de restauración de las cuencas atmosféricas, orientadas al control eficiente de las emisiones de contaminantes a la atmósfera, de modo particular

---

materia de calidad del aire, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, 24 de octubre 2016, 10 pp.

estableciendo sistemas obligatorios de verificación de emisiones de automotores en circulación.”<sup>261</sup>

El derecho al medio ambiente sano también fue tratado con relación a la iniciativa relativa a la armonización del derecho a manifestarse y a reunirse, con otros derechos como el de circular y derechos conexos.<sup>262</sup> Se explicó allí que la violación del derecho a un medio ambiente sano, dentro de los llamados derechos de tercera generación, vulnera tanto a una persona, como pone en riesgo y puede dañar severamente a la colectividad, sea a una comunidad específica o a todo un elemento del Estado, como lo es su población.”

Este derecho aparece con fuerza en la Declaración de Estocolmo de 1972, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. En ella por primera vez se habló del derecho a un medio ambiente sano como un derecho de la humanidad y también se estableció la obligación de los Estados de no generar daño a otro Estado.

Tampoco la Declaración de Río de Janeiro de 1992, en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, tiene efectos vinculantes. Pero es el

---

<sup>261</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>262</sup> Cfr. Iniciativa presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecológico de México, con propuesta de modificación al artículo 17 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, 10 de octubre de 2016, pp. 10-12.

primer instrumento que unió el derecho a un medio ambiente sano con el concepto de desarrollo sostenible, como la búsqueda de un equilibrio armónico entre el desarrollo económico y el gasto ambiental en que se sustenta, con el objetivo de salvaguardar y proteger los recursos naturales para las generaciones futuras. Uno de los más importantes compromisos comprendidos en este instrumento internacional consiste en que los Estados deberán promulgar leyes eficaces en materia de protección al medio ambiente, particularmente en lo que respecta a los daños y perjuicios generados por la contaminación del hábitat donde se encuentran las personas y a eliminar las modalidades de producción y consumo que sean insostenibles.

Como Principio 15 de la Declaración, se afirmó en Río el deber de aplicar el principio de precaución, según el cual:

“Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”

El compromiso con el medio ambiente se renovó en la Declaración de Johannesburgo, realizada en el 2002. Se recogió allí lo establecido en los dos documentos internacionales mencionados anteriormente y se agregó lo referente al manejo del agua potable, la pobreza, el empleo, la salud y la Educación, entre otros temas de interés humano.

Las condiciones ambientales son fundamentales para la garantía del desarrollo de la vida de las personas. Así, el derecho

a un medio ambiente sano aparece como una extensión natural del derecho a la vida, que está basado en la existencia física y en la salud humanas, complementadas con las condiciones dignas y la calidad de vida. En este orden de ideas, la Corte Interamericana ha reconocido en su jurisprudencia lo siguiente:

“Este Tribunal ha señalado que el derecho a la vida juega un papel fundamental en la Convención Americana, por ser el corolario esencial para la realización de los demás derechos. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él. El cumplimiento de las obligaciones impuestas por el artículo 4 de la Convención Americana, relacionado con el artículo 1.1 de la misma, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además, a la luz de su obligación de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos, requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva). Esta protección activa del derecho a la vida por parte del Estado no sólo involucra a sus legisladores, sino a toda institución estatal (...).”<sup>263</sup>

---

<sup>263</sup> Corte IDH, Caso *Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párr. 120. En: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_140\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_140_esp.pdf). Consultado el 24-08-2023.

Nuevamente, la búsqueda de las mejores fórmulas para la Constitución siguió su curso, y en el mes final de la Asamblea Constituyente presenté una Reserva al Proyecto de Dictamen de la Comisión Carta de Derechos, proponiendo este articulado completo sobre el derecho al medio ambiente sano:

**“Artículo 18**  
**Ciudad habitable**

*A. Derecho a un medio ambiente sano*

*1. Todos los habitantes de la Ciudad tienen derecho a vivir en un medio ambiente sano, apto para su desarrollo y para su bienestar armónico con la naturaleza. A su vez, todos tienen el deber de preservarlo.*

*2. Las autoridades de la Ciudad proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural, cultural y de la diversidad biológica y a la conservación de las áreas de especial importancia ecológica, y fomentarán la información y la educación para el logro de estos fines. La falta de certeza científica definitiva no postergará la adopción de medidas eficaces para prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.*

*3. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer para quien lo provoque en los términos dispuestos por la ley, además de otras responsabilidades que pudieran caber.*

*4. Se prohíbe el ingreso al territorio de la Ciudad de residuos actual o potencialmente peligrosos, y en especial de los radiactivos.*

*5. Corresponde a las autoridades de la Ciudad impulsar el máximo desarrollo económico, social y cultural posible, garantizando que sea integral, equitativo y sustentable a fin de que se satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.*

*6. Para alcanzar el desarrollo sostenible, una ley especial consagrará la protección del medio ambiente y el aprovechamiento racional de los recursos como partes integrantes del proceso de desarrollo, en particular lo que corresponde a la planificación del crecimiento urbano de la Ciudad; la protección de las zonas de recarga de acuíferos y cursos de agua; el manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia local; el control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones de la ley general de la materia; y la prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción local.*

*7. Las autoridades de la Ciudad de México propiciarán los acuerdos y convenios suficientes para impulsar acciones de cooperación con entidades federativas o municipios en la protección de los ecosistemas situados en las zonas limítrofes con la Ciudad.”<sup>264</sup>*

En el mismo sentido que la protección del derecho al medio ambiente sano, en la Asamblea Constituyente propusimos la

---

<sup>264</sup> Reserva presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares, respecto de la Propuesta de Constitución Política de la Ciudad de México, con propuesta de adición a los apartados A y B del artículo 18 del Proyecto de Dictamen de la Comisión Carta de Derechos, 9 de diciembre de 2016, pp. 4-5.

tutela del derecho a la salud. Se buscaba que fuera garantizado de la manera más amplia posible por el Estado y que, en consecuencia, fuera capaz de generar las políticas necesarias para poder su satisfacción al mayor número de ciudadanos.

Como fundamentación de este derecho expusimos que la Ciudad de México tiene los más altos niveles de ozono en el país; el ozono y otros gases contaminantes son altamente reactivos y reduce la capacidad del aparato respiratorio para combatir las infecciones y remover las partículas externas. El impacto que produce en la salud se debe a su capacidad de oxidación, por ello daña a las células en las vías respiratorias causando inflamación y puede provocar un aumento de las infecciones respiratorias al atacar al sistema inmune. El ozono afecta a personas aparentemente sanas y en excelentes condiciones de salud, con mayor razón quienes padecen problemas cardiovasculares y respiratorios, como el asma, el enfisema y la bronquitis crónica y representa un riesgo para la salud de los niños y las personas de la tercera edad.<sup>265</sup>

---

<sup>265</sup> Cfr. Iniciativa presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, con propuesta de modificación al artículo 17 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, 10 de octubre de 2016, pp. 7-10 y 12-13.

### 5.7.2 Otros aspectos de derechos relativos a al uso de la Ciudad

El Título dedicado al desarrollo sostenible en la Ciudad de México se planteó con el objetivo de instrumentar y garantizar plenamente el derecho a la Ciudad, a partir del desarrollo sostenible y la garantía de los servicios públicos. Asimismo, se contempló establecer un nuevo pacto fiscal que materializara el compromiso entre las autoridades de la Ciudad y la sociedad, “permitiendo el ejercicio pleno de los derechos de las personas al conciliar el carácter unitario de la hacienda pública con su diversidad económica y social a través de una equitativa distribución de recursos.”<sup>266</sup>

Este Título fue de gran importancia para el Grupo Parlamentario que representamos, al tratarse del Partido Verde Ecologista de México. Más allá de los ejes programáticos del Partido, estimamos que el disfrute de importantes derechos fundamentales de los habitantes están íntimamente relacionados con el desarrollo sostenible de la Ciudad. Si bien la reforma constitucional que dio lugar a que la Ciudad de México se convirtiera en una entidad federativa le dio a ésta la autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, lo anterior no se entendería sin una transformación y sobre todo una definición en su documento fundamental de lo que los habitantes deseaban como su ciudad.

---

<sup>266</sup> Ver Exposición de motivos de la Iniciativa con Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México del C. Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera Espinosa, *op. cit.*, p. 7.



Por esta aportamos ideas fundamentadas en experiencias internacionales respecto de la configuración de ciudades modernas, con criterios de desarrollo sostenible, siempre teniendo como fin y punto de partida los derechos humanos de los habitantes de la Ciudad. A través de diversas iniciativas procuramos aportar criterios y principios en materias como la recolección procesamiento y destino final de residuos, codificación de la planeación del uso del suelo, criterios de participación presupuestaria en materia ambiental, coordinación metropolitana, programas de cumplimiento de medidas de derechos humanos, conservación de inmuebles y espacios patrimonio de la humanidad, planeación del desarrollo y ordenamiento territorial y movilidad.

Así, propusimos adiciones a la redacción al artículo 21, a efecto de que se garantizara el derecho de los habitantes capitalinos a vivir en un medio ambiente sano, en relación con la conservación ambiental y el manejo de residuos.<sup>267</sup>

De la misma manera, propusimos en una iniciativa específica la modificación del apartado C, numeral 2, del propio artículo 21, a efectos de armonizar la Constitución Política de la Ciudad de México con lo mandado por la Ley General de

---

<sup>267</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 21, apartado A y F, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de medio ambiente sano y disposición de residuos, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, 18 de octubre 2016, 15 pp.

Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la Ley General de Cambio Climático y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, así como con los diversos instrumentos internacionales que México ha signado y ratificado. Reiteramos así que la Carta Fundamental de la Ciudad de México no podía sustraerse al control constitucional y al andamiaje legislativo, como integrante del Pacto Federal.<sup>268</sup>

En relación con este mismo artículo 21 reconocimos el acierto del Proyecto al incluir el derecho a la información medioambiental y no dejamos de apreciar que la inclusión en los apartados G y H respecto a espacio público y convivencia social, accesibilidad y movilidad contenían puntos muy relevantes. Sin embargo, pensábamos que eran más propios de una ley reglamentaria que de una constitución, y además entendimos que en el artículo se aglutinaban una multiplicidad de derechos y garantías que tornaban confusa su redacción, como los derechos de acceso al agua, a los servicios públicos y a la vivienda digna.

Propusimos además en ese artículo que la participación de los contribuyentes se reflejara en el reordenamiento territorial, y que para tales efectos el impuesto predial se distribuyera de la siguiente forma: 10% para la Ciudad, 50% para la Alcaldía

---

<sup>268</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 21, apartado C, numeral 2, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 18 de octubre 2016, 16 pp.

correspondiente y 40% para la Colonia respectiva, de manera que los beneficios llegaran de manera concreta a los que responsablemente desembolsaron sus contribuciones, reflejándose en una Ciudad territorialmente ordenada.<sup>269</sup>

En el mismo sentido, y en una materia relacionada que contemplaba el propio artículo 21, propusimos que la Constitución tenía que cambiar el paradigma en materia de movilidad, con la intención de revertir y mitigar las consecuencias del modelo anterior, que tomaba a los vehículos como el eje de los proyectos de circulación, y que provocó grandes costos económicos, sociales y de salud de los habitantes. En el nuevo paradigma la Ciudad debía atender las necesidades de sus habitantes, salvaguardando su bienestar físico y mental, enfocándose en la movilidad de personas, más allá de los vehículos.

En consecuencia, el texto que propusimos planteó que las políticas, presupuestos, programas y líneas de acción concretas deberían establecer a la persona como el centro, priorizando los siguientes derechos: derecho a un medio ambiente sano y

---

<sup>269</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 21 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de ordenamiento territorial, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 21 pp.

sostenible, derecho a la movilidad, derecho al espacio público y derecho a la seguridad vial.<sup>270</sup>

### 5.7.3 *Patrimonio cultural*

Finalmente, en relación con este Título, presentamos una iniciativa que puso de relieve la gran importancia del patrimonio cultural para los países que lo conservan, ya que representa el conducto para vincular a la gente con su historia. Este bien colectivo de los pueblos es el único camino para entender su pensamiento e idiosincrasia y materializa el valor simbólico de las identidades culturales.

La Ciudad de México es afortunada, ya que es la única ciudad del país que alberga cuatro de los sitios declarados como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en México, a saber: el Centro Histórico de la Ciudad de México; Xochimilco; la Casa taller de Luis Barragán y el Campus Central de Ciudad Universitaria.<sup>271</sup>

---

<sup>270</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se realizar una propuesta de modificación al artículo 21 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de movilidad, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 7 pp.

<sup>271</sup> <http://lagranmetropoli.com.mx/lugares-en-la-cdmx-que-son-patrimonio-de-la-humanidad/>.

Aparejado a los beneficios de contar con cuatro sitios Patrimonio de la Humanidad, la Ciudad tiene la responsabilidad para con la comunidad internacional de cuidar los monumentos históricos y naturales. Así lo exige, además, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, artículo 5, situado en el Capítulo segundo, que versa sobre la protección nacional e protección internacional del patrimonio cultural. De esta manera, propusimos un apartado 7 al artículo 23, en los términos siguientes:

### **“Artículo 23**

#### **Patrimonio de la Ciudad**

(...)

*7. Las áreas declaradas como Patrimonio de la Humanidad dentro de la Ciudad de México, deberán tener un tratamiento específico y prioritario para su protección, preservación, restauración, forestación, reforestación y aprovechamiento sustentable.”<sup>272</sup>*

---

<sup>272</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se propone modificar el artículo 23 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de Patrimonio Cultural de la Humanidad, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 8 pp.

#### 5.7.4 *El uso del suelo*

En línea con estos grandes temas era necesario también establecer en el texto constitucional que la orientación de la tipificación de los tipos de suelo debería estar orientado por sanos criterios de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y sustentabilidad ecológica.

Debido a lo anterior, planteamos que debía considerarse la creación de un órgano regulador autónomo en materia de uso de suelo, que contribuyera a que toda la planeación urbana y territorial se condujera a través de un mismo instrumento programático a fin de prevenir cambios discrecionales en los usos de suelo, se fortaleciera la labor de los notarios públicos en el tema y evitando espacios para la corrupción. En consecuencia, los ciudadanos contarían con la garantía jurídica de que no habría cambios, modificaciones o juicios posteriores por algún daño o perjuicio en el proceso relacionado con el uso de suelo. La autonomía del órgano regulador contribuiría a hacer esta labor más transparente, evitando el conflicto de interés y las presiones políticas o económicas en ciertas localidades por el uso de suelo. Además, sería posible el tratamiento de las problemáticas relacionadas con el uso de suelo de manera integral, guiándose no sólo por las directrices de ordenamiento urbano, sino en sintonía con toda la política ambiental, de manera más integral.<sup>273</sup>

---

<sup>273</sup> Cfr. Iniciativa presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de Iniciativa por virtud de la cual se modifican los artículos 48, 55

Adicionalmente al órgano autónomo regulador del uso del suelo reconocimos que era también necesario asegurar la protección de las áreas de valor ambiental y de las zonas patrimoniales, lo cual permitiría el orden en sociedad, la sana convivencia entre las personas, el crecimiento económico y la sustentabilidad del medio ambiente. Para orientar el crecimiento de la Ciudad bajo tales criterios de manera organizada propusimos la creación del Instituto de Planeación de la Ciudad de México. El mismo tendría como función principal la elaboración y seguimiento del Plan General de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y debería incluir la participación directa de los sectores académicos, sociales y económicos con las modalidades que estableciera la ley. Tendría también la facultad y obligación de elaborar los diagnósticos y estudios requeridos por los procesos de planeación e integrar un Sistema de Información Estadística y Geográfica científico, accesible y transparente.

Este Instituto sería un órgano constitucional con autonomía técnica y de gestión, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, tendría un Director General, designado por mayoría calificada del Congreso de la Ciudad de una terna propuesta por el Jefe de Gobierno. Permanecería seis años en su

---

y 58 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, renumerándose los siguientes, en materia de atribuciones de los organismos constitucionales autónomos para protección del medio ambiente, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 7 pp.

cargo. Contaría con un Consejo con facultades deliberativas y de consulta, integrado por representantes del gobierno de la ciudad, la academia y las organizaciones civiles y sociales con experiencia en temas de planeación, investigación y gestión del desarrollo, así como en los relacionados con el ordenamiento territorial.<sup>274</sup>

Ninguno de los dos órganos autónomos que propusimos y a los que nos hemos referido fueron incorporados finalmente al texto constitucional como los propusimos. Sin embargo, tanto las facultades como las funciones y el objeto que planteamos para estos fueron incorporados en la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México, en el artículo 15 apartado D de la Constitución. Este organismo público, con autonomía técnica y de gestión y dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, entre sus facultades incorporó una muy interesante (sub apartado 5 inciso III) que es la elaboración del sistema de indicadores de la Ciudad de México, lo que incluiría el seguimiento al cumplimiento progresivo en materia de derechos humanos.

---

<sup>274</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 20 correspondiente al Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de planeación del desarrollo, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 14 pp.



### **5.8 *Coordinación en la defensa de los derechos humanos***

En otra de nuestras iniciativas propusimos la implementación progresiva de medidas y programas idóneos para dar cumplimiento a los estándares establecidos en materia de derechos humanos en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, como así también aquellos establecidos por la jurisprudencia de tribunales y órganos internacionales. Se buscaba de esta manera armonizar el orden constitucional y legal local, con el internacional.<sup>275</sup>

Por otro lado, resultaba indispensable tomar en cuenta la necesaria coordinación que debería existir entre la Ciudad de México con otras entidades federativas, particularmente con las que cuentan con ciudades conurbadas en la zona metropolitana. Lo propio ocurría con los diferentes niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, así como la integración de las propias alcaldías de la Ciudad de México en estas tareas de coordinación regional metropolitana. A tal efecto propusimos una redacción alternativa a los apartados 1 y 2 del artículo 24 del Proyecto:

---

<sup>275</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se propone modificar el artículo 25 numeral 4 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, en materia de derecho ciudad global, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 4 pp.

## **“Artículo 24**

### **Coordinación Metropolitana y Regional**

*1. La coordinación y gestión regional y metropolitana son prioridad para las personas que habitan la ciudad. A tal efecto, las autoridades impulsarán progresivamente medidas incluyentes, funcionales y eficientes de desarrollo entre la Federación, los Estados y Municipios de la zona metropolitana, del Valle de México y la región centro del país, en consonancia con el Sistema de Planeación de la Ciudad de México.*

*2. El gobierno de la ciudad y las Alcaldías impulsarán la creación de instancias y mecanismos de impacto regional y metropolitano para satisfacer la prestación de servicios públicos, especialmente en materia de asentamientos humanos, gestión ambiental, transporte, agua, saneamiento, manejo de desechos sólidos y seguridad ciudadana, de conformidad con las leyes locales y federales.”<sup>276</sup>*

#### **5.9 Los deberes de protección a los animales**

En el mismo Título y a propósito de los derechos y obligaciones de las personas habitantes de la Ciudad de México,

---

<sup>276</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 24 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de coordinación metropolitana y regional, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 5 pp.

uno de los aspectos que más polémica y participación tuvo fue la relacionada con la protección de los animales.

El Proyecto propuso en el artículo 14, apartado I, “Ciudad Solidaria”, considerar que las personas deberían “respetar la integridad de los animales como seres sintientes” y que su protección era una obligación común. Esta redacción, sin embargo, adolecía de cierta ambigüedad respecto de quien era el primer sujeto obligado a la protección de los animales y el fundamento de dicha obligación, así como de la falta de medidas concretas y efectivas que protegieran a los animales, particularmente de los que son maltratados o sacrificados en espectáculos públicos.

Por nuestra parte coincidimos con el texto del Proyecto, en la necesidad de integrar en el texto constitucional aspectos que otorgaran a la protección animal el nivel de importancia que requiere para su efectiva garantía. No obstante, consideramos necesario hacer señalamientos puntuales para el tratamiento de temas específicos en materia de maltrato animal, no solo con relación a aquellos animales utilizados en algunas actividades productivas y las prácticas de manejo de las cuales son objeto, sino particularmente a los animales usados en espectáculos de entretenimiento.

La razón que basó estas ideas fue que los animales no son objetos de entretenimiento por medio de su maltrato, pues no existe justificación para otorgar a las personas el derecho a maltratarlos, con el fin de que lleven a cabo conductas contrarias a su naturaleza. Estos animales, en su mayoría, son mantenidos

en condiciones inadecuadas, espacios limitados, alimentación insuficiente y son obligados a ejecutar acciones que los pone en peligro por lo extenuantes y peligrosas que son. En México este tipo de espectáculos, particularmente las corridas de toros y las peleas de gallos, gozan de un importante apoyo en grupos económica y políticamente poderosos, que defienden el uso de animales en dichos espectáculos, en los que va de por medio la vida de los mismos. La justificación que esgrimen es que se trata de una tradición cultural sumamente arraigada en nuestra sociedad, y que representan una importante “derrama económica” para ciertos sectores o regiones del país. Esto, me parece, está apartado de la realidad y es contrario a la obligación ética que impone a las personas la dignidad humana. Por esa razón estimamos necesario proponer una iniciativa para prohibir en la Ciudad los espectáculos públicos que implicaran sufrimiento o sacrificio de los animales:

“No se trata de un tema de moda o considerado de vanguardia, se trata de un ejercicio evolutivo necesario e indispensable para el desarrollo de nuestra sociedad y la conservación y protección de los animales como elementos imprescindibles en el equilibrio ecológico de nuestro país.

Con la inclusión al texto constitucional de la prohibición explícita del uso de animales en espectáculos y otras actividades crueles que les generen sufrimiento garantizamos en mucho avanzar hacia el objetivo planteado, preservar la existencia de los animales, mejorar nuestro medio ambiente y, sobre todo, concientizar a la ciudadanía de que su participación en la ejecución de las leyes es la vía para mejorar su condición de vida.

De igual forma y con la finalidad de que la norma tenga una ejemplaridad mayúscula se estima la necesidad de implementar un tipo penal dentro de la normatividad secundaria para generar un mecanismo que inhiba efectivamente el maltrato a seres vivos no humanos.”<sup>277</sup>

Por lo anterior, propusimos este articulado:

**“Artículo 14**  
**Ciudad solidaria**

(...)

*I. Protección a los animales*

(...)

*5. Es contrario a la dignidad humana hacer sufrir a los animales y sacrificar sin necesidad sus vidas, por lo que se prohíbe la realización de cualquier espectáculo o actividad que vulnere dichos principios.*

*Toda persona debe respetar la integridad física y psicológica de los animales.*

*La legislación secundaria deberá regular los párrafos precedentes, de acuerdo a los principios allí contenidos.*

---

<sup>277</sup> Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 14, apartado I, numerales 5 y 6, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de prohibición de espectáculos con animales y tipificación del maltrato animal, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 18 de octubre 2016, pp. 4-5.

*6. La muerte, el maltrato, la mutilación y el abandono de los animales serán tipificados como delitos del orden común en la ley de materia.”*<sup>278</sup>

Finalmente, en este aspecto la redacción del artículo 13 “Ciudad habitable”, apartado B, consignó en el texto definitivo de la norma constitucional el deber ético y la obligación jurídica de toda persona de respetar la vida y la integridad de los animales, señalando que por su naturaleza son sujetos de consideración moral y que su tutela es responsabilidad común de la sociedad.

Estas disposiciones trajeron como consecuencia legislación secundaria y precedentes judiciales que han dado como resultados la prohibición de espectáculos de entretenimiento que impliquen el sacrificio o maltrato de los animales.

### **5.10 Propuesta sobre la propiedad privada**

En otro orden, si bien es cierto que la propiedad privada aparecía mencionada como parte de los principios

---

<sup>278</sup> Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 14, apartado I, numerales 5 y 6, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de prohibición de espectáculos con animales y tipificación del maltrato animal, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 18 de octubre 2016, pp. 5-6.

constitucionales, lo cierto es que su reconocimiento en el Proyecto de Constitución era cuestionable. De hecho, algunos diputados de manera expresa señalaron que no se trataba de un derecho fundamental, a diferencia de su reconocimiento en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Constitución Federal. Por esa razón, y a efectos de que este derecho fuera reconocido en la Constitución de la Ciudad, presentamos una iniciativa.<sup>279</sup>

Si bien consideramos un acierto la expresa protección de derechos contenida en la Carta de Derechos del Proyecto, parecía necesario en esa oportunidad única clarificar el marco en relación con todos los derechos reconocidos. En este sentido, notamos que no se había incluido una protección expresa al derecho de propiedad privada, sino que sus menciones eran aisladas e inorgánicas, y en general más como objeto de cargas que de derechos. La idea que sosteníamos, por el contrario, fue que su reconocimiento y protección debía estar expresamente contenida en la Carta de Derechos, como derecho autónomo, que no sólo tiene una función social, sino también personal e individual de primer orden.

---

<sup>279</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 10, adicionando un apartado G, y 21, C, 1, eliminando una palabra, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de protección del derecho a la propiedad privada, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 4 pp.

El derecho de propiedad es un derecho civil de primer orden. Como un derecho humano fundamental, forma parte del grupo de condiciones básicas que garantizan la dignidad de las personas. Aun cuando puede ser regulado en función del bien común, no se puede desconocer el rol trascendental que la misma ocupa en nuestra sociedad actual. En consecuencia, de manera congruente en el ámbito de los derechos se ha acogido su protección en buena parte de los sistemas existentes.

Así, el derecho de propiedad está incluido, entre otros, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 17), en la Declaración Americana de Derechos del Hombre (artículo 23), en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 21), en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (artículo 1, protocolo adicional No 1), en la Carta Africana de los del Hombre y de los Pueblos (artículo 14), en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación Racial (punto d.v.) y en el Tratado de la Constitución Europea (artículo II-77).<sup>280</sup>

Por lo anterior, propusimos a la Asamblea el siguiente apartado del artículo 10:

---

<sup>280</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 1 y 2.



**“Artículo 10**  
**Ciudad de libertades y derechos**

(...)

*G. Derecho a la propiedad privada*

*1. Se garantiza el derecho de propiedad privada. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes.*

*2. La ley puede regular el derecho de propiedad para armonizarlo con el interés social. Toda regulación legal de la propiedad debe tener un fin legítimo, y cumplir con los principios de adecuación, necesidad, proporcionalidad y respeto al contenido inalterable del derecho.*

*3. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto condena judicial basada en Derecho o mediante el pago previo de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.*

*4. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerde la ley.”*



## **CAPÍTULO 6**

### **LA EXISTENCIA DE NORMAS DE DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD: IMPUGNACIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD Y SENTENCIA DE LA SUPREMA CORTE**

#### ***6.1 La discusión sobre la potestad para incluir normas sobre derechos humanos: cuatro argumentos de la impugnación constitucional de la Procuraduría***

La importancia que se atribuyó a los derechos en la Constitución Política de la Ciudad de México se refleja de manera clara en la regulación que se les dio en el texto fundamental capitalino. El Título Segundo de este ordenamiento, a pesar de estar integrado solamente por once artículos, contiene una profunda regulación relacionada con las normas y garantías de los derechos humanos. En lo que se refiere a estos últimos, el Capítulo II refleja la intención del Constituyente local para hacer de la capital de la República una ciudad de libertades y derechos. De hecho, en el texto constitucional aprobado por el Constituyente, se incluyeron diversos derechos que no se encontraban contemplados en la Constitución Federal, con la intención de ampliar la protección

de los habitantes de la Ciudad y reconocerles una serie de derechos de vanguardia.

Esta intención, sin embargo, no fue bien vista por todos los actores políticos en el país. Por este motivo, fue objeto de impugnación a través de la Acción de Inconstitucionalidad que presentó la Procuraduría General de la República (PGR), por considerar que diversas normas del texto constitucional local eran contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto generó una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que resolvió una serie de cuestiones sobre la Carta de Derechos de la Constitución Política de la Ciudad de México.<sup>281</sup>

En esa Acción de Inconstitucionalidad, la PGR dedica gran parte de su demanda a ofrecer argumentos para sostener que la Ciudad de México no podía establecer un catálogo de derechos a nivel local. Esta prohibición, a decir de la Procuraduría,

---

<sup>281</sup> Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, así como los Votos Particulares y Concurrentes formulados por los ministros José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; Concurrentes y Particulares de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo; Particulares de los ministros Javier Laynez Potisek y José Fernando Franco González Salas y Concurrentes de los ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y José Fernando Franco González Salas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de abril de 2019. En:

[https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias\\_pub/4iZk3XgB\\_UqKst8oa-uH/%22Poliandria%22](https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/4iZk3XgB_UqKst8oa-uH/%22Poliandria%22). Consultada 19-05-2023.

impediría a la Capital de la República “desde el simple reconocimiento o creación de derechos humanos en mero sentido declarativo, hasta cualquier conceptualización, matiz, ampliación o desarrollo de los mismos, así como la introducción de principios relacionados con ellos, en su Constitución local.”<sup>282</sup> Para los promoventes de este mecanismos de control, el artículo 3 del texto constitucional local, en sus párrafos 1<sup>283</sup> y 2<sup>284</sup>,

---

<sup>282</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 17.

<sup>283</sup> Este párrafo señalaba:

“La dignidad humana es principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Se reconoce a toda persona la libertad y la igualdad en derechos. La protección de los derechos humanos es el fundamento de esta Constitución y toda actividad pública estará guiada por el respeto y garantía a éstos”.

<sup>284</sup> En este numeral se indicaba que la Ciudad de México asumiría como principios:

“a) El respeto a los derechos humanos, la defensa del Estado democrático y social, el diálogo social, la cultura de la paz y la no violencia, el desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana, la más justa distribución del ingreso, la dignificación del trabajo y el salario, la erradicación de la pobreza, el respeto a la propiedad privada, la igualdad sustantiva, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el diseño universal, la preservación del equilibrio ecológico, la protección al ambiente, la protección y conservación del patrimonio cultural y natural. Se reconoce la propiedad de la Ciudad sobre sus bienes del dominio público, de uso común y del dominio privado; asimismo, la propiedad ejidal y comunal; b) La rectoría de la función pública apegada a la ética, la austeridad, la racionalidad, la transparencia, la apertura, la responsabilidad, la participación ciudadana y la

además de la Carta de Derechos contenida en el Título Segundo (artículos 4 al 14) de la Constitución capitalina contravenían los artículos 1º, 14, 16, 40, 41 y 122, apartado A, fracción I, y 124 de la Constitución Federal.<sup>285</sup>

Los argumentos planteados por la Procuraduría General de la República para sostener la inconstitucionalidad de los preceptos mencionados se agruparon en cuatro aspectos fundamentales. El primero de ellos estaba relacionado con el hecho de que, al establecer un catálogo de derechos humanos a nivel local, el Constituyente había alterado de manera indebida el parámetro de regularidad constitucional pues, a decir de la PGR, esta facultad correspondía en exclusiva al Poder Revisor de la Constitución Federal, así como al Presidente y al Senado de la República, a través de los tratados internacionales.<sup>286</sup>

El segundo argumento planteado por la Procuraduría para sostener la inconstitucionalidad de estos artículos de la Constitución de la Ciudad fue que, debido a la universalidad, los

---

rendición de cuentas con control de la gestión y evaluación, en los términos que fije la ley; y c) La función social de la Ciudad, a fin de garantizar el bienestar de sus habitantes, en armonía con la naturaleza”.

<sup>285</sup> Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, *op. cit.*, párr. 18.

<sup>286</sup> Para la Procuraduría, solamente estos órganos podían “fijar el alcance y contenido de los derechos humanos, incluyendo los principios que los rigen”. Cfr. *idem*.

derechos humanos tienen que ser únicos y unívocos en todo el país y, en consecuencia, si se permitía que la Ciudad de México estableciera un catálogo de derechos a nivel local, con ello se hacía que su contenido dependiera de las particularidades de cada entidad federativa. Esto, de acuerdo con lo planteado en la demanda de Acción de Inconstitucionalidad, propiciaría “la injusticia, la desigualdad y la discriminación, así como una complejidad de consecuencias muy graves para la seguridad jurídica del país”.<sup>287</sup>

En tercer lugar, la Procuraduría General de la República argumentó que la Ciudad de México era una entidad federativa “autónoma pero no soberana”, por lo que la regulación de los derechos humanos en la Constitución local debería limitarse al “goce y protección de aquellos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales ratificados por México”.<sup>288</sup>

Finalmente, en la Acción de Inconstitucionalidad la PGR pidió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, al resolver sus impugnaciones, tuviera en cuenta que las probabilidades de éxito de la Constitución de la Ciudad de México resultaban nulas porque no correspondía a la realidad de los ciudadanos que pretendía regir.<sup>289</sup>

---

<sup>287</sup> Cfr. *idem*.

<sup>288</sup> Cfr. *idem*.

<sup>289</sup> Cfr. *idem*.

## ***6.2 Decisión de la Suprema Corte sobre el reconocimiento de derechos humanos en la ley fundamental de la Ciudad***

La Suprema Corte, al analizar los argumentos planteados en la demanda, señaló que algo que estaba fuera de discusión era el hecho de que la Asamblea Constituyente de la Ciudad efectivamente había incorporado a la Constitución local un extenso catálogo de derechos que incluía tanto derechos humanos reconocidos expresamente por la Constitución Federal y los tratados internacionales, como algunos que, a simple vista, no tenían un equivalente en el parámetro de regularidad constitucional.<sup>290</sup> Ante este escenario, lo primero que el órgano de control hizo fue determinar si la Constitución Federal facultaba a la Ciudad de México para ampliar los derechos humanos reconocidos en el parámetro de regularidad y, por tanto, para “crear” derechos nuevos.<sup>291</sup> La pregunta era fundamental, pues si la respuesta era negativa, la consecuencia

---

<sup>290</sup> Cfr. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, *op. cit.*, párr. 19.

<sup>291</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, para efectos de su resolución, entendería como creación de derechos a “todo aquel reconocimiento, conceptualización o desarrollo en la Constitución local de derechos subjetivos que no [estuvieran] ya reconocidos expresa o implícitamente en el parámetro de regularidad constitucional”. Cfr. *ibidem*, párr. 21.



inmediata sería la declaración de invalidez de un gran número de artículos de la Constitución local.<sup>292</sup>

Para dar respuesta a dicho interrogante, lo primero que tuvo que determinar la Corte fue si toda norma jurídica de carácter general (que no fuera la Constitución Federal o un tratado internacional) que ampliara derechos humanos o los creara, alteraba el parámetro de regularidad constitucional. Al respecto, la Corte indicó que si una disposición federal, local o municipal vulnera los derechos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional o si condiciona de alguna manera su vigencia en el orden respectivo, esto acarrearía inevitablemente su invalidez; sin embargo, el órgano de control aclara también que no toda norma general de carácter secundario relacionada con los derechos humanos altera o vulnera, por ese simple hecho, el parámetro de regularidad constitucional y no debe ser invalidada.<sup>293</sup>

Además, tomando en cuenta lo establecido en la Acción de Inconstitucionalidad 36/2015 y sus Acumuladas, la Suprema Corte señaló que un derecho fundamental no otorgaba por sí misma competencia a un determinado orden de gobierno para su reglamentación, a menos que hubiera alguna disposición que expresamente así lo determinara, pues conforme a la cláusula residual prevista en el artículo 124 de la Constitución, el orden federal debía tener competencia expresa para legislar sobre una

---

<sup>292</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 20.

<sup>293</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 28.

materia determinada.<sup>294</sup> Así, este órgano de control reitera, al resolver la problemática planteada por la Procuraduría, que “la reglamentación de los derechos fundamentales es una cuestión que compete por igual a los Estados o al orden federal, dependiendo de la jurisdicción de que se trate”.<sup>295</sup> La Corte observa, de esta forma, que “existen normas en distintos niveles de gobierno que se encuentran relacionadas con los derechos humanos y que no por ello conllevan necesariamente una alteración del parámetro de regularidad constitucional”.<sup>296</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, además, después de revisar los alcances de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, señala que, debido a que varios de los derechos humanos que componen el parámetro de regularidad constitucional se encuentran formulados en forma de principios, existen dos implicaciones que deben tomarse en consideración. La primera es que, en nuestro sistema jurídico, “su contenido,

---

<sup>294</sup> Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 36/2015 y sus Acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, promovidas por el Partido de la Revolución Democrática, diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Zacatecas y Morena, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Voto Particular formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, respectivamente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre de 2015, párr. 95.

<sup>295</sup> Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, *op. cit.*, párr. 29.

<sup>296</sup> *Ibidem.*

alcances y condiciones específicas de aplicación o materialización en la variedad de contextos de nuestro país, no han quedado completamente definidos en la Constitución ni en los instrumentos internacionales”.<sup>297</sup> Esto significa, consecuentemente, que los derechos humanos que forman la cúspide del orden constitucional mexicano, de acuerdo con lo planteado por la Corte, muy frecuentemente requieren que se les dote de contenido a través de otras normas jurídicas más concretas, es decir, se presentan como normas que deben ser “optimizadas” por leyes, reglamentos, actos administrativos o sentencias para adquirir plena eficacia en su realización.<sup>298</sup>

La segunda implicación es que “los derechos humanos frecuentemente tienen la posibilidad jurídica de cumplirse en un grado mayor dependiendo del contexto” y, por tanto, admiten gradualidad o progresión en su debido cumplimiento. Bajo esta perspectiva, este tipo de derechos representan “estándares mínimos cuyo grado de cumplimiento o consecución en un determinado contexto puede ser ampliado o potenciado por otras normas jurídicas más concretas”.<sup>299</sup> Estas características, señaló la Corte, evidencian que, contrariamente a lo sostenido por la PGR, sería falso considerar que en México solamente el Poder Revisor de la Constitución, el Presidente de la República o el Senado son los únicos entes facultados para emitir normas

---

<sup>297</sup> *Ibidem*, párr. 38.

<sup>298</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>299</sup> *Ibidem*, párr. 39.

generales referidas a los derechos humanos.<sup>300</sup> En esta tesitura, para la Suprema Corte de Justicia, queda claro que para cumplir debidamente con las obligaciones generales de derechos humanos contempladas en el texto constitucional, se requiere de actividad normativa adicional.<sup>301</sup> De esta forma, la ampliación de los derechos por entes distintos al Poder Revisor es jurídicamente posible en la medida que no se altere su núcleo o contenido esencial. Llevada a cabo por un ente constitucionalmente facultado, tal “ampliación o potenciación no representaría una alteración del parámetro, sino una materialización del principio de progresividad de los derechos humanos”.<sup>302</sup> La Corte concluye, por tanto, que:

“[...] no todo reconocimiento, conceptualización, matiz, ampliación o desarrollo de los derechos humanos, o de principios relacionados con ellos, por parte de un ente diverso al Constituyente Permanente o a los órganos facultados para suscribir y ratificar tratados internacionales, es una alteración o modificación del parámetro de regularidad constitucional. Al contrario, muchas veces esta actividad normativa adicional representa la única manera de implementar las directrices que establece expresamente la Constitución Federal para el cumplimiento de las obligaciones generales de derechos humanos. Esto significa que en el sistema jurídico mexicano -en principio- autoridades distintas al Poder Revisor de la Constitución y a aquellas a

---

<sup>300</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 42.

<sup>301</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 44.

<sup>302</sup> *Ibidem*, párr. 46.

quienes corresponde la firma y ratificación de tratados, tienen facultades para reconocer, ampliar o desarrollar derechos humanos e incluso crear derechos nuevos, sin que ello necesariamente implique alterar o modificar el parámetro de regularidad constitucional.”<sup>303</sup>

Otro cuestionamiento que la Suprema Corte abordó a partir de los planteamientos de la Procuraduría General de la República fue si expedir normas generales que amplíen derechos humanos o creen derechos nuevos es una atribución exclusiva del Congreso de la Unión o pueden hacerlo las entidades federativas. Al respecto, el máximo tribunal en México señaló que, si se analiza de manera detenida la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede determinar que en el sistema federal mexicano “los derechos humanos son una responsabilidad compartida entre todos los poderes públicos del país, sea que pertenezcan a la Federación, a las entidades federativas, o a los municipios o alcaldías”.<sup>304</sup> Por lo tanto:

“Si los derechos humanos se traducen necesariamente en obligaciones para todos los órdenes de gobierno y sus respectivos poderes, entonces las entidades federativas en principio pueden válidamente establecer normas relativas a los derechos humanos en sus constituciones locales. Mientras que éstas no contravengan la Constitución Federal o los derechos humanos previstos en tratados internacionales de los que México es parte, su actividad normativa a nivel local

---

<sup>303</sup> *Ibidem*, párr. 49.

<sup>304</sup> *Ibidem*, párr. 51.

no solamente es perfectamente compatible con los principios de universalidad y progresividad previstos en el artículo 1º constitucional, sino que tampoco ponen en riesgo la seguridad jurídica.”<sup>305</sup>

Para la Corte, si todo ejercicio de autoridad en México “tiene a los derechos humanos como fundamento de validez, entonces la distribución del poder público en distintos órdenes de gobierno -es decir, el reparto de competencias- debe en todo momento servir al cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos”. Así, tomando en cuenta la estructura de carácter normativo propia de varios derechos humanos que forman parte del parámetro de regularidad constitucional, si muchas veces es necesario emitir otras normas más concretas para que aquéllos adquieran plena eficacia en el orden jurídico, entonces para cumplir con las obligaciones constitucionales de derechos humanos, las entidades federativas deben expedir también normas relativas a esos derechos.<sup>306</sup>

En lo que respecta a la violación al principio de universalidad (dado que los derechos humanos deberían ser los mismos en todo el país) planteada por la Procuraduría General de la República a partir del reconocimiento de “nuevos” derechos en la Constitución de la Ciudad de México, la Corte señaló que esta noción acerca de la universalidad sería equivocada pues esta no significa que todos los derechos

---

<sup>305</sup> *Ibidem.*

<sup>306</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 68.

humanos que integran el parámetro de regularidad constitucional mexicano deban interpretarse y materializarse siempre de la misma manera en todas las situaciones o contextos en los que aquéllos tienen aplicabilidad.<sup>307</sup> Esto, además, pues no existe

“[...] un solo indicio normativo de que el propósito del Constituyente hubiera sido la completa homogeneidad en la tutela de los derechos humanos en el territorio nacional [mientras que] sí existe, en cambio, un amplio consenso tanto en la jurisprudencia internacional como en la doctrina en el sentido de que los derechos humanos pueden tener distintas interpretaciones y materializaciones de acuerdo al contexto en el que deben ser aplicados.”<sup>308</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación agregó, además, que:

“La participación activa de las entidades federativas en determinar el alcance y contenido de los derechos humanos no es [...] arbitraria ni tampoco una cuestión perniciosa. Es la consecuencia de la distribución del poder público asumida por el Poder Constituyente mexicano para favorecer la mayor y más efectiva protección de las personas en el país. En este sentido, si bien todas las entidades federativas están obligadas como mínimo a garantizar el núcleo o contenido esencial de los derechos humanos en el ámbito de sus competencias, el

---

<sup>307</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 101.

<sup>308</sup> *Ibidem*.

sistema previsto en la Constitución Federal permite también a cada una de ellas mejorar progresivamente la calidad de vida de los ciudadanos sometidos a su jurisdicción, sin que ello necesariamente represente trato discriminatorios para quienes no se encuentren allí.”<sup>309</sup>

De esta forma, la inclusión de derechos como los contenidos en la Ciudad de México en textos diversos a la Constitución Federal o a los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte no vulneran el principio de universalidad; por el contrario, favorecen el de progresividad, pues lejos de “propiciar la injusticia, la desigualdad y la discriminación”, como planteó la PGR, esta inclusión diferenciada de los derechos en las entidades federativas, permite al Estado mexicano “enfocarse en las necesidades más apremiantes de cada región y, en consecuencia, favorece el mejoramiento gradual del disfrute de los derechos humanos del país en general.”<sup>310</sup>

A partir de estos argumentos y analizando la naturaleza jurídica de la Ciudad de México, la Suprema Corte de Justicia llegó a la conclusión de que dicha entidad federativa sí puede ampliar derechos humanos e incluso crear nuevos, pues “una hipotética exclusión del poder constituyente de la Ciudad de México en el cumplimiento de las obligaciones de derechos

---

<sup>309</sup> *Ibidem*, párr. 108. En este sentido la Corte agrega que, bajo esta perspectiva, no debe olvidarse que el “piso mínimo” que representa la Constitución Federal sigue siendo igual en toda la República.

<sup>310</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 109.



humanos en el ámbito de competencias de la Capital implicaría claramente una regresión en el desarrollo democrático que ha experimentado en años recientes la entidad federativa”.<sup>311</sup> Sin embargo, la Corte también señala la imposibilidad de establecer criterios generales que permitan una metodología de análisis única o transversal a las diversas situaciones que son objeto de regulación estatal. Para este órgano de control, por tanto, cualquier estudio relacionado con competencias debe partir de las previsiones constitucionales, siendo además indispensable realizarse de manera casuística, es decir, a partir de cada caso concreto “en función del texto constitucional, los objetivos que le dieron origen y el reparto competencial que se haya desarrollado en cada legislación, teniendo siempre en mente que los principios, pautas interpretativas o reglas que deriven de una determinada materia sujeta a coparticipación, no serán necesariamente aplicables a otra”.<sup>312</sup>

Con estos argumentos la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró válida la inclusión de derechos en la Constitución local que no estuvieran contenidos en el texto federal. Con ello, además, se reconoció de alguna forma la intención del Constituyente de la Ciudad de ampliar el espectro de derechos de los que gozan las personas en la capital y el ánimo por dar cumplimiento al principio de progresividad

---

<sup>311</sup> *Ibidem*, párr. 138.

<sup>312</sup> *Ibidem*, párr. 199.

establecido en el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución.

### ***6.3 Inclusión de derechos y libertades (art. 6) y decisión de la Suprema Corte sobre impugnaciones de la PGR***

De esta forma, en el Capítulo que la Constitución local dedica a los derechos humanos, el artículo 6 se dedica a una aquellos que hacen de la capital de la República, según lo establecido por el Constituyente, una “ciudad de libertades y derechos”.

El primero de los derechos contenidos en este artículo es uno de aquellos no establecidos expresamente en la Constitución, pero que han sido desarrollados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de la interpretación de los contenidos de la norma fundamental federal: el derecho a la autodeterminación personal y al libre desarrollo de una personalidad. En la Constitución local se señala que este derecho humano, al que se otorga el carácter de fundamental, debe posibilitar que todas las personas puedan ejercer plenamente sus capacidades para vivir con dignidad. Además, refiere también que la vida digna contiene implícitamente el derecho a una muerte digna.<sup>313</sup> Este último aspecto fue también objeto de impugnación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas por parte de la Procuraduría General de la

---

<sup>313</sup> Artículo 6, apartado A, párr. 1.

República, por considerarla violatorio de los artículos 4, párrafo cuarto, y 73, fracción XVI, de la Constitución Federal que regulan, el primero, el derecho a la salud y, el segundo, la facultad del Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de salubridad general.<sup>314</sup>

Para la Procuraduría, si bien la Constitución Federal y la Ley General de Salud no hablan del derecho a la muerte digna, lo cierto es que esta última (una ley emitida por el Congreso de la Unión en ejercicio de su facultad exclusiva para legislar en materia de salubridad general) sí prohíbe expresamente tanto la eutanasia como el suicidio asistido. Incluso, como lo expresa también la PGR, el artículo 312 del Código Penal Federal tipifica como delito la ayuda o inducción al suicidio.<sup>315</sup>

La Suprema Corte, sin embargo, desestimó este planteamiento por considerar que partía de una premisa inexacta, pues asumía que el artículo impugnado contenía un referente normativo de permisión tanto de la eutanasia como del suicidio asistido, cuando no era así.<sup>316</sup> Para los integrantes del máximo tribunal mexicano, lo que hizo la Asamblea Constituyente fue únicamente aclarar que el concepto de “vivir con dignidad” comprendía también la muerte digna, “derechos

---

<sup>314</sup> Cfr. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, *op. cit.*.

<sup>315</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 277.

<sup>316</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 280.

ambos protegidos por el de autodeterminación personal y el libre desarrollo de la personalidad, lo que evidencia[ba] que, contrario a lo alegado por la promovente, la norma impugnada no regula[ba] una institución en específico, ni una regla, ni un principio, ni una política, sino que únicamente reconoc[ía] el derecho a la muerte digna como parte del derecho a vivir dignamente en respeto al libre desarrollo de la personalidad”.<sup>317</sup> Por tanto, ante lo infundado del concepto de validez planteado por la PGR, el órgano de control reconoció la validez de esta porción normativa del artículo 6 de la Constitución capitalina.

El propio artículo 6 de la norma fundamental local reconoce también el derecho que tiene toda persona a ser respetada en su integridad física y psicológica, así como a una vida libre de violencia.<sup>318</sup> Además, contempla también el derecho a la identidad y a la seguridad jurídica<sup>319</sup> y reconoce los derechos de las familias a la más amplia protección, en su ámbito individual y colectivo, así como su aporte en la construcción y bienestar de la sociedad por su contribución al cuidado,

---

<sup>317</sup> *Ibidem*, párr. 282.

<sup>318</sup> Cfr. artículo 6, apartado B.

<sup>319</sup> Lo que implica, de acuerdo con el texto local, que las autoridades faciliten el acceso a las personas a obtener documentos de identidad, así como a los servicios notariales y a la inscripción registral de bienes y actos jurídicos de forma accesible y asequible (cfr. artículo 6, apartado C).

formación, desarrollo y transmisión de saberes para la vida, valores culturales, éticos y sociales.<sup>320</sup>

Otros contenidos de este precepto que también fueron impugnados por su posible inconstitucionalidad fueron los apartados E y F del artículo 6, que se refieren a los derechos sexuales y reproductivos. En lo que respecta a los primeros, la Constitución capitalina reconoce que:

“Toda persona tiene derecho a la sexualidad; a decidir sobre la misma y con quién compartirla; a ejercerla de forma libre, responsable e informada, sin discriminación, con respeto a la preferencia sexual, la orientación sexual, la identidad de género, y las características sexuales, sin coerción o violencia; así como a la educación en sexualidad y servicios de salud integrales, con información completa, científica, no estereotipada, diversa y laica.”<sup>321</sup>

Por su parte, al proteger los derechos reproductivos, el texto constitucional local señala que:

---

<sup>320</sup> Véase Artículo 6, apartado D. Este precepto también señala que “todas las estructuras, manifestaciones y formas de comunidad familiar son reconocidas en igualdad de derechos, protegidas integralmente por la ley y apoyadas en sus tareas de cuidado”. Además, establece que en la Ciudad de México se implementará una política pública de atención y protección a las familias de la Ciudad de México.

<sup>321</sup> Artículo 6, apartado E. En este numeral también se establece que “Se respetará la autonomía progresiva de niñas, niños y adolescentes.

“Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, voluntaria e informada tener hijos o no, con quién y el número e intervalo entre éstos, de forma segura, sin coacción ni violencia, así como a recibir servicios integrales para acceder al más alto nivel de salud reproductiva posible y el acceso a información sobre reproducción asistida [...] Las autoridades adoptarán medidas para prevenir, investigar, sancionar y reparar la esterilización involuntaria o cualquier otro tipo de método anticonceptivo forzado, así como la violencia obstétrica.”<sup>322</sup>

La PGR impugnó también estos numerales al considerarlos contrarios a la Constitución Federal por invadir competencias exclusivas de la Federación en materia de salubridad general, y porque atentaban contra el derecho a la educación en relación con las libertades de conciencia y religión.<sup>323</sup>

Los conceptos de invalidez, sin embargo, no llevaron a la declaración de inconstitucionalidad, pues la Suprema Corte estimó que existía concurrencia en materia de salubridad general y, en los casos referidos por la Procuraduría, no se atentaba contra el sistema de distribución de competencias establecido por la Constitución Federal.<sup>324</sup> Ahora bien, por lo que

---

<sup>322</sup> Artículo 6, apartado F.

<sup>323</sup> Cfr. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, *op. cit.*, , párr. 224.

<sup>324</sup> Cfr. *ibidem*, párrs. 225-255.

se refiere a la violación al derecho a la educación y las libertades de conciencia y religión conforme a los cuales los ascendientes o tutores de los menores tienen libertad de poseer convicciones éticas, de conciencia y religión y tienen derecho a que sus hijos reciban educación religiosa y moral conforme a sus convicciones, la Corte llegó a la conclusión de que las disposiciones impugnadas no negaban ni mucho menos proscribían el ejercicio de los derechos que tenían los padres y otros cuidadores de educar y formar a los menores de edad. Por el contrario, a decir de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de ellas se reconocía que la educación sexual que recibían las niñas, niños y adolescentes debía respetar su autonomía progresiva y señalaban al Estado como el ente que tenía el compromiso de proporcionar la información relativa con esas características.<sup>325</sup>

---

<sup>325</sup> La Corte, en consecuencia, llega a cuatro conclusiones concretas:

“1) El reconocimiento a los derechos sexuales y la educación en sexualidad y servicios de salud integrales con información laica no veda el derecho de los padres a educar a sus hijos con base en la religión que profesen; 2) La norma impugnada se refiere a la información que debe ser provista por el Estado; 3) La autonomía progresiva de las niñas, niños y adolescentes es acorde con los parámetros internacionales que reconocen que el derecho y contenido de acceso a la información sobre aspectos relacionados con la sexualidad de menores no se aplica de manera idéntica para cualquier periodo de la infancia, y 4) En aras de tutelar el interés superior del menor y reconocer y proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes, se reconoce que necesitan

El artículo dedicado a las libertades reconocidas en la Ciudad contempla también el derecho a defender los derechos humanos,<sup>326</sup> el acceso a la justicia<sup>327</sup> y la libertad de creencias.<sup>328</sup>

---

información y educación sobre todos los aspectos de salud, incluyendo la salud sexual”. *Ibidem*, párrs. 266-272.

<sup>326</sup> El artículo 6, apartado F reconoce:

“Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales; de forma eventual o permanente”. Además, indica también que “Las autoridades facilitarán los medios necesarios para el desarrollo de sus actividades, establecerán mecanismos de protección frente a amenazas y situaciones de riesgo, se abstendrán de imponer obstáculos de cualquier índole a la realización de su labor e investigarán seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra”.

<sup>327</sup> El apartado H del artículo 6 de la Constitución determina:

“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>328</sup> El artículo 6, en su apartado I señala que: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión”. Y más adelante indica que “Este derecho implica la libertad de tenerla o no, así como de conservarla o cambiarla” y que “toda persona tiene derecho a actuar de acuerdo a sus convicciones éticas”. Posteriormente se agregó un párrafo a este artículo que señala actualmente:

“Los órganos de impartición de justicia implementarán los mecanismos que permitan el derecho de acceso a la justicia,



#### **6.4 Reconocimiento de derechos de participación política y expresión (art. 7)**

El artículo 7 de la Carta de Derechos se intitula “Ciudad democrática” y contempla seis derechos que están relacionados con el ejercicio democrático. El primero de ellos es el derecho a la buena administración pública.<sup>329</sup> En la Constitución de la Ciudad de México, de manera innovadora se reconoce expresamente que todas las personas tienen “derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación”. Además, en este texto normativo se determina que las autoridades administrativas deberán “garantizar la audiencia previa de los gobernados frente a toda resolución que constituya un acto privativo de autoridad”. En esos supuestos, como indica la Constitución, las autoridades

---

mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación, a efecto de tramitar los procesos jurisdiccionales en todas sus instancias de manera alternativa y adicional a su tramitación escrita, de acuerdo con su naturaleza y formalidades esenciales. Para ello, todos los órganos jurisdiccionales contarán con un Sistema de Justicia Electrónica, que garantice la interoperabilidad e interconexión entre los sistemas que utilicen, en los términos que señalen [la Constitución de la Ciudad de México] y las leyes”.

<sup>329</sup> Cfr. artículo 7, apartado A.

“deberán resolver de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento”.<sup>330</sup>

A este derecho se suman también otros contenidos innovadores como el derecho a un gobierno democrático y a la participación política paritaria. En este sentido, la Constitución determina que “[t]oda persona tiene derecho a vivir en una sociedad libre y democrática, fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural de las personas” y que todas las personas podrán “acceder a cargos de la función pública en condiciones de igualdad y paridad, libre de toda violencia y discriminación”.<sup>331</sup> A estos derechos se suman otros expresamente reconocidos en el texto constitucional federal como la libertad de reunión y asociación,<sup>332</sup> la libertad de expresión,<sup>333</sup> el derecho a la información,<sup>334</sup> así como el derecho

---

<sup>330</sup> Artículo 7, apartado A, párrs. 1 y 2. La Constitución también indica que en esos casos se garantiza el acceso al expediente correspondiente con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales y que la ley determinará los casos en los que deba emitirse una carta de derechos de los usuarios y obligaciones de los prestadores de servicios públicos, así como el que las autoridades conformarán un sistema de índices de calidad de los servicios públicos basado en criterios técnicos (párrafos 3 y 4).

<sup>331</sup> Artículo 7, apartado F.

<sup>332</sup> Cfr. artículo 7, apartado B.

<sup>333</sup> Cfr. artículo 7, apartado C.

<sup>334</sup> Cfr. artículo 7, apartado D.

a la privacidad y a la protección de los datos personales.<sup>335</sup> Cabe señalar que la forma en que se regulan estos derechos en el texto constitucional local retoma algunos de los desarrollos jurisprudenciales y legislativos que se han dado a nivel federal, así como otros aspectos que no están contenidos expresamente en la Constitución Federal. Así, por ejemplo, se establece expresamente a la protesta social como un derecho individual o colectivo que se ejerce de manera pacífica sin afectar derechos de terceros; la garantía de seguridad de las personas que ejercen el periodismo o la prohibición de clasificar como reservada información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.<sup>336</sup>

#### ***6.5 Inclusión de derechos educativos (art. 8), impugnación de la Procuraduría sobre acceso a la tecnología y resolución de la Suprema Corte***

El artículo 8, a su vez, hace referencia a la Capital de la República como una “Ciudad educadora y del conocimiento”. En este numeral, se contienen derechos que también se encuentran reconocidos a nivel federal, pero, como ocurre con el artículo 7, con alcances mayores.

El apartado A de este precepto se refiere al derecho a la educación en todos los niveles, al conocimiento y al aprendizaje

---

<sup>335</sup> Cfr. artículo 7, apartado E.

<sup>336</sup> Cfr. artículo 7, apartados C y D.

continuo. Para hacer efectivo este derecho, en la Constitución local se establecen la prohibición de prestación de los servicios educativos a cargo del Estado a la entrega de aportaciones, cuotas, donaciones, dádivas o cualquier otro tipo de contraprestación en numerario, bienes o servicios; el derecho que tienen las personas adultas a servicios de alfabetización, la promoción de la lectura y la escritura como prácticas formativas, informativas y lúdicas, etc.<sup>337</sup>

---

<sup>337</sup> Cfr. artículo 8, apartado A. El apartado B de este precepto, por su parte, señala:

“1. Las autoridades educativas podrán proponer a la autoridad educativa federal contenidos regionales para los planes y programas de estudio de educación básica; 2. Las autoridades educativas deberán fomentar oportunidades de acceso a la educación superior, previendo que la misma tenga condiciones de calidad y permanencia; 3. Las autoridades tomarán las medidas tendientes a prevenir y evitar la deserción escolar en todos los niveles. Las leyes locales establecerán apoyos para materiales educativos para estudiantes de educación inicial y básica, así un apoyo económico para los estudiantes de educación media superior; 4. Esta Constitución reconoce la función primordial de la actividad docente, su dignificación social, así como la importancia de la formación continua para los docentes; 5. El sistema educativo local se adaptará a las necesidades de la comunidad escolar y responderá a su diversidad social y cultural. Asimismo, fomentará la innovación, la preservación, la educación ambiental y el respeto a los derechos humanos, la cultura, la formación cívica, ética, la educación y creación artísticas, la educación tecnológica, la educación física y el deporte. Las autoridades de la Ciudad de México contarán con un sistema de

---

escuelas de nivel medio superior en el que se impartirán estudios al más alto nivel académico; 6. Las autoridades promoverán esquemas eficientes para el suministro de alimentos sanos y nutritivos conforme a los lineamientos que la autoridad en la materia determine; 7. La Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales. Se reconoce a la Lengua de Señas Mexicana como oficial y parte del patrimonio lingüístico de la Ciudad. Las personas sordas tendrán derecho a recibir educación en Lengua de Señas Mexicana y español; 8. La Universidad Autónoma de la Ciudad de México es una institución pública autónoma de educación superior con personalidad jurídica y patrimonio propios, que debe proporcionar educación de calidad en la Ciudad de México. Tiene la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí misma; de definir su estructura y las funciones académicas que le correspondan, realizando sus funciones de educar, investigar y difundir la cultura, atendiendo los principios contenidos en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respetando las libertades de estudio, cátedra e investigación y de libre examen y discusión de ideas; de determinar sus planes y programas; de fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y de administrar su patrimonio; 9. En la Ciudad de México los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, se otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios de educación inicial, media superior y superior que se realicen en planteles particulares y, en el caso de la educación básica, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa de la autoridad; 10. La falta de

En su apartado C, el artículo 8 establece el derecho a la ciencia y a la innovación tecnológica. Este precepto determina de manera clara que, en la Ciudad de México, “el acceso al desarrollo científico y tecnológico es un derecho universal y elemento fundamental para el bienestar individual y social”.<sup>338</sup> Además, en él se señala que el Gobierno de la Ciudad “garantizará el libre acceso, uso y desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, la plena libertad de investigación científica y tecnológica, así como a disfrutar de sus beneficios”.<sup>339</sup>

El artículo 8 determina también que “toda persona tiene derecho al acceso, uso y desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, así como a disfrutar de sus beneficios y desarrollar libremente los procesos científicos de conformidad con la ley”.<sup>340</sup> En este numeral se indica, asimismo, que las autoridades deberán impulsar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación y que habrá acceso gratuito de manera progresiva a internet en todos los espacios públicos,

---

documentación que acredite la identidad de niñas, niños y adolescentes no podrá ser impedimento para garantizar el acceso al sistema educativo. Las autoridades deberán facilitar opciones para obtener la documentación requerida que permita la integración o tránsito del educando por el sistema educativo nacional”.

<sup>338</sup> Artículo 8, apartado C, párr. 1.

<sup>339</sup> *Idem*.

<sup>340</sup> Artículo 8, apartado C, párr. 2.

escuelas públicas, edificios gubernamentales y recintos culturales.<sup>341</sup>

Los contenidos del artículo 8 fueron impugnados también por la Procuraduría General de la República, por considerar que este precepto invadía la atribución exclusiva del Congreso de la Unión para regular la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos que requería el desarrollo nacional.<sup>342</sup> La PGR consideraba, además, que esta parte del artículo 8 trastocaba la regulación que, en uso de la misma facultad exclusiva, expidió el Congreso de la Unión en la Ley de Ciencia y Tecnología, pues el Constituyente capitalino estaría facultando a las autoridades de

---

<sup>341</sup> Cfr. artículo 8, apartado C, párr. 3. Este artículo indica, entre otras cosas, que las “autoridades, en el ámbito de sus competencias, fortalecerán y apoyarán la generación, ejecución y difusión de proyectos de investigación científica y tecnológica, así como la vinculación de éstos con los sectores productivos, sociales y de servicios, a fin de resolver problemas y necesidades de la Ciudad, contribuir a su desarrollo económico y social, elevar el bienestar de la población y reducir la desigualdad”. Además, en este numeral se indica que en el presupuesto de la Ciudad de México, tendrá que considerarse una partida específica para el desarrollo de la ciencia y la tecnología que no podrá ser inferior al dos por ciento del Presupuesto de la Ciudad y que se estimulará el establecimiento de empresas tecnológicas, así como la inversión en ciencia, tecnología e innovación en los sectores social privado.

<sup>342</sup> Cfr. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, *op. cit.*, párr. 402.

la Ciudad para exceder los cauces de colaboración que la Ley preveía para las entidades federativas.<sup>343</sup>

La Suprema Corte, sin embargo, señaló que las facultades de la Federación y de las entidades federativas en materia de ciencia y tecnología no eran excluyentes y, además, indicó que era legítimo que la Constitución capitalina hubiera “establecido el derecho al acceso y desarrollo de la ciencia y la tecnología, así como la libertad de investigación para todos sus habitantes, pues la formulación del artículo 8º, apartado C, de la Constitución de la Ciudad de México no altera[ba] la identidad o contenido esencial de algún derecho humano de [la] Carta Magna o de los tratados internacionales de los que México [era] parte”.<sup>344</sup> En consecuencia, la Corte reconoció la validez constitucional de este artículo de la norma fundamental de la capital de la República.

---

<sup>343</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>344</sup> *Ibidem*, párr. 418. De hecho, como señaló la Suprema Corte, este precepto era acorde con el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 14 del Protocolo de San Salvador, el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y con las mejores prácticas internacionales. Es más, algunos años más tarde, el derecho a la ciencia fue reconocido también en el artículo 3º, fracción V de la Constitución Federal. Véase el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 2019.



El artículo 8 del texto constitucional de la Ciudad de México reconoce también una serie de derechos culturales y el derecho al deporte.<sup>345</sup>

### ***6.6 Derechos relativos a una “Ciudad solidaria” (art. 9) y decisión de la Suprema Corte sobre la impugnación del derecho al agua***

Además de estos derechos, la Constitución de la Ciudad contempla, en su artículo 9, una serie de derechos que relaciona con la idea de una “Ciudad solidaria”. El primero de estos derechos es aquel a una vida digna. En el apartado A de este numeral se señala que:

“El gobierno tomará las medidas necesarias para eliminar gradualmente la desigualdad estructural y la pobreza, y promover un desarrollo sostenible que permita una distribución equitativa de la riqueza y los ingresos entre las personas y familias, grupos sociales y unidades territoriales.”<sup>346</sup>

El artículo 9 reconoce también el derecho de todas las personas a un mínimo vital para asegurar una vida digna y señala la obligación de las autoridades de garantizar progresivamente la vigencia de los derechos hasta el máximo uso

---

<sup>345</sup> Cfr. artículo 8, apartados D y E.

<sup>346</sup> Artículo 9, apartado A, párr. 1.

de recursos disponibles, asegurando, además, la no discriminación, la igualdad sustantiva y la transparencia en el acceso a los programas y servicios sociales de carácter público.<sup>347</sup>

El apartado B de este precepto regula el derecho que tiene toda persona al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida. Para ello, en este artículo se indica que las autoridades establecerán “un sistema de cuidados que preste servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad y desarrolle políticas públicas”.<sup>348</sup>

El artículo 9 reconoce también los derechos a la alimentación y a la nutrición,<sup>349</sup> el derecho a la salud,<sup>350</sup> el

---

<sup>347</sup> Cfr. artículo 9, apartado A, párrs. 2 y 3.

<sup>348</sup> Artículo 9, apartado B. En este precepto se señala también que dicho sistema “atenderá de manera prioritaria a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado”.

<sup>349</sup> Cfr. artículo 9, apartado C. En este precepto se indica:

“Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada, nutritiva, diaria, suficiente y de calidad con alimentos inocuos, saludables, accesibles, asequibles y culturalmente aceptables que le permitan gozar del más alto nivel de desarrollo humano posible y la protejan contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición”.

<sup>350</sup> Cfr. artículo 9, apartado D. Entre otros aspectos, este numeral reconoce a todas las personas el derecho “al más alto nivel posible de salud física y mental, con las mejores prácticas médicas, lo más avanzado del

derecho a la vivienda<sup>351</sup> y el derecho al agua y a su saneamiento. Sobre este último derecho, la Constitución reconoce lo siguiente:

“1. Toda persona tiene derecho al acceso, a la disposición y saneamiento de agua potable suficiente, salubre, segura, asequible, accesible y de calidad para el uso personal y doméstico de una forma adecuada a la dignidad, la vida y la salud; así como a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

2. La Ciudad garantizará la cobertura universal del agua, su acceso diario, continuo, equitativo y sustentable. Se incentivará la captación del agua pluvial.

3. El agua es un bien público, social y cultural. Es inalienable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida. La gestión del agua será pública y sin fines de lucro.”

El párrafo 3 de este apartado fue impugnado por la Procuraduría General de la República por invadir competencias del Constituyente Permanente y del Congreso de la Unión para determinar las características del agua. La Suprema Corte de Justicia, sin embargo, reconoció la validez constitucional de la porción normativa impugnada por la Procuraduría (el carácter inalienable, inembargable e irrenunciable del agua) al

---

conocimiento científico y políticas activas de prevención, así como al acceso a servicios de salud de calidad”. Este precepto señala, además, que a nadie le será negada la atención médica de urgencia.

<sup>351</sup> En el apartado E del artículo 9 se señala expresamente que toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada para sí y su familia, adaptada a sus necesidades.

determinar que la Ciudad de México tiene atribuciones constitucionales en relación con la regulación del servicio de suministro de agua potable en el territorio de la Ciudad y que el numeral impugnado, al establecer ciertos atributos para el agua, se refería única y exclusivamente al agua potable para uso personal y doméstico, por lo que no invadía en modo alguno las facultades implícitas del Congreso de la Unión.<sup>352</sup>

#### ***6.7 Derechos relativos a una “Ciudad productiva” (art. 10), impugnación de la PGR sobre competencia en cuestiones laborales y resolución de la Suprema Corte***

El artículo 10, por su parte, se refiere a la capital como una “Ciudad productiva” y reconoce diversos derechos que contribuyen a esta concepción. El primero es el derecho que tiene toda persona a “participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que pueden realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.<sup>353</sup>

El apartado B de este precepto tutela el derecho humano al trabajo, así como la promoción de habilidades para el emprendimiento, que generan valor mediante la producción de bienes y servicios, así como en la reproducción de la sociedad.

---

<sup>352</sup> Cfr. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, *op. cit.*, párr. 368.

<sup>353</sup> Artículo 10, apartado A.

Además, en este precepto se señala que las autoridades de la Ciudad, en el ámbito de sus competencias, promoverán:

a) El cumplimiento de los programas que tengan por objeto identificar y erradicar el trabajo infantil esclavo y forzado, así como la discriminación laboral;

b) La igualdad sustantiva en el trabajo y el salario;

c) La generación de condiciones para el empleo, el salario remunerador, el aumento de los ingresos reales de las personas trabajadoras y el incremento de los empleos formales;

d) La realización de las tareas de inspección del trabajo [...];

e) La protección eficaz de las personas trabajadoras frente a los riesgos de trabajo, incluyendo los riesgos psicosociales y ergonómicos, y el desarrollo de las labores productivas en un ambiente que garantice la seguridad, salud, higiene y bienestar.”<sup>354</sup>

Este apartado establece la obligación de establecer diversos programas en materia laboral, normas para la protección contra actos de discriminación que busquen menoscabar la libertad sindical, la garantía del derecho al acceso a la información pública en materia laboral, la garantía de una justicia laboral honesta, imparcial, profesional, pronta, expedita, pública y gratuita que incluya los servicios de conciliación y mediación, la protección de los derechos laborales

---

<sup>354</sup> Artículo 10, apartado B, párr. 4.

de las personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia y comerciantes que realicen sus actividades en el espacio público, así como los de las personas deportistas profesionales, de disciplinas artísticas, trabajadoras de la cultura y locatarios de mercados públicos, entre otros.<sup>355</sup>

El artículo 10 también establece derechos que rigen las relaciones de las instituciones públicas de la Ciudad con sus personas trabajadoras,<sup>356</sup> normas para el fomento de la inversión social productiva<sup>357</sup> y disposiciones que reconocen los derechos de las y los campesinos y pequeños propietarios rurales.<sup>358</sup>

La Procuraduría General de la República impugnó también el apartado B del artículo 10 de la Constitución de la Ciudad porque consideró que la Asamblea Constituyente había invadido la esfera competencial del Congreso de la Unión para legislar sobre aspectos propios del derecho laboral en contravención del artículo 73, fracción X en relación con el artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que a las entidades federativas sólo les correspondía la aplicación de las leyes del trabajo dentro de sus respectivas

---

<sup>355</sup> Cfr. artículo 10, apartado B, párrs. 5 a 14.

<sup>356</sup> Cfr. artículo 10, apartado C.

<sup>357</sup> Cfr. artículo 10, apartado D.

<sup>358</sup> Cfr. artículo 10, apartado E.

competencias.<sup>359</sup> Además, la PGR consideró también que las normas contenidas en este precepto generaban una doble regulación que traía como consecuencia falta de certeza jurídica a los aplicadores y operadores de las normas.<sup>360</sup>

La Corte, sin embargo, después de hacer un análisis de los contenidos de la Constitución Federal, consideró que los conceptos de invalidez planteados por la Procuraduría eran infundados y, por tanto, reconoció, una vez más, la validez constitucional de este artículo de la norma fundamental de la capital.

#### **6.8 *Derechos relativos a una “Ciudad incluyente” (art. 11) y decisión de la Suprema Corte sobre migrantes***

Por su parte, el artículo 11 pretende, a través de las disposiciones que lo integran, que la Ciudad sea incluyente. Para ello, dispone que la Ciudad de México garantizará la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades

---

<sup>359</sup> Cfr. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, *op. cit.*, párr. 420.

<sup>360</sup> Cfr. *ibidem*.

fundamentales.<sup>361</sup> Con este fin se reconocen diversos derechos a las mujeres;<sup>362</sup> a las niñas, niños y adolescentes;<sup>363</sup> a las personas jóvenes;<sup>364</sup> mayores;<sup>365</sup> con discapacidad,<sup>366</sup> integrantes de la comunidad LGBTTTI,<sup>367</sup> en situación de calle;<sup>368</sup> privadas de su libertad;<sup>369</sup> que residen en instituciones de asistencia social;<sup>370</sup> afrodescendientes;<sup>371</sup> de identidad indígena;<sup>372</sup> a las víctimas,<sup>373</sup> a las minorías religiosas,<sup>374</sup> así como de las personas migrantes y sujetas de protección internacional.<sup>375</sup> Por lo que respecta a este último grupo, la Constitución de la Ciudad señala que “las personas migrantes y las personas sujetas de protección internacional y en otro contexto de movilidad humana, así como

---

<sup>361</sup> Cfr. artículo 11, apartado A.

<sup>362</sup> Cfr. artículo 11, apartado C.

<sup>363</sup> Cfr. artículo 11, apartado D.

<sup>364</sup> Cfr. artículo 11, apartado E.

<sup>365</sup> Cfr. artículo 11, apartado F.

<sup>366</sup> Cfr. artículo 11, apartado G.

<sup>367</sup> Cfr. artículo 11, apartado H.

<sup>368</sup> Cfr. artículo 11, apartado K.

<sup>369</sup> Cfr. artículo 11, apartado L.

<sup>370</sup> Cfr. artículo 11, apartado M.

<sup>371</sup> Cfr. artículo 11, apartado N.

<sup>372</sup> Cfr. artículo 11, apartado O.

<sup>373</sup> Cfr. artículo 11, apartado J.

<sup>374</sup> Cfr. artículo 11, apartado P.

<sup>375</sup> Cfr. artículo 11, apartado I.



sus familiares, independientemente de su situación jurídica, tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por su condición de migrantes”.<sup>376</sup>

La Procuraduría General de la República impugnó la constitucionalidad del apartado dedicado a los derechos de los migrantes porque, a su juicio, invadía la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración en términos de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Federal.<sup>377</sup> La Procuraduría señaló en su demanda que la Constitución local, al establecer que las personas migrantes tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por esa condición y, además, imponer a las autoridades la obligación de adoptar las medidas para la protección efectiva de sus derechos, el Constituyente local reguló aspectos que no le correspondían, pues solamente la Ley de Migración podía válidamente fijar derechos y obligaciones de las

---

<sup>376</sup> *Idem*. Este precepto señala, además

“Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión”.

<sup>377</sup> Cfr. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, *op. cit.*, párr. 3132023. La fracción XVI del artículo 73 señala que el Congreso de la Unión tiene facultad:

“Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.”

personas migrantes, de sus familiares y de las autoridades involucradas en su protección.<sup>378</sup>

La respuesta de la Suprema Corte ante estos planteamientos fue declarar la validez de este numeral pues, a su entender, las disposiciones que contenía no incidían de ninguna manera en el estatus migratorio de las personas ni interfería con las atribuciones de la Federación para establecer políticas en este rubro.<sup>379</sup>

---

<sup>378</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>379</sup> Cfr. *ibidem*, p. 320. En la Sentencia que recayó en esta Acción de Inconstitucionalidad se señala, además:

“El precepto local no modifica ni establece obligaciones o derechos nuevos para las personas migrantes en relación con esa condición jurídica. Al contrario, su texto simplemente reitera que estas personas son sujetos de derechos más allá de su condición de migrantes y, por tanto, que su estatus de extranjería no puede justificar abusos por parte de autoridad capitalina alguna. El artículo impugnado se limita a reconocer que las personas migrantes que se encuentran en la Ciudad de México son un grupo vulnerable que requiere un nivel de protección especial. Esta actividad normativa del Constituyente capitalino está plenamente sustentada en la obligación que tiene esta entidad federativa de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el ámbito de sus competencias en términos de los artículos 1º y 122 constitucionales.”

### ***6.9 Otros derechos: a la Ciudad, a la Ciudad habitable y protección de animales (arts. 12, 13 y 14)***

El artículo 12 de la Constitución capitalina establece otro punto innovador respecto de la norma fundamental de carácter general: el derecho a la ciudad. El párrafo primero de este precepto señala expresamente que la Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste “en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente”.<sup>380</sup> Además, la Constitución local refiere que este derecho es de carácter colectivo y “garantiza el pleno de los derechos humanos, la función social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía”.<sup>381</sup>

Por su parte, el artículo 13 de la Constitución Política de la Ciudad de México reconoce una serie de derechos para hacer de la capital una “Ciudad habitable”. Entre esos derechos se encuentra aquel a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, que impone a las autoridades la obligación de adoptar las medidas necesarias, en el ámbito de sus competencias, para la protección del medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, con el objetivo de

---

<sup>380</sup> Artículo 12, párr. 1.

<sup>381</sup> Artículo 12, párr. 2.

satisfacer las necesidades ambientales para el desarrollo de las generaciones presentes y futuras.<sup>382</sup>

Otro aspecto en la Constitución que fue objeto de interesantes debates en la Asamblea Constituyente fue el reconocimiento de los animales como seres sintientes y, consecuentemente, el deber ético y la obligación jurídica que tienen todas las personas en la Ciudad de México de respetar su vida e integridad, pues estos son considerados sujetos de consideración moral y su tutela es de responsabilidad común.<sup>383</sup> En el texto de la Constitución de la capital se determina que las autoridades deben garantizar “la protección, bienestar, así como el trato digno y respetuoso a los animales” y fomentar “una cultura de cuidado y tutela responsable”, además de realizar acciones para la atención de animales en abandono.<sup>384</sup>

También son innovadores en la Constitución de la Ciudad los derechos a la vía y al espacio públicos,<sup>385</sup> el derecho a la movilidad en condiciones de seguridad, accesibilidad,

---

<sup>382</sup> Cfr. artículo 13, apartado A, párr. 1. Este apartado contempla, además, la participación de la ciudadanía en la preservación y protección de la naturaleza y la expedición de una ley que tendrá por objeto reconocer y regular la protección más amplia de los derechos de la naturaleza conformada por todos sus ecosistemas y especies como un ente colectivo sujeto de derechos (párrs. 2 y 3).

<sup>383</sup> Cfr. artículo 13, apartado B, párr. 1.

<sup>384</sup> Cfr. *idem*.

<sup>385</sup> Cfr. artículo 13, apartados C y D.

comodidad, eficiencia, calidad e igualdad,<sup>386</sup> así como el derecho al tiempo libre.<sup>387</sup>

Finalmente, la Carta de Derechos señala que esta entidad federativa será una “Ciudad segura” reconociendo una serie de derechos con importantes implicaciones. El texto constitucional local señala que toda persona “tiene derecho a vivir en un entorno seguro, a la protección civil, a la atención en caso de que ocurran fenómenos de carácter natural o antropogénico, así como en caso de accidentes por fallas en la infraestructura de la ciudad”.<sup>388</sup> Además, establece que las autoridades deben adoptar las medidas necesarias para proteger a las personas y comunidades frente a riesgos y amenazas derivados de esos fenómenos.<sup>389</sup>

La Carta reconoce también que toda persona tiene “derecho a la convivencia pacífica y solidaria, a la seguridad

---

<sup>386</sup> Cfr. artículo 13, apartado E.

<sup>387</sup> Cfr. artículo 13, apartado F. Este precepto indica lo siguiente:

“En la Ciudad de México, toda persona tiene derecho a tener tiempo para la convivencia, el esparcimiento, el cuidado personal, el descanso, el disfrute del ocio y a una duración razonable de sus jornadas de trabajo. En atención al principio de igualdad sustantiva, las autoridades impulsarán políticas sociales, económicas y territoriales que liberen tiempo y permitan a las personas alcanzar el bienestar”.

<sup>388</sup> Artículo 14, apartado A.

<sup>389</sup> Cfr. *idem*.

ciudadana y a vivir libre de amenazas generadas por el ejercicio de las violencias y los delitos”. Para lograrlo, el texto constitucional local impone la obligación a las autoridades de elaborar “políticas públicas de prevención y no violencia, así como de una cultura de paz, para brindar protección y seguridad a las personas frente a riesgos y amenazas”.<sup>390</sup> Estos nueve ejes temáticos que se desarrollan en un gran número de derechos humanos con importantes alcances evidencian el lugar preponderante que este tipo de derechos tienen en el texto constitucional de la capital e imponen enormes retos para su protección.

---

<sup>390</sup> Artículo 14, apartado B.

## **CAPÍTULO 7**

### **LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

#### *7.1 Supremacía de la Constitución Federal en caso de contradicción con normas de derechos de la ley fundamental local*

La Constitución Política de la Ciudad de México hace referencia a la norma fundamental federal al determinar que las personas gozan no solamente de los derechos establecidos a nivel local o que se encuentran regulados en las normas generales y locales, sino también de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte.<sup>391</sup> De esta manera, los derechos contenidos en el texto constitucional de la capital se integran a las normas que forman parte del parámetro de regularidad constitucional que, como señaló de manera clara la Suprema Corte de Justicia de la Nación al establecer sobre la

---

<sup>391</sup> Cfr. artículo 4, apartado A, párr. 1.

constitucionalidad de diversas normas que reconocen derechos en la Ciudad, deben ser la hoja de ruta en lo que se refiere a la protección de los derechos en el país.

Así, los derechos reconocidos a nivel local se integrarán a un conjunto de derechos en el que, desde luego, se integrarán las normas que forman parte del texto constitucional federal y los tratados internacionales firmados por México en el que, en principio, no podría hablarse en términos jerárquicos, sino de coordinación y armonización.<sup>392</sup> Con ello, se amplía de manera importante el catálogo de derechos humanos de los que gozan los habitantes de la Ciudad, pero en el entendido de que, derivado de la parte final del primer párrafo del propio artículo 1º del texto constitucional federal, cuando en esta haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que se indica en la Constitución General de la República, ya que:

“El principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución [Federal] como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez

---

<sup>392</sup> Véase al respecto la Contradicción de tesis 293/2011 entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/CT%20293-2011.pdf>.



implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material.”<sup>393</sup>

Este criterio, desde luego, puede implicar, cuando existan contradicciones entre las normas locales y restricciones expresas al texto constitucional, dejar de lado los contenidos establecidos por el Constituyente de la Ciudad; sin embargo, los pasos que se han dado para el reconocimiento de un mayor número de derechos en una entidad federativa que se ha caracterizado desde la última década del siglo pasado por su vocación democrática, son algo que no debe soslayarse.

## ***7.2 Derechos individuales y derechos colectivos en la carta magna de la Ciudad de México***

Dentro de los avances que realizó la Constitución local en materia de derechos fundamentales, la misma estableció determinaciones concretas que buscaron lograr una eficaz protección de las normas que reconocen derechos humanos en la capital. La primera de ellas se encuentra contenida en el párrafo 2 del apartado A del artículo 4 de la Constitución de la

---

<sup>393</sup> Cfr. *ibidem*, p. 65. Esta parte de la resolución derivó en la tesis de rubro: DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

Ciudad de México. En este precepto se determina que los derechos pueden ejercerse a título individual o colectivo y que tienen una dimensión social y son de responsabilidad común. Con esta disposición, se rompe el esquema de carácter individualista que caracterizaba a los primeros textos constitucionales, para incluir una mirada más amplia y equilibrada “obligando a apuntar hacia acciones [...] antes impensables para garantizar la efectiva inclusión de todos y todas a una vida plena en los ámbitos económico, cultural, social y político, e incluso en el ámbito privado”.<sup>394</sup> El reconocimiento del ejercicio colectivo de los derechos, en consecuencia, exige mecanismos supraindividuales para hacer verdaderamente efectivo el derecho de acceso a la justicia.

Esta garantía de que los derechos puedan ejercerse de manera individual y colectiva es un gran adelanto de esta Constitución, ya que no son pocos los casos en los que aún hoy no se reconoce legitimación para la defensa de los derechos humanos a las personas colectivas, incluso por ejemplo, en el propio Sistema Interamericano. Como lo han señalado los doctores Toller y de Casas:

“Se propone, en consecuencia, que en el Sistema Interamericano abiertamente se admita, de modo directo, el binomio de la titularidad de los derechos colectivos por

---

<sup>394</sup> Sobre la nueva concepción de los derechos colectivos véase Baptista C., Rosario, “Derechos humanos: ¿individuales o colectivos? Propuestas para la nueva Constitución desde diferentes miradas, *Derechos Humanos y Acción Defensorial*, año 2, núm. 2, 2007, p. 21.

personas morales y la legitimación procesal de las personas jurídicas como presuntas víctimas. Esto es posible mediante una relectura del artículo 1.2 de la Convención, fundada en argumentos histórico-críticos, de lógica, lingüísticos, axiológicos, teleológicos y en no cerrarse a una interpretación dinámica y evolutiva de esa norma.<sup>395</sup>

### ***7.3 La obligación de las autoridades de la Ciudad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos***

Otro aspecto importante que debe señalarse es que, haciendo eco a lo establecido en la Constitución Federal, el texto capitalino señala que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tiene la obligación a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Estas obligaciones generales, imponen una serie de conductas o abstenciones interrelacionadas a cargo de las autoridades para hacer posible el goce efectivo de los derechos en la Ciudad de México.

Tomando en cuenta lo señalado por Sandra Serrano y Daniel Vázquez, la obligación de respetar implica que ningún

---

<sup>395</sup> De Casas C. Ignacio y Toller M. Fernando, *Los Derechos Humanos de las Personas Jurídicas: Titularidad de Derechos y Legitimación en el Sistema Interamericano*, México, Porrúa, 2015, p. 425.

agente estatal debe violentar los derechos a través de sus acciones.<sup>396</sup> Respetar, por tanto:

“[...] constituye la obligación más inmediata y básica de los [derechos humanos], en tanto implica no interferir, no violentar los derechos. Ningún agente estatal debe desaparecer o torturar personas, impedir el acceso a la salud, a la alimentación o a la educación de persona alguna [...] La obligación de respetar los derechos humanos tiende a mantener el goce del derecho, cuyo cumplimiento es inmediatamente exigible, cualesquiera que sea la naturaleza del derecho [...] Esta obligación del Estado se cumple mediante la abstención del agente estatal de violar derechos; y se violenta a través de las acciones de los agentes estatales.”<sup>397</sup>

Ahora bien, si en la obligación de respeto lo que es de esperarse es que los agentes estatales se abstengan de realizar ciertas conductas que tengan repercusiones en el ejercicio de los derechos humanos de las personas, en la obligación de garantizar lo que tendría que esperarse son acciones como políticas públicas, decisiones, diseños institucionales, canalización de recursos de los presupuestos, etc., para que los

---

<sup>396</sup> Cfr. Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de Derechos Humanos*, 2ª ed., México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2021, p. 110.

<sup>397</sup> *Ibidem*, p. 111.

derechos puedan ejercerse de manera efectiva.<sup>398</sup> Para Serrano y Vázquez:

“[...] mientras que la obligación de respetar los derechos humanos se violaba por la acción del agente estatal (torturar, desaparecer), la obligación de garantizar los derechos humanos se viola por omisión, porque los agentes estatales no toman las acciones necesarias para asegurar la existencia de un derecho.”<sup>399</sup>

De esta manera, la obligación de garantizar implica que el Estado y sus autoridades organicen todo el aparato gubernamental, así como todas y cada una de las estructuras a través de las cuales se manifiesta el poder público, para poder asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos.<sup>400</sup>

La obligación de proteger, por su parte, es también de carácter positivo, pues implica “crear la maquinaria estatal necesaria (el marco jurídico y una serie de instituciones) para prevenir las violaciones a derechos humanos antes de que estas se cometan, y para investigar los hechos violatorios, sancionar a

---

<sup>398</sup> Cfr. *ibidem*, p. 115.

<sup>399</sup> *Ibidem*, p. 116.

<sup>400</sup> Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo, Carlos, “Comentario al artículo 1º”, en Steiner, Christian y Fuchs, Marie-Christine (eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, 2ª ed., Bogotá, Konrad Adenauer-Stiftung/Corte Constitucional de la República de Colombia, 2019, p. 43.

los culpables materiales e intelectuales y reparar integralmente a las víctimas después de que se cometa la violación a un [derecho humano].<sup>401</sup>

La cuarta de las obligaciones señaladas en el texto constitucional de la capital es también de carácter positivo. La obligación de promover supone, por tanto, también una serie de acciones y medidas que debe realizar el Estado; sin embargo, la diferencia entre esta obligación y las tratadas anteriormente radica en el tipo de acciones que se espera por parte de las autoridades. Para Serrano y Vázquez, la obligación de promover supone:

1) Proveer a las personas de toda la información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutar de sus derechos, y

2) Tomar medidas para sensibilizar a las personas en materia de derechos humanos con el fin de que los respeten y los promuevan.<sup>402</sup>

Algo relacionado con esta obligación que se tuvo muy presente al discutir los alcances de la Constitución de la Ciudad de México fue la importancia de que “las personas no solo

---

<sup>401</sup> Cfr. Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *op. cit.*, p. 125.

<sup>402</sup> Cfr. *ibidem*, p. 144. Véase también al respecto: Domínguez, Karla y Arjona, Juan Carlos, *Protección internacional de los derechos humanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2013.

conozcan sus derechos, sino que se los apropien y, en esa medida, respeten los derechos de los demás”.<sup>403</sup>

Además de estas obligaciones generales, la Constitución capitalina señala una serie de elementos institucionales que no deben dejarse de lado si se quiere alcanzar la protección efectiva de los derechos humanos.<sup>404</sup> El artículo 4 de la norma fundamental local señala expresamente que:

“Los gobiernos actuarán para garantizar la accesibilidad, la accesibilidad, el diseño universal, la aceptabilidad, la adaptabilidad y la calidad de los bienes públicos, los servicios y la infraestructura esencial para ayudar a los habitantes de las ciudades a ejercer sus derechos y mejorar su bienestar. por una distribución más equitativa del ingreso y por la eliminación de la desigualdad.”<sup>405</sup>

#### ***7.4 Los deberes de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos***

También tomando en consideración lo establecido en la Constitución Federal, en la Ciudad de México se establece que

---

<sup>403</sup> *Ibidem*, p. 146.

<sup>404</sup> Los elementos institucionales “son los elementos básicos o características que el Estado debe considerar al momento de tomar medidas para cumplir con las obligaciones de garantizar, proteger o promover los derechos humanos. Cfr. *ibidem*, p. 152.

<sup>405</sup> Artículo 4, apartado A, párrafo 4.

las autoridades tienen el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

El primero de dichos deberes que se imponen a las autoridades capitalinas implica que estas eviten las violaciones a derechos humanos. En el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, la Corte Interamericana, al referirse a dicho deber señaló que éste:

“Incluye todas las medidas de carácter legal, político, administrativo y cultural que contribuyen a la protección de los derechos humanos y aseguran que las violaciones puedan efectivamente ser investigadas y tratadas como actividades ilegales, que a su vez pueden dar lugar a sanciones. a los infractores y la obligación de reparar las graves consecuencias para las víctimas.”<sup>406</sup>

Por su parte, el deber de investigar obliga al Estado a indagar de manera eficiente, imparcial e independiente las violaciones a derechos humanos. Si en verdad se desea garantizar el pleno ejercicio de los derechos, es necesario que las autoridades se hagan cargo de averiguar qué es lo que sucedió cuando alguno de sus agentes realizó acciones o se abstuvo de actuar y con ello violó derechos humanos.

---

<sup>406</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo), Serie C, núm. 4. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_04\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf).



El deber de investigar, sin embargo, para favorecer la protección real de los derechos humanos, debe verse acompañado de sanciones, pues de lo contrario, las conductas violatorias podrían repetirse y, con ello, se alentaría un persistente ataque a la esfera de derechos y libertades de las personas. En consecuencia, si el Estado quiere cumplir con el deber que se impone a sus autoridades de sancionar, tendrá que perseguir, capturar, enjuiciar y condenar a quienes cometan actos que vulneren los derechos humanos.<sup>407</sup>

Las reparaciones, a su vez, se imponen como un deber a cargo de las autoridades como consecuencia de violaciones a derechos humanos. Estas pueden definirse, como indican Sergio García Ramírez y Julieta Morales, como “las consecuencias jurídicas del hecho ilícito imputable al Estado, del que proviene la responsabilidad de éste: sea nacional, sea internacional”.<sup>408</sup> Las reparaciones, como ha indicado de manera recurrente la Corte Interamericana:

“[...] pueden consistir en la *restitutio in integrum* de los derechos afectados, en un tratamiento médico para recuperar la salud física de la persona lesionada, obligando al Estado a

---

<sup>407</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*, Sentencia del 11 de mayo de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, núm. 163, párr. 148. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_163\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_163_esp.pdf).

<sup>408</sup> García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2013, pp. 105 ss.

abolir determinadas medidas administrativas, en la devolución de la honra o la dignidad que fueron legítimamente quitadas, en el pago de una indemnización, etc.”<sup>409</sup>

Las diversas formas en que se han adoptado reparaciones demuestran el interés de ofrecer el máximo de protección posible a los derechos y esa idea se ha retomado en la Constitución capitalina.

### ***7.5 El principio “pro homine” y el control de constitucionalidad como garantía de protección de los derechos***

Este texto constitucional, al hacer referencia a la protección de los derechos humanos, señala también que las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad “ejercerán el control de constitucionalidad, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas, dejando de aplicar normas contrarias [a la Constitución local]”.<sup>410</sup>

---

<sup>409</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”)*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Serie C, núm. 205, párr. 450. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf).

<sup>410</sup> Artículo 4, apartado A, párr. 6.

En este párrafo de la Constitución se adopta el principio *pro persona* o *pro homine* que funciona como un criterio interpretativo que deja de lado la idea de jerarquía lineal en la aplicación de las normas para armonizar todas las piezas normativas relevantes a fin de dotar de significado las disposiciones vinculadas a derechos humanos y encontrar aquella que proteja más a sus titulares.<sup>411</sup> Como señala Mónica Pinto, la importancia del principio *pro persona* es enorme, pues este funge como:

“[...] un criterio hermenéutico que abarca todo el derecho de los derechos humanos por el cual se debe invocar la regla o interpretación más amplia cuando se trata del reconocimiento de derechos protegidos, y en contraposición a la regla o interpretación más amplia. Estamos hablando de establecer restricciones permanentes en el uso de sus derechos o una suspensión extraordinaria.”<sup>412</sup>

---

<sup>411</sup> Cfr. Silva Meza, Juan N., “El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, año XVIII, 2012, p. 162.

<sup>412</sup> Pinto, Mónica, “El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en Abregú, Martín y Courtis, Christian (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, CELS-Editores del Puerto, SRL, 1997, p. 163. Rodolfo Piza Escalante, juez de la Corte Interamericana, en una de sus opiniones separadas ha señalado, en este sentido que este principio es un criterio fundamental que se impone a partir de la propia naturaleza de los derechos humanos y que obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y

Este principio, contemplado en el tercer párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales,<sup>413</sup> se proyecta también en el texto local imponiendo a los órganos jurisdiccionales la obligación de aplicar aquellas normas que ofrezcan a las personas que se encuentren en la Ciudad de México la mayor protección de los derechos humanos que les reconoce la Constitución capitalina.

Otro aspecto fundamental en este párrafo del texto constitucional es que, al integrar los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, impone la obligación a los órganos jurisdiccionales la obligación de dejar de aplicar aquellas normas contrarias a la Constitución. Esta determinación encuentra sentido en el hecho de que, al no estar facultados para declarar la inconstitucionalidad de una ley o para expulsar las normas contrarias a la Constitución del ordenamiento, los jueces locales deberían, a fin de cumplir con la obligación de respetar los derechos humanos que también les

---

restrictivamente las que los limitan o restringen. Con ello, se abona en la idea de que la exigibilidad inmediata e incondicional de los derechos es la regla y su condicionamiento la excepción. Véase la Opinión Separada, en la Opinión Consultiva OC-7/86 de 29 de agosto, sobre *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, solicitada por el Gobierno de Costa Rica. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_07\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_07_esp.pdf). (consultado el 24-8-2023).

<sup>413</sup> Por ejemplo, en el artículo 5º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o el 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

impone la norma fundamental, dejar de lado aquellas disposiciones contrarias a la Constitución local.<sup>414</sup> De esta

---

<sup>414</sup> Al resolver el expediente Varios 912/2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis con el rubro PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, en la cual se señala lo siguiente:

“La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación

forma, se protegen los derechos reconocidos el Constituyente de la capital de la República y se imponen obligaciones concretas a las autoridades de la Ciudad, fundamentalmente a las pertenecientes al Poder Judicial, para asegurar su ejercicio efectivo.

## ***7.6 La capital del país como “Ciudad garantista”***

### *7.6.1 Introducción*

El artículo 5 de la Constitución local se enfoca en hacer de la capital del país una “Ciudad garantista”. El garantismo, como corriente de pensamiento que se ancla en los sistemas democrático-constitucionales, busca que los derechos consagrados en los textos constitucionales sean atrincherados y los jueces se yergan como sus guardianes indisputables ante cualquier intento de ataque en contra de ellos.<sup>415</sup> Bajo esta concepción, los derechos representan “lo verdadero”, sostienen

---

efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte”.

Tesis P. LXIX/2011 (9<sup>a</sup>), dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1 de diciembre de 2011.

<sup>415</sup> Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cátedra de derechos humanos: reflexiones contemporáneas sobre la persona y su sociedad. Concepciones diversas sobre los derechos humanos: garantismo vs. deliberativismo, México, SCJN, 2021, p. 11.

la democracia sustantiva y, en tanto verdaderos, no están sujetos a opinión o disputa de las mayorías -que mediante su voto no pueden hacer verdadero lo falso, ni falso lo verdadero- y deben ser protegidos por los jueces ante cualquier amenaza.<sup>416</sup> Entender a la Ciudad de México como garantista implica asumir un modelo de derecho fundado en la subordinación de todos los poderes (públicos y privados) a los derechos reconocidos en la Constitución, entendiendo a estos como parte de lo indecible y como leyes de los más débiles.<sup>417</sup> Para asegurar que la capital sea una Ciudad garantista, se adoptan en la Constitución de la Ciudad de México tres rubros específicos: la progresividad de los derechos; su exigibilidad y justiciabilidad y el derecho a la reparación integral. En el mismo sentido Díez-Picazo, citado por Juan Ignacio Ugartemendia, concluye:

“Los derechos fundamentales tienen, como es conocido, una doble dimensión o vertiente: una subjetiva y otra objetiva o sistémica. En su vertiente subjetiva o personal, los derechos fundamentales son pretensiones, facultades o libertades que las personas pueden hacer valer en situaciones concretas (como la pretensión subjetiva de cada persona de recibir protección judicial de los derechos que le corresponden). Pero, por otra parte, y de forma no excluyente, sino más bien simultánea, los derechos fundamentales tienen asimismo una dimensión objetiva, pues encarnan u operan como valores

---

<sup>416</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>417</sup> Cfr. *ibidem*, p. 14. Véase en este sentido Ferrajoli, Luigi, *Derechos humanos y garantías. La ley del más débil*, 8ª ed., Madrid, Trotta, 2016, *passim*.

básicos o elementos estructurales de la organización del poder y del orden constitucional, caracterizando el mismo. De ahí surge la existencia —más allá de cualquier situación jurídica concreta— de un “deber general de protección y promoción de los derechos fundamentales por parte de los poderes públicos”. Un deber que se articula a través de diversos mecanismos, que van desde los cauces del control de constitucionalidad de las leyes hasta la obligación de interpretación conforme a los mismos.<sup>418</sup>

#### 7.6.2 Progresividad de los derechos

El artículo 5 de la Constitución de la Ciudad de México se refiere específicamente a la progresividad de los derechos. En él se señala que “[l]as autoridades adoptarán medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas y las que sean necesarias hasta el máximo de recursos públicos de que dispongan, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en [el texto constitucional local].” Para ello, según se determina en este precepto, se requiere de una “utilización eficaz de los recursos de que dispongan y tomando en cuenta el grado de desarrollo de la ciudad”.<sup>419</sup>

---

<sup>418</sup> Ugartemendia Eceizabarrena, Juan Ignacio, “Tutela judicial efectiva y Estado de derecho en la Unión Europea y su incidencia en la administración de justicia de los Estados miembros”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm, 46 (2020), p. 310.

<sup>419</sup> Artículo 5, apartado A, párr. 1.



Como puede verse, en este párrafo del texto constitucional local se presenta la progresividad como un principio que involucra, como han señalado Abramovich y Courtis, tanto gradualidad como progreso.<sup>420</sup> La primera de estas características implica que “la efectividad de los derechos no se logrará de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos”.<sup>421</sup> Por su parte:

“El progreso evidencia que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. La progresividad requiere del diseño de planes para avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de los derechos mediante el cumplimiento de dichos planes. Los derechos humanos codificados en tratados internacionales no son más que un mínimo, su progresión se halla en manos de los Estados, por lo que las medidas que adopte serán “deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones”.<sup>422</sup>

Esta disposición conlleva, consecuentemente, que las autoridades capitalinas deben tomar medidas de manera

---

<sup>420</sup> Cfr. Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*. Buenos Aires, Estudios del Puerto, 2005, p. 58.

<sup>421</sup> Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *op. cit.*, p. 182.

<sup>422</sup> Cfr. *ibidem*. Serrano y Vázquez hacen referencia, al ocuparse del principio de progresividad a la Observación General 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre “La índole de las obligaciones de los Estados Partes”.

constante, gradual y progresiva para hacer efectivo el ejercicio de los derechos humanos en México. Pero, además, en este numeral se hace referencia también a otro de los principios de aplicación que rigen en materia de derechos humanos: el máximo uso de recursos disponibles. Dicho principio es fundamental para observar y garantizar la progresividad en materia de derechos humanos, pues implica la obligación para las autoridades de adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas, financieras, educativas o sociales que permitan asegurar el más alto nivel posible de disfrute de los derechos.<sup>423</sup>

Para lograr la progresividad de los derechos atendiendo a las pautas que se han señalado, la Constitución local indica que el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México<sup>424</sup> “establecerá un sistema de indicadores de estos derechos que permitan fijar metas en el presupuesto anual y evaluar la garantía de su cumplimiento progresivo, tomando como base los niveles esenciales y alcanzados de satisfacción conforme a lo previsto por la ley”.<sup>425</sup> Además, este precepto

---

<sup>423</sup> Véase, en este sentido, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>424</sup> Este Instituto es un organismo público descentralizado, con autonomía técnica y de gestión encargado de la rectoría y conducción del proceso integral de planeación del desarrollo de la Ciudad en coordinación con los demás entes de la Administración Pública Local, Alcaldías y la concurrencia participativa de los sectores académicos, culturales, sociales y económicos.

<sup>425</sup> Artículo 5, apartado A, párr. 2.

determina que el ejercicio de la hacienda pública tendrá que orientarse al cumplimiento efectivo de los derechos.<sup>426</sup>

Este artículo indica también que, aún en contextos de limitaciones graves de recursos, se optará por programas específicos y económicos que permitan salvaguardar los niveles esenciales de los derechos.<sup>427</sup> En la Constitución local, a fin de hacer efectivo el ejercicio de los derechos, se establece que las medidas adoptadas por la autoridad deben incorporar los ajustes razonables y el diseño universal.<sup>428</sup>

Otro aspecto fundamental contenido en el texto constitucional de la Ciudad de México es que en ella se contempla la creación de un Sistema Integral de Derechos Humanos, articulado al sistema de planeación de la Ciudad, para:

“[...] asegurar la efectividad de los derechos de todos con base en la Agenda de Derechos Humanos y los diagnósticos, estadísticas e indicadores que sustenten el avance y la no regresión de estos privilegios, a fin de que se superen las causas estructurales y se eliminen las barreras que vulneran la dignidad de las personas.”<sup>429</sup>

---

<sup>426</sup> Cfr. artículo 5, apartado A, párr. 3.

<sup>427</sup> Cfr. artículo 5, apartado A, párr. 4.

<sup>428</sup> Cfr. artículo 5, apartado A, párr. 5.

<sup>429</sup> Artículo 5, apartado A, párr. 6.

Un aspecto que debe destacarse en esta parte del texto constitucional es la mención de dos importantes principios de aplicación de manera separada. Por un lado, se hace referencia a la importancia de contar con información estadística e indicadores que sirvan para asegurar la progresividad, pero también se hace refiere que estos elementos se tomarán en cuenta para evitar la regresividad en el ejercicio de los derechos. El que se haga referencia a la prohibición de regresión de manera independiente evidencia la importancia que se da a los derechos en la Constitución local, pues con ello se deja claro que “una vez logrado el avance en el disfrute de los derechos, [no se podrá] disminuir el nivel alcanzado salvo en ciertas circunstancias”.<sup>430</sup> La prohibición de regresión, no debe olvidarse, constituye un principio que debe observarse:

[...] en las leyes, políticas públicas, decisiones judiciales y, en general, en toda conducta estatal que afecte derechos. Se trata de un análisis sustantivo sobre las decisiones estatales, es decir, que los contenidos asignados a su actividad no decrezcan lo ya logrado en cuanto al contenido y alcance del derecho. Se evalúa a quién beneficia la medida, a quién perjudica, cuánto cumple el derecho y, en su caso, cómo lo amplía.<sup>431</sup>

---

<sup>430</sup> Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *op. cit.*, p. 185.

<sup>431</sup> *Ibidem*, p. 186. Estos autores señalan, sin embargo, que habrá situaciones en que deba darse una regresión; sin embargo, en esos casos habrá que verificar la razonabilidad de las medidas regresivas con relación al conjunto de derechos y la situación que se quiera remediar.

Tomando en cuenta estos planteamientos, cabe señalar que el Sistema Integral de Derechos Humanos deberá también diseñar las “medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa que sean necesarias” y tendrá a su cargo “la determinación de principios y marcos 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>432</sup>

El sistema, además tendrá a su cargo la elaboración del Programa de Derechos Humanos, cuyo objeto es establecer ciertos criterios de orientación para elaborar disposiciones legales, políticas públicas, estrategias, líneas de acción y asignación del gasto público, con enfoque de derechos humanos, asegurando en su elaboración y seguimiento la participación de la sociedad civil y la convergencia de todas las autoridades del ámbito local.<sup>433</sup> Todos estos componentes se contemplan con el fin de lograr la progresividad de los derechos, pero para sumar

---

<sup>432</sup> Artículo 5, apartado A, párr. 6.

<sup>433</sup> Cfr. artículo 5, apartado A, párr. 7. El sistema, de acuerdo con lo señalado en el texto constitucional, es “dirigido por un comité coordinador conformado por las personas titulares o representantes de la Jefatura de Gobierno, el Poder Judicial local y el Congreso de la Ciudad; del Cabildo de la Ciudad; por cuatro representantes de la sociedad civil y tres representantes de instituciones de educación superior ubicadas en la Ciudad de México, electos por convocatoria de conformidad con la ley; y por la persona titular de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México”. Además, cuenta con una instancia ejecutora.

elementos que aseguren el carácter garantista de la Ciudad de México, la Constitución de la Ciudad establece también disposiciones para hacer de los derechos no solamente cartas de buenas intenciones, sino prerrogativas exigibles y que sean justiciables.

### *7.6.3 Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos en la Constitución de la Ciudad*

El artículo 5 de la norma fundamental de la Ciudad de México señala de manera clara lo siguiente:

“[T]oda persona, grupo o comunidad podrá denunciar la violación a los derechos individuales y colectivos reconocidos [en ella], mediante las vías judiciales y administrativas para su exigibilidad y justiciabilidad”.

Para lograr este cometido, se contemplan en el texto constitucional local diversos mecanismos, entre los que pueden mencionarse la acción de protección efectiva de derechos o el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos.<sup>434</sup>

Esta disposición busca dejar claro, haciendo eco a las palabras de Bobbio, que el problema de fondo relativo a los derechos hoy en día no es tanto el de justificarlos, como el de

---

<sup>434</sup> Cfr. artículo 5, apartado B.

protegerlos.<sup>435</sup> Los derechos no son simples compromisos políticos o normas puramente con valor aspiracional, sino que tienen fuerza normativa y pueden hacerse valer a través de diversos mecanismos de exigibilidad que hagan posible garantizar los derechos de manera integral. En la Ciudad de México, por tanto, se garantiza a las personas la posibilidad de acudir a los tribunales o las autoridades administrativas para reclamar el cumplimiento de las obligaciones que derivan de los derechos reconocidos en la Constitución de la Ciudad.

Lo que se pretende a partir de la inclusión de esta disposición en la norma capitalina es dejar claro que a nivel local existirán los instrumentos para hacer efectivo el ejercicio de todos los derechos: civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Para lograr este cometido, como se verá más adelante, existen mecanismos concretos a cargo de diversas autoridades que abren un abanico enorme de posibilidades para la justiciabilidad y exigibilidad de los derechos. Así, en la Ciudad de México ya no cabe la idea de que algunos derechos tenían simplemente un carácter programático y que de ellos no se desprendían obligaciones directas que podían hacerse valer a través de mecanismos concretos de exigibilidad. De hecho, el desarrollo que se da a los derechos en la capital pretende, hasta cierto punto, determinar los elementos normativos y obligaciones que derivan de cada derecho para hacer valer sus violaciones frente a las autoridades

---

<sup>435</sup> Cfr. Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema, 1991, p. 61.

administrativa o jurisdiccionales y, de esta forma, lograr su realización.<sup>436</sup>

En el mismo sentido, propusimos por nuestra parte que la norma constitucional debería en primer lugar reconocer expresamente el derecho que toda persona tiene a demandar el ejercicio pleno de sus derechos y, de la misma manera, establecer con claridad meridiana los mecanismos operativos o procesales para lograr la garantizarlos.

Por esa razón propusimos establecer una norma expresa que permitiera a las personas, interponer una acción, que denominamos “Acción de tutela urgente contra la Administración Pública o contra particulares”. La acción operaría cuando, por la naturaleza del derecho individual o colectivo a tutelar, o por las características de la lesión amenazada, los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad

---

<sup>436</sup> De hecho, en la Sesión de Instalación de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales de 17 de octubre de 2016 (p. 15), la Diputada Sandoval Ballesteros señaló:

“Una Constitución realmente ciudadana no solamente incluiría [un] listado de derechos [o] de instituciones de procuración de justicia, sino que también obligaría a hacerlos realidad [...] De nada sirven las mejores las mejores instituciones, ya lo hemos visto, de nada sirven los mejores derechos, de nada sirve que tengamos la mejor Constitución si no vamos a incluir mecanismos de exigibilidad y, sobre todo, justiciabilidad, en términos políticos, en términos sociales, en términos fundamentales”.



dispuestos en normas federales y locales no fueran idóneos para una protección efectiva en tiempo adecuado, y el remedio que se solicita no requiera de mayor prueba y debate.

Para lograr la eficiencia y eficacia de estas normas operativas era también necesario que la acción no estuviera sujeta a engorrosos trámites administrativos o procesales que hicieran a la postre nugatoria esta garantía de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos fundamentales. Para lograr dicho objetivo la acción prescindiría de formalidades procesales, y daría competencia a los tribunales administrativos o civiles de la Ciudad, dependiendo si la misma se dirigía contra la Administración o contra ciudadanos o personas jurídicas privadas.

Si el derecho que se invocara fuera evidente, sin requerirse traslado y sin más trámite el juez dictaría la providencia necesaria para ordenar la acción, omisión o dación que garantizara tal derecho, contando para ello con un plazo de seis días naturales. En este caso la resolución no causaría estado o representaría cosa juzgada, pudiendo la parte demandada no llamada a proceso interponer recurso de reconsideración con apelación en subsidio dentro de los seis días naturales siguientes. Si se requiriera sustanciación contenciosa, el término para dictar sentencia sería de quince días naturales.

La sentencia en el proceso de tutela urgente haría cosa juzgada formal, pudiendo ser atacada en un proceso posterior que permitiera plena producción de prueba y debate.<sup>437</sup>

El texto propuesto fue el siguiente:

**“Artículo 19**  
**Ciudad garantista**

(...)

*D. Mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos*

1. Toda persona tiene derecho a demandar el ejercicio pleno de sus derechos.

2. *Se podrá interponer la acción de tutela urgente contra la Administración Pública o contra particulares cuando, por la naturaleza del derecho individual o colectivo a tutelar, o por las características de la lesión amenazada o actual al mismo, los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad dispuestos en normas federales y locales no sean idóneos para una protección efectiva en tiempo adecuado, y el remedio que se solicita no requiera de mayor prueba y debate. Para dicha acción se prescindirán de formalidades procesales, y serán competentes los tribunales administrativos o civiles de la Ciudad, dependiendo si la misma se dirige contra la Administración o*

---

<sup>437</sup> Cfr. Iniciativa por virtud de la cual se sustituye el artículo 19, apartado D, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 6 pp.

*contra ciudadanos o personas jurídicas privadas. No procede contra decisiones judiciales. Si el derecho que se invoca fuera evidente, sin requerirse traslado y sin más trámite el juez dictará la providencia necesaria para ordenar la acción, omisión o dación que satisfaga el mismo, contando para ello con un plazo de seis días naturales. En este caso la resolución no hace cosa juzgada, pudiendo la parte demandada no llamada a proceso, a interponer recurso de reconsideración con apelación en subsidio dentro de los seis días naturales siguientes. Si se requiriera sustanciación contenciosa, el término para dictar sentencia será de quince días naturales. La sentencia en el proceso de tutela urgente hace cosa juzgada formal, pudiendo ser atacada en un proceso posterior que posea plena producción de prueba y debate.*

3. La Defensoría del Pueblo puede interponer acción de efectivización de derechos ante las autoridades jurisdiccionales competentes de la materia en que versen los derechos violados, en caso de que hubiere vencido el término correspondiente para el cumplimiento de sus recomendaciones aceptadas por la autoridad responsable, y no se hubiera dado satisfacción a las mismas. Una ley especial regulará el trámite del proceso. La resolución judicial en este proceso no podrá exceder el plazo de veinte días naturales.”

438

En cualquier escenario, resulta de especial importancia la inclusión de normas operativas que permitan a los gobernados ejercer sus derechos, particularmente por lo que hace a los

---

<sup>438</sup> *Ibidem*, pp. 5-6.

normas constitucionales en materia de derechos fundamentales, a decir de Bidart Campos:

“[E]n toda declaración de derechos y garantías precisa distinguir normas operativas y programáticas, es decir, normas en las que el derecho esté reconocido y pueda ser ejercido y tutelado aunque falte la reglamentación legal, y normas en las que para el ejercicio del derecho y su oponibilidad ante el sujeto pasivo, es menester que exista la reglamentación legal.”<sup>439</sup>

La provisión de estos mecanismos procesales expeditos son instrumentos esenciales para que el Poder Judicial pueda constituirse en garante de los derechos fundamentales, ya que estas disposiciones procesales complementan y enriquecen la posibilidad de los juzgadores para velar por el uso y goce de los derechos humanos. Así, estas normas vendrían a ser complementarias a la obligación de los juzgadores de aplicar la “interpretación conforme a la Constitución”. Según este tipo de interpretación, aún aquellos juzgadores que no tienen competencia expresa para la declaración de inconstitucionalidad de una ley, tienen la obligación de analizar los principios constitucionales y decidir conforme a ellos, al grado de tener que inaplicar aquellas normas que vulneren tales principios constitucionales.

---

<sup>439</sup> Bidart Campos, Germán J., *La Corte Suprema. El Tribunal de las Garantías Constitucionales*, reimpr. de la 2ª. ed., Buenos Aires, Ediar, 1987, p. 230.

A decir de García Enterría, esta interpretación conforme a la Constitución está en el proceso de constitucionalidad de las leyes, pues antes de que una ley sea declarada inconstitucional, el juez que la examina debe indagar en la interpretación una concordancia de esa ley con la Constitución.”<sup>440</sup>

#### *7.6.4 Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos en la Ley de desarrollo*

El desarrollo legislativo que se ha dado en la Ciudad de México sobre la exigibilidad de los derechos encuentra puntos muy interesantes. Un ejemplo de ello es que la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías tiene por objeto, entre otras cosas, establecer mecanismos de justiciabilidad y exigibilidad para hacer efectivo el ejercicio de los derechos humanos. Sobre dichos mecanismos, este texto legislativo indica que entre sus propósitos se encuentran:

“Determinar mecanismos e instancias de exigibilidad y justiciabilidad de carácter jurisdiccional, no jurisdiccional y administrativo para la reparación, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición por violaciones a los derechos humanos en sus dimensiones

---

<sup>440</sup> Cfr. Sainz Moreno, Fernando, “La Constitución como Norma Jurídica y el Tribunal Constitucional”, de Eduardo García de Enterría”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 2 Num. 6 (1982), pp. 335-346, en p. 342.

individual, colectiva, material, moral, histórica y simbólica.”<sup>441</sup>

Asimismo, al referirse a los mecanismos de exigibilidad la Ley plantea elementos tendientes a:

1. Garantizar, en el máximo de recursos presupuestales, la prestación de bienes, trámites, servicios e infraestructura públicos con el enfoque del derecho a la buena administración.

2. Reducir, en el máximo de recursos presupuestales, las brechas de desigualdad para favorecer el desarrollo integral de todas las personas en la Ciudad.

3. Promover, en el máximo de recursos presupuestales, entre la población el conocimiento de los derechos humanos, así como las vías de su exigibilidad.

---

<sup>441</sup> Artículo 1, apartado D. En este precepto también se señala que en lo no previsto por la propia Ley, “serán aplicables de manera supletoria, todos aquellos ordenamientos jurídicos que no contravengan los principios rectores de los derechos humanos, en especial, los principios de progresividad y no regresividad”. Además, se establece como uno de los objetivos de la Ley el “distribuir competencias en materia de derechos conforme al principio de descentralización y desincorporación para favorecer la solución de controversias por la autoridad más próxima a la ciudadanía”. Puede consultarse esta Ley en la página del Congreso de la Ciudad de México, [https://congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/LEY\\_CONSTITUCIONAL\\_DE\\_DERECHOS\\_HUMANOS\\_Y\\_SUS\\_GARANTIAS\\_DE\\_LA\\_CIU\\_DAD\\_DE\\_MEXICO.pdf](https://congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/LEY_CONSTITUCIONAL_DE_DERECHOS_HUMANOS_Y_SUS_GARANTIAS_DE_LA_CIU_DAD_DE_MEXICO.pdf); consultada el 24-03-2023.

4. Promover, en el máximo de recursos presupuestales, entre la sociedad la cultura de la corresponsabilidad de los derechos humanos.

5. Contribuir, en el máximo de recursos presupuestales, a la habilitación de las personas para el ejercicio de sus derechos humanos.

Muchas de estas determinaciones van de la mano con otras obligaciones —como la obligación de promover los derechos—, o principios concretos que rigen en materia de derechos humanos —como el principio de máximo uso de recursos disponibles—. Sin embargo, el que se relacionen también a nivel legislativo con la exigibilidad de los derechos demuestra la intención de establecer diversas vías para que los habitantes de la capital puedan disfrutar de manera plena de los derechos.

#### *7.6.5 El derecho a la reparación integral*

La Constitución local establece, como parte de los elementos para conformar una Ciudad garantista, el derecho a la reparación integral. Este derecho incluyó, según se establece en el artículo 5:

“[...] las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, conforme a lo previsto por la ley”.

Sobre estas medidas, la Asamblea General de Naciones Unidas ha establecido principios y directrices que contribuyen a comprender sus alcances. En cuanto a la restitución, se ha dicho que ésta:

“[...] siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas [...] de derechos humanos [...] La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.”<sup>442</sup>

La indemnización implica resarcir los daños provocados por la violación a derechos humanos y ha de concederse, según la Asamblea General, “de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas [...] de derechos humanos [...]”, tales como:

---

<sup>442</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, Resolución A/RES/60/147, 16 de diciembre de 2005, párr. 9. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/496/45/PDF/N0549645.pdf?OpenElement>.



- a) El daño físico o mental;
- b) La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales;
- c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante;
- d) Los perjuicios morales, y
- e) Los gastos de asistencia jurídica.<sup>443</sup>

Por su parte, la rehabilitación implica, básicamente, la atención médica y/o psicológica o psiquiátrica que debe garantizarse a las víctimas, así como los servicios jurídicos y sociales.<sup>444</sup>

Respecto de la satisfacción como medida de reparación, la Asamblea General de Naciones Unidas ha señalado que la misma ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de las siguientes medidas:

- a) “Medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones;
- b) La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los

---

<sup>443</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 20.

<sup>444</sup> Cfr. Saavedra Álvarez, Yuria, *Teoría de las reparaciones a la luz de los derechos humanos*, México, CDHDF-CIADH-Suprema Corte de Justicia de la Nación-Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, p. 34.

intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones;

- c) La búsqueda de personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad;
- d) Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella;
- e) Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades;
- f) La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones;
- g) Conmemoraciones y homenajes a las víctimas;
- h) La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles.”<sup>445</sup>

Las garantías de no repetición son, a su vez: “medidas de alcance general [que] tienen un efecto más allá del caso concreto, aunque estrictamente se derivan de éste pues deben tener un nexo causal”. Tienen como propósito “prevenir o evitar

---

<sup>445</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, *op. cit.*, párr. 22.

que los hechos que dieron origen a las violaciones declaradas no vuelvan a suceder [y son importantes], sobre todo, cuando en los Estados existen patrones recurrentes de hechos similares y violaciones de derechos humanos”.<sup>446</sup> Estas garantías pueden incluir, según proceda, la totalidad o parte de las medidas siguientes señaladas por la Asamblea General, que también contribuirán a la prevención:

- a) “El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad;
- b) La garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas [...] relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad;
- c) El fortalecimiento de la independencia del poder judicial;
- d) La protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como los defensores de los derechos humanos;
- e) La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos [...] y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad;
- f) La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, inclusive el personal de las fuerzas de seguridad, los

---

<sup>446</sup> Saavedra Álvarez, Yuria, *op. cit.*, p. 36.

establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales;

- g) La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales;
- h) La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas [...] de derechos humanos [...] o las permitan.”<sup>447</sup>

Además de contemplar estas medidas, la Constitución de la Ciudad de México establece que todas las personas tienen derecho a la memoria, a conocer y preservar su historia, a la verdad y a la justicia por hechos del pasado, y que la ley establecerá los supuestos de indemnización por error judicial, detención arbitraria, retraso injustificado o inadecuada administración de justicia en los procesos penales.<sup>448</sup> Con estas disposiciones, la Constitución local pretende hacer de la capital una Ciudad garantista y, en la consecución de ese fin, el Poder Judicial tiene un papel fundamental como órgano de control y garantía que, con las reformas políticas de la Ciudad, asume un importante rol en la configuración del sistema de protección de los derechos.

Por ello, atender a los cambios que se han dado en los últimos años para colocar al Poder Judicial como un garante de

---

<sup>447</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, *op. cit.*, párr. 23.

<sup>448</sup> Cfr. artículo 5, apartado C, párrs. 2 y 3.

los derechos humanos en la Ciudad es indispensable para comprender en su justa dimensión la forma en que los derechos pueden hacerse exigibles en la capital.

### ***7.7 Conclusión sobre la primera hipótesis: la Constitución de la Ciudad logró incluir un catálogo de derechos fundamentales***

#### *7.7.1 El propósito de la Asamblea de hacer una Constitución que incluya ampliamente los derechos*

La Asamblea Constituyente tenía que contemplar como fines del texto fundamental local, además de los derechos y garantías que la propia Constitución local reconocía o creaba, según los casos, la ampliación, desarrollo y establecimiento de mecanismos de aplicabilidad de los derechos contenidos en la Constitución Federal y en los Tratados internacionales en la materia, debido a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011. El debate sobre los derechos fundamentales, en consecuencia, ocupó un lugar preponderante entre las tareas de la Asamblea Constituyente.

El nuevo texto constitucional logró no solo reconocer derechos, sino además establecer en su parte sustantiva los mecanismos que requería una entidad federativa *sui generis*, como lo es la capital del país (la más poblada de la República y centro de su vida política, económica y social), para garantizar

el respeto, la protección, la promoción y exigibilidad de sus derechos fundamentales.

Prueba de lo anterior lo es la cuidada regulación de las normas relativas a los derechos humanos que se dio al texto del Título Segundo, “Carta de Derechos”. Así, el Capítulo II, “De los Derechos Humanos”, muestra con claridad meridiana la intención del constituyente local de hacer de la capital del país una Ciudad de derechos y libertades, incluyendo derechos que no se encontraban reconocidos expresamente en el texto constitucional federal. Esta meta a la postre vendría a ser reconocida y avalada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se ha visto.

El triunfo de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México consistió no solo en incluir en texto constitucional un catálogo más amplio y completo de derechos humanos que el de la Constitución Federal, sino que, además, consignó derechos de vanguardia y última generación. Pero su logro fue aún mayor al obtener la confirmación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de sus facultades para ampliar dicho catálogo de derechos, principios y garantías para su defensa. A su vez, la Suprema Corte, en las diversas Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales relativas al tema, señaló que estaba fuera de discusión el hecho de que la Asamblea Constituyente de la Ciudad efectivamente había incorporado al texto constitucional local un extenso catálogo de derechos, que incluía tanto derechos humanos reconocidos expresamente por la Constitución Federal y los tratados

internacionales, como algunos que, a simple vista, no tenían un equivalente en el parámetro de regularidad constitucional.

*7.7.2 El debate constitucional sobre el carácter concurrente o excluyente de la competencia federal y local para reconocer derechos humanos*

Las resoluciones de la Suprema Corte en la Acción de Inconstitucionalidad 36/2015 y sus Acumuladas<sup>449</sup>; así como Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas<sup>450</sup>, vinieron a confirmar la competencia y facultad del constituyente capitalino de reconocer derechos humanos en el texto constitucional local, así como que esta facultad resultaba concurrente entre el orden Estatal y Federal, dependiendo de la jurisdicción de que se trate. La Corte señaló que, salvo que existiera una disposición expresa que así lo señalara, un derecho fundamental no otorgaba por sí mismo competencia a un determinado orden de gobierno para su reglamentación.

De gran relevancia resultó la precisión hecha por la Suprema Corte en el sentido de que, el hecho de que existieran normas relacionadas con derechos humanos en diferentes

---

<sup>449</sup> Cfr. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 36/2015 y sus Acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, *op. cit.*, párr. 95.

<sup>450</sup> Cfr. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, *op. cit.*

niveles de gobierno, no implicaba de manera alguna la alteración del parámetro de regularidad constitucional.<sup>451</sup>

De la misma manera, la Corte aclaró que, precisamente por el hecho de que los derechos humanos que componen el parámetro constitucional federal estuvieran formulados en forma de principios, implica, por un lado que, su contenido, alcance y condiciones específicas de aplicación no han quedado completamente definidos en la Constitución o en los tratados internacionales<sup>452</sup>, y, por otro lado, que muchas veces se requiere dotar a tales principios con normas más concretas<sup>453</sup>.

En este sentido, el máximo tribunal del país estableció:

“Los derechos humanos son una responsabilidad compartida entre todos los poderes públicos del país, sea que pertenezcan a la Federación, a las entidades federativas, o a los municipios o alcaldías”<sup>454</sup>.

Con esta decisión la Corte venía a confirmar que existen facultades del constituyente local para reconocer derechos humanos en el texto constitucional de la Ciudad de manera concurrente con el orden federal, que esto no representaba una alteración del parámetro de regularidad constitucional, incluso

---

<sup>451</sup> *Ibidem*.

<sup>452</sup> *Ibidem*, párr. 38.

<sup>453</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>454</sup> *Ibidem*, párr. 51.



en el caso, como sucedió en la Constitución local, de que se reconocieran derechos humanos que no hubieran sido reconocidos antes de manera expresa en la Constitución Federal. Lo anterior fortaleció de manera muy importante el catálogo de nuevos derechos reconocidos en el texto constitucional local.

### *7.7.3 La integración del sistema de derechos al planeamiento político de la Ciudad como garantía de efectividad*

El reconocimiento de derechos humanos de vanguardia y última generación en el texto constitucional es en sí mismo un logro trascendente. Es de subrayar que, junto a ello, el texto constitucional contempló la creación del Sistema Integral de Derechos Humanos, íntimamente ligado y armonizado con el sistema de planeación de la Ciudad de México. La razón para esta creación, como lo dispone el artículo 5, fue asegurar la efectividad de las medidas para garantizar el goce de los derechos humanos contenidos en la propia Constitución, tomando como base una agenda de derechos humanos junto a los elementos técnicos de planeación, evaluación y seguimiento de indicadores y estadísticas que permitan de manera objetiva asegurar el avance de los derechos y garantizar la no regresión, más allá de los vaivenes políticos de los gobiernos en turno.

Debe destacar que el hecho de que el texto constitucional de manera expresa establezca la prohibición de regresión en materia de los derechos humanos evidencia la importancia, no

solo de los derechos humanos, sino también de las garantías para su disfrute en la Constitución.

Si la prohibición de regresión en materia de derechos humanos es un principio que permea a todos los niveles de la actividad de las autoridades frente a los gobernados, entonces debe acatarse en las decisiones de política pública, al igual que en las decisiones judiciales y en la conformación de las leyes. Por esa razón el texto constitucional local manda a ese Sistema Integral de Derechos Humanos diseñar las “medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa que sean necesarias” y deja bajo su responsabilidad “la determinación de principios y marcos para la efectiva coordinación entre los organismos constitucionales autónomos, los poderes de la Ciudad de México y las alcaldías, a fin de lograr la transversalización de programas, políticas públicas y acciones gubernamentales, así como su evaluación y reorientación”.<sup>455</sup>

Por su parte, el Programa de Derechos Humanos será elaborado por el propio Sistema, a efectos de establecer criterios orientadores para el diseño e implementación de disposiciones legales, políticas públicas, estrategias, líneas de acción y asignación del gasto público, teniendo siempre en perspectiva y como objetivo el goce de derechos humanos por parte de los gobernados. De la misma manera, el Sistema debe garantizar

---

<sup>455</sup> Artículo 5, apartado A, párr. 6.

que en la elaboración y seguimiento participen tanto la sociedad civil, como las autoridades del ámbito local.<sup>456</sup>

Para hacer realidad el cumplimiento efectivo de los derechos humanos y el carácter garantista de su texto constitucional, en el Título relativo a la Carta de Derechos de la Constitución se establece que en la capital de la República las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte, en la propia Constitución local y en las normas generales y locales. Además, se ofrecen una serie de principios de interpretación y aplicación de los derechos. Se reconoce adicionalmente que los derechos tienen una dimensión social y son de responsabilidad compartida de todas las personas en nuestra sociedad. De la misma manera, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

---

<sup>456</sup> Cfr. artículo 5, apartado A, párr. 7. El sistema, de acuerdo con lo señalado en el texto constitucional, es “dirigido por un comité coordinador conformado por las personas titulares o representantes de la Jefatura de Gobierno, el Poder Judicial local y el Congreso de la Ciudad; del Cabildo de la Ciudad; por cuatro representantes de la sociedad civil y tres representantes de instituciones de educación superior ubicadas en la Ciudad de México, electos por convocatoria de conformidad con la ley; y por la persona titular de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México”. Además, cuenta con una instancia ejecutora.

Asimismo, el texto constitucional reconoce que los derechos humanos, en su conjunto, pueden ejercerse a título individual o colectivo.

A estas obligaciones de los poderes públicos se suman una serie de elementos institucionales. Los mismos se presentan en el texto constitucional local como medidas para la disponibilidad, accesibilidad, diseño universal, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de los bienes, servicios e infraestructura públicos necesarios para que las personas que habitan en la Ciudad puedan ejercer sus derechos y elevar los niveles de bienestar, mediante la distribución más justa del ingreso y la erradicación de la desigualdad.

Además, en el artículo 4 de la Constitución local se consignan los deberes para las autoridades de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos y se establecen una serie de principios que rigen a este tipo de derechos.

El texto constitucional local señala también que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Estas obligaciones generales imponen una serie de conductas o abstenciones interrelacionadas a cargo de las autoridades, con el fin de hacer posible el goce efectivo de los derechos en la Ciudad de México.

*7.7.4 Control de constitucionalidad y facultad de inaplicación de normas contrarias a tratados internacionales por el Poder Judicial de la Ciudad*

El reconocimiento de derechos humanos reconocidos en el texto constitucional analizado da un perfil *sui generis* a la capital del país como una Ciudad: 1) De libertades y derechos; 2) Democrática; 3) Educadora y del conocimiento; 4) Solidaria; 5) Productiva; 6) Incluyente; 7) Habitable, y 8) Segura.<sup>457</sup>

Como también se ha comentado, la Constitución dotó a la Ciudad con las garantías institucionales para asegurar que tales derechos pudieran ser disfrutados por todas las personas.

No basta, sin embargo, con el reconocimiento de los derechos de manera literal en el texto constitucional, ni con el establecimiento de las garantías e instituciones para su implementación. Por el contrario, es necesario y de vital importancia dotar al Poder Judicial con las facultades suficientes para hacer realidad la justiciabilidad y cumplimiento de los derechos humanos.

En consecuencia, resulta fundamental lo que expresamente establece el artículo 4 constitucional, en el sentido de que las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad deben ejercer el control de constitucionalidad, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas y dejando de aplicar

---

<sup>457</sup> Cfr. artículos 6 a 14 de la CPCDMX.

aquellas normas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en la propia Constitución local y las leyes que de ella emanen. El tema también fue analizado, y refrendado por la Suprema Corte, como se verá en el Capítulo siguiente.

Finalmente, como se vio, el enfoque garantista que se da a la Ciudad se refleja en el artículo 5 de la Constitución a través de la progresividad, exigibilidad y justiciabilidad de los derechos, así como el reconocimiento del derecho a la reparación integral.

#### *7.7.5 Colofón sobre la facultad de la Constitución de la Ciudad para incluir derechos nuevos y receptor derechos ya reconocidos a nivel federal*

Por lo anterior, se puede afirmar que la Constitución de la Ciudad de México logró incluir en su texto un catálogo de derechos fundamentales de avanzada, estableció las garantías para su defensa, estableció las instituciones para garantizar la no regresión así como para su desarrollo y evaluación de su cumplimiento. De manera destacada, la norma fundamental dotó al Poder Judicial con la facultad de ejercer el control constitucionalidad y de inaplicar leyes contrarias a la Constitución y tratados internacionales.

**CAPÍTULO 8**  
**LITIGIOS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD**  
**DE LA CONFORMACIÓN Y FUNCIONES DEL**  
**PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO**  
**Y SENTENCIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

***8.1 El Poder Judicial en la Constitución de la Ciudad y las impugnaciones ante la Suprema Corte de Justicia***

El Capítulo III del Título Quinto de la Constitución de la capital fue aprobado después de diversas discusiones que, como hemos señalado anteriormente, en no pocas ocasiones fueron muy intrincadas, tanto al interior de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y

Organismos Constitucionales Autónomos,<sup>458</sup> como en el seno de la Asamblea Constituyente.<sup>459</sup>

Debido al desacuerdo respecto de la constitucionalidad de ciertas disposiciones que, finalmente, integraron el texto de la Constitución de la Ciudad de México, diversos órganos legitimados por el artículo 105 fracciones I y II de la Constitución federal para combatir la inconstitucionalidad de tales normas, decidieron recurrir a la vía jurisdiccional para plantear la inconstitucionalidad de algunos de los preceptos de la Constitución de la capital entre ellos, la conformación del Poder Judicial, el Consejo de la Judicatura, la Sala Constitucional y las facultades de los juzgadores en materia de derechos humanos entre otras disposiciones.

En este apartado se dará cuenta de las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales que se presentaron cuestionando la validez de algunas de las normas que integraron el Capítulo III del Título Quinto de la Constitución de la Ciudad de México y que, finalmente, cambiaron los contenidos de esta porción de la norma fundamental.

---

<sup>458</sup> Véanse las versiones estenográficas de las sesiones de 17 y 24 de octubre, 4, 11, 14, 15, 17, 19, 26, 28 y 29 de noviembre, así como de 5, 7, 8 y 9 de diciembre de 2016.

<sup>459</sup> Véanse, por ejemplo, las versiones estenográficas de las sesiones del Pleno de fechas 21 y 23 de enero de 2017.



Las controversias constitucionales en México se encuentran previstas por el artículo 105 fracción I de la Constitución. De acuerdo con Cossío Díaz son el medio procesal constitucional por medio del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación dirime “los conflictos de constitucionalidad o legalidad surgidos de las distribuciones competenciales llevadas a cabo a través del sistema federal o del principio de división de poderes”.<sup>460</sup> Se trata de procesos jurisdiccionales seguidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la inconstitucionalidad de normas generales o individuales que vulnera el ámbito competencial entre autoridades.

Por su parte las acciones de inconstitucionalidad se encuentran previstas por el propio artículo 105 en su fracción II. Este procedimiento constitucional es seguido también ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y tiene como objeto impugnar una norma o disposición de menor jerarquía, o alguna porción normativa de estas por contravenir la Constitución federal con el objeto de declarar la invalidez o expulsar del sistema normativo mexicano cualquier norma o porción de esta que contraríe el texto constitucional, preservando así la supremacía de la Constitución federal. Este tipo de procedimientos constitucionales pueden ser promovidos por los legisladores federales o locales que representen al menos el 33% del total del órgano que haya expedido la norma impugnada, el Fiscal General de la República, por la Comisión Nacional de los

---

<sup>460</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008, p. 1.

Derechos Humanos y las Comisiones locales, así como los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral o los partidos que cuenten con registros locales, en estos últimos dos casos, cuando se trate de disposiciones electorales.

## ***8.2 Acción de inconstitucionalidad de la Procuraduría General de la República y sentencia de la Suprema Corte de Justicia***

### ***8.2.1 Impugnación sobre el Consejo Judicial Ciudadano***

Como se mencionó anteriormente,<sup>461</sup> las facultades del Consejo Judicial Ciudadano fueron objeto de debates importantes al interior de la Asamblea Constituyente, pues se dudaba de la constitucionalidad de algunas de ellas. Este hecho se vio reflejado en la interposición de la Acción de Inconstitucionalidad 18/2017 por parte de la Procuraduría General de la República, quien impugnó, entre otras porciones normativas, la validez del artículo 35, apartado E, numeral 2 de la Constitución de la Ciudad de México que establecía lo siguiente:

**“Artículo 35. Del Poder Judicial**

---

<sup>461</sup> Véase el apartado 2.2.3.

#### A. De la función judicial

La función judicial se regirá por los principios de legalidad y honradez, accesibilidad, transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas.

[...]

#### E. El Consejo de la Judicatura.

[...]

2. El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros designados por el Consejo Judicial Ciudadano, de los cuales tres deberán contar con carrera judicial.

Quien presida el Consejo de la Judicatura no podrá presidir el Tribunal Superior de Justicia.

[...].”

La Procuraduría planteó que con esta disposición no se garantizaba una mayoría de miembros de carrera judicial en el órgano encargado de la administración, vigilancia evaluación, disciplina y servicio de carrera del Poder Judicial de la Ciudad de México. Con ello, de acuerdo con los planteamientos de la PGR, se contravenía el texto constitucional federal, pues se vulneraba el principio de independencia judicial y, en virtud de que todos los consejeros serían nombrados por un Consejo Judicial Ciudadano -cuyos integrantes serían designados por el Poder Legislativo de la capital-, se violaba también el principio de separación de poderes.<sup>462</sup> La Procuraduría consideraba,

---

<sup>462</sup> Es conveniente recordar que el párrafo 2 del artículo 37 señalaba:

asimismo, que el hecho de que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad estuviera impedido para encabezar el Consejo de la Judicatura era inconstitucional. Para este órgano del Estado mexicano, una adecuada función administrativa del Consejo de la Judicatura requería una efectiva representación del Tribunal.<sup>463</sup> Además, la PGR argumentaba con razón que, entre ambas instancias existía una estrecha vinculación que no podía ser disociada y, al prohibir el texto constitucional local que la presidencia de los dos órganos residiera en la misma persona, se vulneraba la autonomía judicial, pues al no existir representación del Tribunal en el Consejo -ni mayoría de consejeros de carrera judicial- se podía provocar, por desconocimiento, una invasión de funciones y atribuciones de éste en aquél.<sup>464</sup>

---

“Las y los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano serán designados por dos terceras partes del Congreso mediante convocatoria pública a propuesta de instituciones académicas, civiles y sociales que al momento de hacer la propuesta tengan al menos, cinco años ininterrumpidos de haberse constituido. El Consejo concluirá su encargo una vez ejercida su función”.

Además, el párrafo tercero de este precepto señalaba, entre las atribuciones del Consejo, la designación de las y los Consejeros de la judicatura (párrafo 3, inciso a).

<sup>463</sup> Cfr. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, *op. cit.*, párr. 552.

<sup>464</sup> Cfr. *ibidem*. La Asamblea Constituyente, al defender la constitucionalidad de la norma, argumentó:

La cuestión a la que se enfrentó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por tanto, fue determinar si el artículo

---

“No hay una intromisión del Poder Legislativo local en el Poder Judicial capitalino, ya que los consejeros de la judicatura no representan al Consejo Judicial Ciudadano, ni los consejeros ciudadanos al Congreso de la Ciudad”. Además, afirmó que: “esto es similar a lo que ocurre en nuestro orden constitucional con los mecanismos de designación que requieren una colaboración de poderes. Que no se entiende la pretendida subordinación del funcionamiento del Consejo de la Judicatura al Consejo Ciudadano, cuando este último termina su encargo en el momento en que emite los nombramientos de los consejeros de la judicatura”. Asimismo, la Asamblea señaló que: “hay una separación clara entre las funciones del Consejo de la Judicatura y la labor jurisdiccional de las instancias jurisdiccionales [y que] la limitación al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de encabezar el Consejo de la Judicatura cae dentro de la libertad configurativa de la Ciudad de México” (*ibidem*, párr. 553).

Por su parte, el Jefe de Gobierno alegó:

“el precepto es constitucional toda vez que las funciones del Consejo de la Judicatura y del Tribunal Superior de Justicia están delimitadas en la Constitución capitalina. Sólo los jueces y magistrados pueden realizar funciones estrictamente jurisdiccionales, a las que se subordinan las labores operativas que lleva a cabo el Consejo. Éste, por su parte, está impedido para modificar las resoluciones de los órganos judiciales o de invadir el ámbito judicial”. Finalmente, el Jefe de Gobierno alegó, al igual que la Asamblea, que no existía una exigencia constitucional de que ambos órganos fueran presididos por la misma persona, por lo que era una opción que yacía dentro de la libertad configurativa de la Ciudad” (cfr. *ibidem*, párr. 554).

impugnado era inconstitucional por vulnerar la separación de poderes y la independencia judicial por tres razones distintas:

“1. Al diseñar un Consejo Ciudadano que el Congreso capitalino se encargaba de integrar en su totalidad para nombrar a los consejeros de la judicatura;

2. Al no establecer una mayoría de consejeros de la judicatura de carrera judicial, y

3. Al prohibir que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia pudiera encabezar también el Consejo de la Judicatura capitalino.”<sup>465</sup>

#### *8.2.2 Decisión de la Suprema Corte sobre el Consejo Judicial Ciudadano*

Sobre el primero de los puntos a resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, si bien la Procuraduría no atacó directamente el mecanismo de nombramiento de los Consejeros de la Judicatura por parte del Consejo Judicial Ciudadano sino el hecho de que no se garantizara una mayoría de miembros de carrera dentro del Consejo de la Judicatura, de cualquier modo, al tratarse de un sistema normativo íntimamente relacionado con el artículo 35, apartado E, párrafo

---

<sup>465</sup> *Ibidem*, párr. 555.

2, examina el mecanismo para determinar la constitucionalidad de la norma impugnada.<sup>466</sup>

En principio, el Proyecto que se presentó al Pleno de la Corte sostenía que la atribución del Consejo Judicial Ciudadano de designar a los Consejeros de la Judicatura no vulneraba la independencia del Poder Judicial Local. Se planteaba, de esta forma, que el mecanismo:

“[...] no [suponía] en sí mismo una subordinación o sometimiento del Poder Judicial de la Ciudad al Poder Legislativo local y que ni los miembros del Consejo Judicial [eran] representantes de la mayoría parlamentaria que [los había nombrado], ni los consejeros de la judicatura, una vez nombrados, [representaban] al Consejo Judicial que los [había designado], pues éste [cesaba] en sus funciones y [desaparecía].”<sup>467</sup>

El Proyecto refería, además, que la norma impugnada era coherente con los controles que podían ejercer los Poderes de cada entidad federativa de manera recíproca.<sup>468</sup> No obstante, siete de los integrantes de la Corte votó en contra de estas conclusiones y se pronunció por la invalidez del precepto impugnado. De esta manera, en virtud de lo establecido en el párrafo quinto de la fracción II del artículo 105 de la

---

<sup>466</sup> Cfr. *ibidem*, párrs. 556 y 557.

<sup>467</sup> *Ibidem*, párr. 558.

<sup>468</sup> Cfr. *ibidem*.

Constitución Federal,<sup>469</sup> al no alcanzarse una mayoría de ocho votos por la invalidez de los preceptos impugnados, se desestimó la Acción de Inconstitucionalidad 18/2017 respecto del artículo 35, apartado E, numeral 2, primer párrafo, en la porción normativa que señala “designados por el Consejo Judicial Ciudadano”.<sup>470</sup>

Ahora bien, por lo que se refiere a la validez de las disposiciones que no garantizan una mayoría de consejeros de la judicatura de carrera judicial en la capital de la República, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló, haciendo

---

<sup>469</sup> Este precepto señala:

“**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan npor objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

[...]

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

[...].”

<sup>470</sup> Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, *op. cit.*, párr. 559.



referencia a sus propios precedentes,<sup>471</sup> que la debida independencia de la judicatura local se garantizaba:

“[...] cuando el voto mayoritario en el Consejo de la Judicatura de una entidad federativa proviene de consejeros que son jueces y magistrados, porque al formar parte de la carrera judicial ya han desempeñado funciones jurisdiccionales y, por tanto, conocen las necesidades específicas de su labor a la que regresarán al final de su encargo como consejeros de la judicatura.”<sup>472</sup>

---

<sup>471</sup> La mención es, en concreto, a la Controversia Constitucional 32/2007.

<sup>472</sup> Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, *op. cit.*, párr. 560. Estas consideraciones se exponen en la tesis P. /J. 112/2009, que señala:

“CONSEJOS DE LA JUDICATURA LOCALES. PRINCIPIOS ESTABLECIDOS POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE EN RELACIÓN CON SU CREACIÓN. Los Consejos de la Judicatura, como órganos de administración del Poder Judicial, sólo son obligatorios en el régimen Federal y en el ámbito del Distrito Federal, conforme a los artículos 100 y 122, apartado C, base cuarta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, su existencia en el ámbito estatal no es imperativa. Sin embargo, en caso de que las Legislaturas Locales decidan establecerlos en sus regímenes internos, por cuestión de coherencia con el sistema federal, de acuerdo con los artículos 40, 41, 49 y 116 de la Ley Suprema, ello no debe contravenir los principios establecidos por el Constituyente; antes bien, en acatamiento a los artículos 17 y 116, fracción III, constitucionales, debe seguirse garantizando la independencia y la autonomía del

---

Poder Judicial Local, en función del principio general de división de poderes, sin perjuicio de que esta modalidad se oriente por los principios que para el nivel federal establece la propia Ley Fundamental de acuerdo con su artículo 40, lo que no significa mezclar diferentes regímenes del Estado mexicano, sino sólo extraer los principios generales que el Constituyente Permanente ha establecido para los Consejos de la Judicatura en pleno acatamiento al sistema federal imperante en el país, en el que los Estados de la República son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Norma Suprema. En este tenor, de acuerdo con los procesos legislativos que han originado la creación de los Consejos de la Judicatura, el Constituyente Permanente ha establecido, por lo menos, dos principios fundamentales: 1. En la suma total de componentes de un Consejo, debe haber más sujetos directamente extraídos del Poder Judicial al que administrará, al cual previsiblemente regresarán una vez que terminen sus funciones; y, 2. La conformación del Consejo es de servicio administrativo a la función jurisdiccional, por tanto, sus decisiones deben respetar los principios de autonomía e independencia judiciales, así como no controlar o invadir la esfera jurisdiccional del órgano al que administrará. Estos principios tienden al pleno respeto a la división de poderes como expresión de una correcta distribución de funciones, pues se garantiza que la función jurisdiccional se vea reflejada en las decisiones administrativas; se acotan funciones de otros Poderes para no permitir que, en ningún caso, formen mayoría que incida en las decisiones administrativas del Poder Judicial; se evitan suspicacias nocivas relativas a una posible intervención en la administración del Poder Judicial por parte de personas designadas por Poderes ajenos al mismo y, finalmente, se garantiza que exista una mayor representatividad de los integrantes del Poder Judicial en la toma de decisiones administrativas y organizacionales del indicado Poder, todo lo cual conduce a desempeñar correctamente la función

Tomando en cuenta estos argumentos, la Corte indicó que los mecanismos para el diseño y actuación de los consejos de la judicatura de las entidades federativas que confirman la necesidad de una mayoría de consejeros provenientes de los poderes judiciales locales “tienen como objetivo descargar a los órganos judiciales de las labores referentes al nombramiento, adscripción y disciplina del Poder Judicial y de otras labores administrativas para que puedan concentrar su atención en la impartición de justicia”.<sup>473</sup> Dichos mecanismos, además, están encaminados a garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial.

En atención a esos objetivos, que se marcan como obligaciones concretas que se desprenden de lo establecido en diversos instrumentos internacionales y en el artículo 122, apartado A, fracción IV de la Constitución federal, la Corte indicó que la norma fundamental capitalina está obligada a estructurar su Consejo de la Judicatura tutelando en todo momento la independencia y autonomía judiciales, pues ese órgano tiene facultades para incidir en esas garantías judiciales

---

encomendada relativa a otorgar una adecuada impartición de justicia hacia los gobernados”.

Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, registro 165846, página 1241.

<sup>473</sup> Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, *op. cit.*, párr. 564.

que se imponen al Estado mexicano.<sup>474</sup> La Suprema Corte considera, en consecuencia, que como del funcionamiento del Consejo de la Judicatura deriva, para bien o para mal, la independencia y autonomía de que gozan los jueces y magistrados en virtud de las atribuciones orgánicas, funcionales, sistemáticas y estructurales con las que cuenta, es necesario que se exija una conformación mayoritaria de jueces y magistrados que pertenecen al Poder Judicial. Para la Corte, el Consejo “es un órgano de autogobierno de la judicatura capitalina y, por tanto, cuando su integración cuenta con una mayoría de consejeros de carrera judicial, cumple a cabalidad con la garantía de autonomía e independencia judicial porque son una mayoría de jueces y magistrados los que administran la labor de sus pares”.<sup>475</sup> Y es que:

“Sin una mayoría de consejeros de carrera judicial, el control de las decisiones del Consejo queda en manos de miembros ajenos al Poder Judicial que, por supuesto, no se reincorporarán a las funciones jurisdiccionales al término de su encargo como consejeros. Por tanto, no tienen *prima facie* conocimiento de la labor jurisdiccional que administran, estructuran, vigilan y organizan.”<sup>476</sup>

Con estos argumentos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la composición establecida en el artículo

---

<sup>474</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 566.

<sup>475</sup> *Ibidem*, párrs. 568-570.

<sup>476</sup> *Ibidem*, párr. 571.

35, apartado E, numeral 2, era inconstitucional por vulnerar la independencia y autonomía del Poder Judicial capitalino.<sup>477</sup>

Finalmente, por lo que se refiere al tercer tema tratado por la Corte, referente a la prohibición contenida en la Constitución local de que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia lo fuera también del Consejo de la Judicatura, la Procuraduría alegó que dicha disposición vulneraba la autonomía judicial, pues el Consejo de la Judicatura requería necesariamente la participación del Tribunal Superior de Justicia, sin la cual se podrían tomar decisiones que invadieran las funciones jurisdiccionales de los jueces y magistrados, provocándose conflictos innecesarios.<sup>478</sup>

Sobre el particular, el Proyecto que se presentó ante el Pleno determinaba que la limitación contenida en el texto constitucional local para que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia presidiera el Consejo de la Judicatura de la Capital era válida. Para sostener este planteamiento, en el Proyecto se señalaba que:

“[...] si bien es cierto que el diseño del Consejo de la Judicatura Federal supone la participación del Presidente en turno de la Suprema Corte de Justicia como su cabeza, no se aprecia en el artículo 122, apartado A, fracción IV, alguna indicación de que este mecanismo se deba replicar por la Ciudad de México. Además, una vez garantizada una

---

<sup>477</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>478</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 572.

composición mayoritaria de miembros de carrera judicial en el Consejo de la Judicatura [...] no se encontraba razonamiento alguno para concluir que la imposibilidad del Presidente del Tribunal Superior de Justicia capitalino pueda presidir el Consejo de la Judicatura, viole también la independencia judicial, pues el precepto impugnado sería coherente con la libertad configurativa que tiene la Ciudad de México.”<sup>479</sup>

Siete ministros, sin embargo, votaron en contra de las conclusiones desarrolladas en el Proyecto y, al no alcanzarse una mayoría de ocho votos por la invalidez de los preceptos impugnados, se desestimó la Acción de Inconstitucionalidad 18/2017 respecto del artículo 35, apartado E, numeral 2, segundo párrafo de la Constitución de la capital.

Con esta determinación, se modificó este precepto por lo que respecta al artículo 35, apartado E, numeral 2 y, a pesar de la votación mayoritaria de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se alcanzó a determinar la inconstitucionalidad de algunas otras disposiciones relacionadas con la integración y presidencia del Consejo de la Judicatura en el ámbito jurisdiccional a través de esta Acción de Inconstitucionalidad. No obstante lo anterior, como se verá, posteriormente la Suprema Corte de Justicia de la Nación habría de declarar la invalidez de las normas que no alcanzaron la

---

<sup>479</sup> *Ibidem*, p. 573.

votación necesaria en esta oportunidad, al resolver la Controversia Constitucional 81/2017.

### *8.2.3 Impugnaciones de la PGR al control de constitucionalidad local*

La Procuraduría General de la República también impugnó la validez de diversas disposiciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México. Las preguntas que la Corte tuvo que resolver en este sentido fueron las siguientes:

“a) ¿Puede la Ciudad de México disponer que en la Capital son válidos tanto los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales como los reconocidos en su Constitución local y en las leyes generales y locales? En su caso, ¿puede denominar al conjunto de todos ellos como el ‘parámetro de regularidad constitucional local’?”

b) ¿La Constitución de la Ciudad de México puede disponer que los jueces de la capital inapliquen normas no sólo cuando resulten contrarias tanto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, como cuando vulneren los reconocidos en la Constitución local?

c) ¿Puede la Ciudad de México establecer medios locales de control constitucional que tengan por objeto contrastar un acto o norma locales no sólo contra la Constitución capitalina, sino también frente al parámetro de regularidad constitucional?

d) ¿Es constitucionalmente válido que la Ciudad de México establezca acciones de inconstitucionalidad en su Constitución local? De ser así, ¿puede autorizar que la invalidez que en su caso se declare tenga efectos generales?

e) ¿La Ciudad de México puede crear la acción efectiva de protección de derechos como parte de los medios de control constitucional en la Capital?”<sup>480</sup>

Por razones de método, la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó, en primer lugar, si puede existir un parámetro de regularidad constitucional local y si las autoridades locales pueden ejercer control constitucional por inaplicación.

En este sentido, la Procuraduría General de la República considera que el artículo 4, apartado A, numeral 6 de la Constitución de la Ciudad era inconstitucional por dos razones. En primer lugar, porque:

“[...] permite a la Ciudad de México “crear” un parámetro de regularidad constitucional local que suma las normas de derechos humanos que ya integran el denominado *parámetro de regularidad constitucional* federal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales), a los derechos humanos reconocidos a nivel local (en la Constitución local y las leyes que de ella emanen).”<sup>481</sup>

---

<sup>480</sup> *Ibidem*, párr. 740.

<sup>481</sup> *Ibidem*, párr. 749.



Pero, además, la PGR consideró que este precepto era inconstitucional porque permitía que las autoridades jurisdiccionales de la capital inaplicaran las normas contrarias a la Constitución de la Ciudad y las leyes que emanaran de ella.<sup>482</sup>

#### *8.2.4 Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el control de constitucionalidad en la Ciudad*

La Corte, antes de empezar el análisis de constitucionalidad señala que la Procuraduría confunde el parámetro de regularidad constitucional y el ejercicio de control constitucional, pues se refiere indistintamente a ambos términos, cuando, en realidad “una cosa son los derechos humanos reconocidos a favor de las personas y otra muy distinta la actividad de revisar si cierto acto o norma es o no contrario a esos derechos humanos”. Hecha esta aclaración, la Corte se pregunta si puede denominar al conjunto de derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, en los tratados internacionales, en la Constitución local y en sus leyes generales y locales como un “parámetro de regularidad constitucional local”.<sup>483</sup>

La Corte resolvió, al tratar esta cuestión, que dicha denominación era inconstitucional, pues no era posible que las autoridades legislativas locales, ni siquiera una Asamblea

---

<sup>482</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>483</sup> *Ibidem*, párrs. 760 ss.

Constituyente, denominaran o utilizaran en su normatividad ese término:

“En primer lugar, porque esa conceptualización ha sido empleada únicamente para referir y evidenciar la obligatoriedad simultánea de las normas de derechos humanos reconocidas en la Constitución Federal y los tratados internacionales y, por tanto, dicha terminología o concepto no le está disponible. En segundo lugar, porque permitir que empleen esa misma denominación para aludir a la creación de un *parámetro de regularidad constitucional* pero calificado con el adjetivo *local* genera incertidumbre en las autoridades locales en lo general pero, de manera destacada, en el ejercicio de control que emprendan las autoridades jurisdiccionales capitalinas.”<sup>484</sup>

Por esas razones, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró inválida la disposición que establecía que, en la Ciudad de México, los derechos humanos en su conjunto conformaban un “parámetro de regularidad constitucional local”. El máximo tribunal de país, sin embargo, aclaró que la invalidez de esta porción normativa no implicaba que los derechos humanos reconocidos para las personas en la Ciudad de México dejaran de ser obligatorios y/o exigibles, sino únicamente que no era posible denominarlos de la forma señalada.<sup>485</sup>

---

<sup>484</sup> *Ibidem*, párrs. 771.

<sup>485</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 774.

Hecha esta aclaración, este órgano de control se pregunta si la Constitución de la Ciudad de México puede disponer que los jueces de la capital inapliquen normas cuando resulten contrarias tanto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, como cuando vulneren los reconocidos en la Constitución local. Al abordar esta temática, la Corte, retomando los argumentos vertidos en la Acción de Inconstitucionalidad 75/2015, sostuvo que “el ejercicio de control sobre las normas que integran el parámetro de regularidad constitucional ya está previsto y definido en la Constitución Federal y, por tanto, las entidades federativas no tienen competencia para reglamentarlo, matizarlo o de cualquier forma referirlo, máxime que dicha regulación podría generar un esquema diferenciado y múltiple en cada una de las entidades federativas”.<sup>486</sup> De esta forma, el órgano de control consideró que esta disposición era inconstitucional “no sólo porque su regulación no es materia de competencia de las autoridades locales, sino porque además, su redacción da lugar a confusión sobre si las autoridades jurisdiccionales locales pueden ejercerlo directamente frente a las normas que integran el parámetro de regularidad constitucional e incluso respecto de los efectos que pueden imprimir a sus sentencias.”<sup>487</sup>

Uno más de los cuestionamientos que resuelve la Suprema Corte de Justicia de la Nación es si la Ciudad de México puede

---

<sup>486</sup> *Ibidem*, párr. 782.

<sup>487</sup> *Ibidem*, párr. 784.

establecer medios locales de control constitucional que tengan por objeto contrastar un acto o norma locales no sólo contra la Constitución capitalina, sino también frente al parámetro de regularidad constitucional. Al respecto, la Corte indicó, en primer término, que las entidades federativas pueden establecer medios de control constitucional a nivel local.<sup>488</sup> Sin embargo, esto no implica que jueces locales puedan invalidar normas locales por estimarlas específica y directamente transgresoras de derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales, pues debe respetarse “la distribución de competencias que marca la Constitución Federal, es decir, no pueden invadir o afectar las atribuciones que se han reservado a las autoridades federales por el Poder Constituyente Permanente”.<sup>489</sup> Para la Corte:

“Si los artículos 103, fracción I, y 105, fracción II, de la Constitución Federal disponen expresamente que corresponde al Poder Judicial de la Federación resolver, por un lado, toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Federal así como por los tratados internacionales y, por otro, las acciones de inconstitucionalidad en las que se plantee la posible

---

<sup>488</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 798. Para dar fuerza a sus argumentos, la Corte retoma los planteamientos que expresó en la Controversia Constitucional 16/2000, en la que reconoció la validez del “juicio de protección de derechos humanos” instaurado en el Estado de Veracruz.

<sup>489</sup> *Ibidem*, párr. 806.

contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal o los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, debe concluirse que las entidades federativas tienen vedado instaurar a nivel local mecanismos de control constitucional que persigan precisamente los objetivos señalados, a saber: contrastar directamente una norma local con el parámetro de regularidad constitucional.”<sup>490</sup>

Por lo tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que “la actividad de control constitucional que realicen los jueces locales debe circunscribirse sólo al contraste de normas o actos locales que se impugnen por estimarse directamente violatorios de los derechos reconocidos por la Constitución local”.<sup>491</sup>

---

<sup>490</sup> *Ibidem*, párr. 807.

<sup>491</sup> *Ibidem*, párr. 808. La Corte aclara, sin embargo, que al realizar este tipo de control constitucional, los jueces locales no pueden desentenderse del parámetro de regularidad constitucional por completo, sino que deben considerarlo o tomarlo como referencia (cfr. *ibidem*, párr. 809). Para este órgano de control los jueces locales deben atender, para cumplir con este mandato, al menos a los siguientes postulados:

“1) Al interpretar un derecho reconocido en la Constitución local, los juzgadores no deben alterar la identidad ni el contenido esencial de algún derecho humano del parámetro de regularidad constitucional. Si las normas constitucionales locales no pueden hacerlo, mucho menos su interpretación; 2) La interpretación que efectúen los juzgadores no se puede oponer a la que sostenga esta Suprema Corte en materia de derechos humanos. Por el contrario, exige que los juzgadores locales tengan presente el desarrollo

Después de hacer estos planteamientos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió si es constitucionalmente válido que la Ciudad de México establezca acciones de inconstitucionalidad en su Constitución local. La Procuraduría General de la República afirmó que esto era inconstitucional, porque con ello se permitía que una misma norma local pueda ser impugnada en dos instancias (local y federal) al mismo tiempo, lo cual podría derivar en la emisión de dos resoluciones diversas sobre la misma materia, generando incertidumbre e inseguridad jurídicas.<sup>492</sup> En este sentido, la Corte indica que la Constitución Federal permite que las entidades federativas puedan establecer medios de control constitucional local “para garantizar, por un lado, la superioridad de la norma fundamental local en su orden jurídico y, por otro, la protección de los derechos humanos.”<sup>493</sup> Para la Corte, si se ha considerado que las entidades federativas:

---

jurisprudencial constitucional e internacional sobre el derecho en cuestión; 3) Los derechos humanos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional que hayan sido ampliados, desarrollados o complementados en una constitución local, deberán interpretarse de manera sistemática tomando en cuenta en su conjunto los contenidos normativos de ambas fuentes, sin perjuicio de la jerarquía que ya se ha comentado ampliamente; y 4) Los juzgadores locales deberán tomar como base de sus interpretaciones los criterios que prevé el artículo 1º de la Constitución Federal” (*ibidem*, párr. 817).

<sup>492</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 821.

<sup>493</sup> *Ibidem*, párr. 823.

“[...] pueden ampliar o crear derechos humanos mejorando de manera progresiva la protección de los diversos aspectos de la vida de sus habitantes, es evidente que la instauración de medios de control constitucional locales para su protección constituye una forma de potenciarlos y hacerlos exigibles, lo que de hecho impide que se conviertan en meras declaraciones o expectativas permitiendo, por el contrario, que efectivamente trasciendan a la esfera jurídica de los habitantes de la Ciudad.”<sup>494</sup>

Atendiendo a estos planteamientos, la Suprema Corte consideró que la posibilidad de ampliar derechos demanda permitir que exista una multiplicidad de medios de control que permita protegerlos de manera efectiva y, consecuentemente, declaró la constitucionalidad de este medio de control a nivel local.<sup>495</sup>

Una vez que la Corte acreditó la validez de las acciones de inconstitucionalidad, debió resolver sobre la validez o no de que las resoluciones de dicho medio de control tengan efectos generales, pues la Procuraduría afirmó que el artículo 36, apartado D, párrafos 1, 2 y 3 de la Constitución de la Ciudad<sup>496</sup>

---

<sup>494</sup> *Ibidem*, párr. 830.

<sup>495</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>496</sup> Este precepto señala lo siguiente:

**“Artículo 36 de la Constitución de la Ciudad de México.  
Control constitucional local. [...]**

D. De las declaratorias de inconstitucionalidad.

eran inconstitucionales debido a que otorgaban a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de la capital la facultad de emitir declaratorias de inconstitucionalidad con efectos generales, cuando los jueces locales solamente estaban facultados para inaplicar una norma que consideraran contraria al parámetro de regularidad constitucional, pero no podían hacer una declaratoria general de inconstitucionalidad, una

---

1. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá efectos generales respecto de la norma impugnada o parte de ella, cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos cinco votos.

2. Cuando se trate de una acción de inconstitucionalidad y la Sala haya emitido una declaratoria al respecto, transcurrido el plazo de noventa días naturales sin que el Congreso de la Ciudad haya subsanado la inconstitucionalidad, la Sala Constitucional emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos cinco votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria. Dichas disposiciones no serán aplicables a normas generales en materia tributaria.

3. Cuando se trate de controversias que versen sobre disposiciones generales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o de las alcaldías y la resolución de la Sala Constitucional las declare inconstitucionales, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos cinco votos”.



facultad con la que sólo contaba el Poder Judicial de la Federación.<sup>497</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la validez de estas disposiciones señaló que, a la luz del desarrollo jurisprudencial de las últimas décadas, no se podía ver a la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales como una atribución que solamente debiera descansar en el máximo tribunal del país, pues su competencia constitucional no se veía afectada mediante la instauración de medios de control constitucional local que complementaran y apoyaran esa función.<sup>498</sup> Para la Corte, por tanto:

---

<sup>497</sup> Cfr. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, *op. cit.*, párr. 831.

<sup>498</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 841. Los integrantes de la Corte indicaron, para dar fuerza a su decisión, que:

“[...] esta descansa también] en la convicción de que el federalismo mexicano debe potenciar las facultades de todos los órganos de gobierno. Si bien usualmente las discusiones o menciones sobre el sistema federal se refieren a la competencia o a facultades legislativas, no menos cierto es que nuestros criterios sobre el federalismo también deben alcanzar a la función judicial en nuestro país. En esta medida, los principios sobre la división de poderes plasmados en la Constitución Federal y las reformas constitucionales que han tenido por objeto el fortalecimiento e independencia de los poderes judiciales locales, también deben interpretarse, como lo hemos hecho a lo largo de esta resolución, en conjunto o de manera sistemática con las disposiciones constitucionales relacionadas con los derechos humanos que

“[...] los jueces de las entidades federativas que tengan competencia para ejercer control constitucional de actos o normas, sí pueden en principio realizar declaratorias de inconstitucionalidad con efectos generales, siempre que así lo determine el Poder Constituyente local y la regulación local respectiva de esa institución no obstaculice de manera directa y material en el ejercicio de la misma facultad de este Máximo Tribunal.”<sup>499</sup>

De esta forma, el órgano de control reconoció la validez de las disposiciones impugnadas por la Procuraduría General de la República.

#### *8.2.5 Impugnación de la PGR contra la acción de protección efectiva de derechos y resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

Finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo que resolver, en esta Acción de Inconstitucionalidad, si la

---

ordenan, por un lado, una interpretación que proteja con mayor amplitud a las personas y, por otro, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, protejan y garanticen los derechos humanos. Creemos que eso es precisamente lo que hizo la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México al facultar a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad para emitir declaratorias de inconstitucionalidad con efectos generales” (*ibidem*, párr. 844).

<sup>499</sup> *Ibidem*, párr. 845.

acción de protección efectiva de derechos establecida en el artículo 36, apartado B, numeral 3 de la Constitución de la Ciudad a cargo de los jueces de tutela era inconstitucional. Para la PGR, se debía declarar la invalidez de esta disposición por dos motivos fundamentales. El primero era que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, la atribución de conocer de toda controversia que se suscitara por actos, omisiones o normas contrarias a los derechos humanos era exclusiva del Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo. El segundo motivo era que la acción de protección contemplada en la Constitución de la Ciudad no constituía un recurso efectivo para reparar la violación a los derechos humanos, por lo que se vulneraba el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, debido a que la única instancia competente para conocer reparar las violaciones a este tipo de derechos era el juicio de amparo en la jurisdicción federal.<sup>500</sup>

Retomando los argumentos que dio al declarar la validez de la acción de inconstitucionalidad local, la Corte señaló que el juicio de protección efectiva de los derechos que la Asamblea Constituyente había aprobado era constitucionalmente válido ya que no invadía facultades del Poder Judicial de la Federación relacionadas con el juicio de amparo. Y es que para los integrantes de la Corte, la Asamblea había sido muy cuidadosa en el sentido de indicar que este mecanismo de control sólo se

---

<sup>500</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 848.

podría proponer por la violación a los derechos previstos en la Constitución capitalina.<sup>501</sup>

Al resolver esta Acción de Inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue definiendo, de algún modo, el rumbo que debería seguir el Poder Judicial de la capital para ser congruente con los mandatos establecidos en el texto constitucional en cuanto a la organización y facultades de la judicatura, sobre todo en lo que tiene que ver con la defensa de los derechos humanos. Sin embargo, los conceptos de invalidez planteados en las demandas que dieron origen a esta sentencia no fueron los únicos aspectos que se plantearon ante el Poder Judicial de la Federación y que influyeron en la definición de los rasgos característicos de la judicatura en la Ciudad.

### ***8.3 Las controversias constitucionales relacionadas con el Poder Judicial***

La aprobación de la Constitución Política de la Ciudad de México provocó que diversos órganos del Estado, además de la Procuraduría General de la República, consideraran que la Asamblea Constituyente se había excedido en el ejercicio de sus facultades, vulnerando las competencias de diversos órganos del Estado o contraviniendo los contenidos del texto constitucional federal a través de su actuación. Por ello, se interpusieron tres controversias constitucionales que fueron resueltas por la

---

<sup>501</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 854.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las mismas ofrecen aristas interesantes para entender mejor al Poder Judicial de la Ciudad de México y su papel como garante de los derechos humanos e intérprete de la Constitución local.

*8.3.1 Controversia Constitucional 81/2017, promovida por el Tribunal Superior de Justicia del DF sobre el mandato de su Presidente, el Consejo de la Judicatura y el Consejo Judicial Ciudadano*

En la sesión del dieciocho de junio de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la Controversia Constitucional 81/2017 promovida por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) en contra del Decreto por el que se expedía la Constitución Política de la Ciudad de México. En su demanda, el Tribunal argumentaba la inconstitucionalidad de los artículos 35, apartado B, numeral 9 de la Constitución —duración del mandato del Presidente del

Tribunal—<sup>502</sup> y E, numeral 2 —Consejo de la Judicatura—,<sup>503</sup> así como, en su totalidad, el artículo 37 —Consejo Judicial Ciudadano—. La Corte, sin embargo, al fijar la litis en relación con este último precepto, consideró como impugnado

---

<sup>502</sup> La norma dispone:

**“Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México. Del Poder Judicial**

B. De su integración y funcionamiento

[...]

9. Las y los magistrados integrantes del pleno del Tribunal Superior de Justicia elegirán por mayoría de votos en sesión pública, y mediante sufragio secreto, a la persona que lo presidirá. Quien lo presida durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna, sea sucesiva o alternada, independientemente de la calidad con que lo haya ostentado.[...]”

La parte subrayada fue la que se cuestionó en su validez.

<sup>503</sup> La norma dispone:

**“Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México. Del Poder Judicial**

[...]

E. Consejo de la Judicatura

2. El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros designados por el Consejo Judicial Ciudadano, de los cuales tres deberán contar con carrera judicial [parte declarada inválida, como ya se señaló, por la Sentencia de la Suprema Corte en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017]. Quien presida el Consejo de la Judicatura no podrá presidir el Tribunal Superior de Justicia [...].”

únicamente el párrafo 3, inciso a),<sup>504</sup> atendiendo a la cuestión efectivamente planteada en la Ley Reglamentaria de las

---

<sup>504</sup> La norma establece:

**“Artículo 37 de la Constitución de la Ciudad de México. Del Consejo Judicial Ciudadano**

1. El Consejo Judicial Ciudadano es un órgano que estará integrado por once personas de las que siete serán profesionales del Derecho. Deberán gozar de buena reputación y haberse distinguido por su honorabilidad e independencia; no tener conflicto de interés; no haber participado como candidatas o candidatos en un proceso de elección popular cuatro años antes de su designación. El cargo no será remunerado. Se respetará la equidad de género y la igualdad sustantiva.

2. Las y los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano serán designados por dos terceras partes del Congreso mediante convocatoria pública a propuesta de instituciones académicas, civiles y sociales que al momento de hacer la propuesta tengan al menos, cinco años ininterrumpidos de haberse constituido. El Consejo concluirá su encargo una vez ejercida su función.

**3. Las atribuciones del Consejo Judicial Ciudadano serán:**

**a) Designar a las y los Consejeros de la Judicatura;**

b) Proponer, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, a la o el Jefe de Gobierno una terna de candidatos, a fin de que éste someta al Congreso la designación de la o el titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México; y

c) Proponer al Congreso las ternas para elegir a las y los fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción.”

Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>505</sup>

La Suprema Corte advirtió también que el promovente impugnó el artículo 35 en su totalidad argumentando que existía un sistema normativo que en conjunto violaba la independencia del Poder Judicial de la capital; sin embargo, el órgano de control indicó que, aunque el Tribunal no impugnaba de manera expresa al artículo 35, apartado E, numeral 10,<sup>506</sup> sí argumentaba que su contenido era constitucional, por lo que

---

<sup>505</sup> Este precepto señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al dictar sentencia, debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinar en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

<sup>506</sup> La norma dispone:

**“Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.**

[...]

E. Consejo de la Judicatura

[...]

10. El presupuesto del Poder Judicial será elaborado por el Consejo de la Judicatura y remitido a la o el Jefe de Gobierno para su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.

[...]”



incluyó esta disposición dentro de la litis de la Controversia Constitucional.<sup>507</sup>

Una vez fijada la litis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación empezó a tratar los temas relacionados con la inconstitucionalidad de las disposiciones que regulan al Consejo de la Judicatura. Sobre los aspectos relacionados con la integración del este órgano del Poder Judicial, la Corte argumentó en los mismos términos que lo hizo al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, determinando que en la suma de Consejeros de la Judicatura en las entidades federativas debía haber más integrantes directamente extraídos del Poder Judicial al que el Consejo administrará. La razón para esto des el evitar que se controle o invada la esfera jurisdiccional.<sup>508</sup>

También haciendo eco de lo argumentado en las acciones de inconstitucionalidad referidas, el Pleno de la Suprema Corte determinó que no bastaba con establecer una mayoría de consejeros de la judicatura internos del Poder Judicial para garantizar la no intervención del Poder Legislativo en el Consejo de la Judicatura local, pues también era necesario declarar la

---

<sup>507</sup> Véanse los párrafos 22 a 24 de la Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 81/2017, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de septiembre de 2019. Disponible en: [http://www.diariooficial.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5573198&fecha=23/09/2019](http://www.diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573198&fecha=23/09/2019). Consultada el 28-06-23

<sup>508</sup> Cfr. *ibidem*, párrs. 27-34.

invalidez del mecanismo de nombramiento a cargo del Consejo Judicial Ciudadano. Esto pues, al designar el Congreso a la totalidad de los consejeros judiciales que nombrarían a los miembros del Consejo de la Judicatura se creaba una injerencia indebida del Poder Legislativo hacia el Poder Judicial, dado que mediante este mecanismo el Congreso podría controlar la conformación y el funcionamiento de un órgano neurálgico del Poder Judicial como el Consejo de la Judicatura.<sup>509</sup> Este mecanismo de nombramiento, además, vulneraba la separación de poderes y la independencia del Poder Judicial al generar suspicacias nocivas sobre los nombramientos de los consejeros de la judicatura de la Ciudad de México.<sup>510</sup> La Corte indicó que “la mayor representatividad de los integrantes del Poder Judicial en la toma de decisiones administrativas y organizacionales del Consejo de la Judicatura [...] se garantiza no sólo ordenando que la mayoría de los consejeros [...] provengan del Poder Judicial que administran sino también y necesariamente cuando el propio Poder Judicial participa en el nombramiento de estos consejeros de carrera judicial”.<sup>511</sup>

Con estos argumentos, el máximo tribunal del país declaró la inconstitucionalidad de los artículos 35, apartado E, numeral 2, primer párrafo en su porción normativa “designados por el

---

<sup>509</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 42.

<sup>510</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 44.

<sup>511</sup> *Ibidem*, párr. 46.

Consejo Judicial Ciudadano”, y 37, numeral 3, inciso a), de la Constitución de la Ciudad de México.<sup>512</sup>

Por lo que se refiere a la limitación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia para serlo también del Consejo de la Judicatura, la Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 35, apartado E, numeral 2, segundo párrafo pues al prohibir *a priori* que el Presidente del Tribunal encabezara también el Consejo se daba una intervención indebida del Constituyente capitalino en el Poder Judicial de la Ciudad de México, pues se limitaba la determinación de dicho Poder para que, si así lo decidían sus instancias correspondientes el Presidente del Tribunal Superior de Justicia también encabezara el Consejo de la Judicatura cuando aquel Presidente forme parte de este.<sup>513</sup> Además, el órgano de control señaló también que con esta prohibición, el Constituyente obligaba a disociar la coordinación entre el Tribunal y el Consejo y obstaculizaba el gobierno del Poder Judicial, pudiéndose provocar con ello conflictos graves e innecesarios, así como afectaciones derivados de ellos a la independencia judicial.<sup>514</sup>

Otro de los temas que el Tribunal Superior de Justicia llevó a la Suprema Corte por considerarlo inconstitucional, fue la facultad del Consejo de la Judicatura local para “definir” el presupuesto del Poder Judicial vulneraba su independencia en

---

<sup>512</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 47.

<sup>513</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 53.

<sup>514</sup> Cfr. *ibidem*, párrs. 55-56.

los términos aprobados en la Constitución Política de la Ciudad de México, pues los consejeros no provenían en su mayoría de la carrera judicial y, a través del Consejo Judicial Ciudadano, el Legislativo tenía una injerencia indebida en la esfera competencial del Tribunal.<sup>515</sup> En este sentido, la Corte consideró que la disposición que contenía este mandato era inconstitucional en la medida que implicaba una vulneración del principio de independencia y autonomía judicial al permitir que el Consejo de la Judicatura capitalino pudiera unilateralmente definir el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial (dentro del que se encontraban las remuneraciones de sus miembros) sin la intervención final del Tribunal Superior de Justicia.<sup>516</sup>

---

<sup>515</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 59.

<sup>516</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 60. Para la Corte:

“El Presupuesto de Egresos del Poder Judicial constituye un instrumento íntimamente relacionado con la estabilidad en el nombramiento de los jueces y magistrados y la irreductibilidad salarial mientras dure su encargo, que [...]son garantías indispensables de la autonomía e independencia de los poderes judiciales. Asimismo, en la controversia constitucional 32/2007 establecimos que los Consejos de la Judicatura pueden ejercitar sus atribuciones administrativas, pero siempre respetando todas y cada una de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional. En este orden de ideas, si las decisiones del Consejo de la Judicatura son incontrovertibles e inatacables [...] la elaboración unilateral –es decir, sin la intervención del Tribunal Superior de Justicia– del Presupuesto del mismo Poder Judicial por parte del Consejo de la Judicatura, abre la posibilidad a una subordinación indebida del Tribunal hacia el Consejo, pues supone

Otro de los puntos cuestionados en su constitucionalidad por el Tribunal Superior de Justicia fue el artículo 35, apartado B, numeral 9 de la Constitución de la Ciudad de México, en la porción normativa que establecía: “Quien lo presida durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna”. El Tribunal argumentó que la duración anual no era proporcional ni razonable pues entorpecía las actividades de dirección y liderazgo judicial propias de la Presidencia del Tribunal y la marcha del Poder Judicial capitalino en perjuicio de los jueces, magistrados y demás personal que labora en él, así como de los propios justiciables. El Tribunal argumentó también que esa disposición vulneraba el principio de independencia y autonomía judicial debido a que incidía en la organización, orden y administración del tribunal. Además, en la Controversia Constitucional se planteó que la medida impugnada vulneraba la estabilidad, la excelencia y el profesionalismo del propio Tribunal y mermaba el prestigio de los jueces y magistrados capitalinos pues un año no era suficiente para programar las actividades a cargo del Presidente del Tribunal.<sup>517</sup>

Al abordar esta temática, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los conceptos de invalidez propuestos por el Tribunal eran fundados pues:

---

una intromisión que vulnera los principios de autonomía e independencia judicial” (*ibidem*, párr. 62).

<sup>517</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 68.

“[...] aunque la duración de un año de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia capitalino [era] en sí misma constitucional, en el contexto del sistema normativo que [regulaba] las relaciones del Consejo de la Judicatura de la Ciudad con el Tribunal, la medida [vulneraba] las garantías de independencia y autonomía judicial, al poner al Tribunal Superior de Justicia en un estado de subordinación frente al Consejo.”<sup>518</sup>

El TSJDF argumentó también en su demanda de Controversia Constitucional que el Constituyente de la Ciudad de México había sido omiso al establecer al pleno de magistrados

---

<sup>518</sup> *Ibidem*, párr. 71. La Corte señaló en este sentido:

“La duración anual [del Presidente del Tribunal Superior de Justicia] implica que el papel político del Tribunal se ve disminuido y vulnera la igualdad que debe haber entre ambas instancias. En vistas a este contexto, la disposición impugnada contradice la doctrina que sobre los Consejos de la Judicatura y su relación con los órganos jurisdiccionales que administran ha desarrollado esta Suprema Corte, a la luz de las reformas al artículo 100 de la Constitución Federal” (párr. 79). Además, el Pleno de la Suprema Corte estableció que “el balance entre el Consejo de la Judicatura local y el Tribunal capitalinos se rompe al establecer un periodo desproporcionadamente corto para el Presidente de éste último respecto del periodo que tiene quien preside el Consejo de la Judicatura –de tres años, sin posibilidad de reelección–. Esta disparidad entre la duración de ambos nombramientos impide la debida interlocución entre las dos instancias y, en el contexto de todo el sistema normativo [...], implica una subordinación del Tribunal Superior de Justicia hacia el Consejo de la Judicatura local” (*ibidem*, párr. 87).

como un componente del Tribunal en el artículo 35, apartado B, numeral 1 de la Constitución capitalina y, con ello, se vulneraba el principio de certeza jurídica pues “la integración de sus magistrados y la existencia de dicho Pleno se [dejaba] a inferencias o interpretaciones ulteriores”.<sup>519</sup> El Tribunal alegó también que esta omisión violaba el principio de reserva constitucional y legal, pues toda autoridad solamente existía por mandato de la ley o la Constitución.<sup>520</sup>

Sobre el particular, el Pleno de la Corte indicó que, aun cuando el artículo 35, apartado B, numeral 1 de la Constitución capitalina no establecía expresamente la existencia de los magistrados y el pleno del Tribunal Superior de Justicia como parte del Poder Judicial local, ni les confería todas sus facultades, tampoco podía negarse su existencia en el texto constitucional de la Ciudad, pues tanto el pleno como los magistrados del Tribunal se mencionaban en otras disposiciones de la carta magna. En consecuencia, a decir de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, no existía algún tipo de omisión legislativa.<sup>521</sup>

---

<sup>519</sup> *Ibidem*, párr. 90.

<sup>520</sup> Cfr. *ibidem*. El Tribunal aceptó que la existencia del su pleno de magistrados podía derivar de una interpretación sistemática de la Constitución de la Ciudad de México, pero pedía que la Suprema Corte analizara el asunto y estableciera claramente su existencia.

<sup>521</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 94. Para la Corte:

“La Constitución de la Ciudad de México establece con claridad la existencia de magistrados y del pleno del Tribunal

8.3.2 *Controversia Constitucional 83/2017, promovida por el Poder Ejecutivo Federal sobre el control de constitucionalidad en la Ciudad*

En la sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de diez de septiembre de 2019 se dictó la sentencia mediante la cual, el máximo tribunal del país resolvió la Controversia Constitucional 83/2017, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra del Decreto por el que se expidió la Constitución Política de la Capital.<sup>522</sup> En esa Controversia

---

Superior de Justicia. En su artículo 35, apartado B, se habla del pleno en sus numerales 6 y 9. También el artículo 36, apartado A, numeral 2 de la misma Constitución menciona expresamente la figura del Pleno. Por su parte, su artículo 35, apartado B, en sus numerales 4, 5 y 9 [...], reconocen la existencia de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia”. De este modo, para los integrantes del órgano de control, “no asiste la razón al Tribunal cuando establece que la Constitución capitalina es omisa en mencionar al pleno del mismo Tribunal y sus magistrados como parte del Poder Judicial de la Ciudad de México, pues de la misma Constitución local se deriva que son componentes del propio Tribunal Superior de Justicia, que sí está mencionado de manera expresa en el artículo 35, apartado B, numeral 1” (*ibidem*, párrs. 95-96).

<sup>522</sup> Cfr. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Controversia Constitucional 83/2017, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de marzo de 2021. Disponible en:



Constitucional, se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 35, apartado C y 36, apartados B, numeral 3, incisos a) a g) y C, numeral 2, inciso c), relacionados con el control de la constitucionalidad en la Ciudad de México.

El Presidente de la República, en la Controversia Constitucional que presentó, cuestionó la validez de algunas normas relacionadas con el ejercicio del control jurisdiccional en la Ciudad de México, proponiendo argumentos que giraban en torno a tres preguntas concretas:

“a) ¿Puede la Ciudad de México regular la manera en que su Tribunal Superior de Justicia habrá de ejercer el control de constitucionalidad local?

b) ¿Puede la Ciudad de México prever una controversia constitucional de carácter local para resolver judicialmente los conflictos de competencia entre las Alcaldías y los poderes públicos locales?

c) ¿Es válido que la Ciudad de México regule la acción de protección efectiva de los derechos?”<sup>523</sup>

Sobre la primera pregunta, el Ejecutivo argumentó que el artículo 35, inciso C de la Constitución local<sup>524</sup> era

---

[http://www.diariooficial.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5612726&fecha=04/03/2021](http://www.diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5612726&fecha=04/03/2021). Consultada el 01-07-23

<sup>523</sup> *Ibidem*, párr. 57.

<sup>524</sup> La norma dispone:

inconstitucional, pues los Poderes Constituyentes de las entidades federativas no podían incidir en la manera en que los órganos jurisdiccionales concebían y ejercitaban el parámetro de regularidad constitucional por tratarse de una cuestión reservada a la Federación.<sup>525</sup>

Retomando lo señalado al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas, la Suprema Corte de Justicia insistió en las entidades federativas no podía incidir ni regular la manera en que los jueces debían ejercer el control de las normas que integraban el parámetro de regularidad constitucional, pues dicha circunstancia ya estaba definida por la Constitución Federal y permitirlo podría

---

**“Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México. Del Poder Judicial [...]**

C. Facultades y atribuciones del Tribunal Superior de Justicia

El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México tendrá las siguientes funciones:

a) Ejercer el control de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y determinar la inaplicación de las leyes o decretos contrarios a esta Constitución, en las materias de sus respectivas competencias; y

b) Proteger y salvaguardar los derechos humanos y sus garantías reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales.

[...].”

<sup>525</sup> Cfr. Controversia Constitucional 83/2017, *op. cit.*, párr. 59.

ocasionar incertidumbre jurídica sobre si se estaba alterando o no el ejercicio del control.<sup>526</sup> La Corte determinó, además, que la supresión de la referencia que se impugnaba en nada afectaba la obligación que tenían los jueces locales de ejercer el control difuso de constitucionalidad en los casos que así lo ameritaran y en el ámbito de su competencias. En otras palabras, los integrantes del Pleno consideraron que no porque se eliminara del texto de la Constitución local la referencia a la atribución de los jueces de la capital de ejercer control de convencionalidad en los términos previstos en la Constitución Federal cuando se requiriera, podrían dejar de hacerlo.<sup>527</sup>

Estas mismas consideraciones llevaron a la corte a concluir que también resultaba inconstitucional la referencia contenida en el inciso b) del apartado C del artículo 35 impugnado, a que el Tribunal Superior de Justicia debería salvaguardar los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales.<sup>528</sup> De esta forma, la Suprema Corte invalidó parcialmente el artículo 35, apartado C, incisos a) y b), de la Constitución capitalina únicamente por lo que toca a las referencias a “convencionalidad” y “en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en el inciso a) y “por los tratados internacionales” en el inciso b), para quedar como sigue:

---

<sup>526</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 61.

<sup>527</sup> Cfr. *ibidem*, párrs. 63-66.

<sup>528</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 67.

**“Artículo 35**

Del Poder Judicial

[...]

C. Facultades y atribuciones del Tribunal Superior de Justicia

El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México tendrá las siguientes funciones:

a) Ejercer el control de constitucionalidad y legalidad, y determinar la inaplicación de las leyes o decretos contrarios a esta Constitución, en las materias de sus respectivas competencias; y

b) Proteger y salvaguardar los derechos humanos y sus garantías reconocidos por esta Constitución.

[...].”

Ahora bien, en lo que se refiere a si en la Ciudad se puede prever una controversia constitucional de carácter local para resolver judicialmente los conflictos de competencia entre las Alcaldías y los poderes públicos locales, el Presidente de la República sostuvo que el artículo 36, apartado C, numeral 2, inciso c) de la Constitución capitalina<sup>529</sup> contravenía los

---

<sup>529</sup> La norma establece:

**“Artículo 36 de la Constitución de la Ciudad de México. Control constitucional local [...]**

C. Legitimación [...]

2. Las controversias constitucionales serán las que se susciten entre: [...]

contenidos del artículo 105, fracción I, inciso j), de la Constitución Federal en el cual se establecía que sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación era competente para resolver las controversias entre la Ciudad de México y una de sus demarcaciones territoriales.<sup>530</sup> El Pleno de la Suprema Corte señaló al respecto que la norma considerada inválida por el Ejecutivo no era inconstitucional porque los medios de control local y federal perseguían finalidades distintas.<sup>531</sup> Mientras el medio local tenía por objeto el examen de las competencias exclusivamente a la luz de lo previsto en la Constitución capitalina, la controversia constitucional de competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenía por objeto el examen de las competencias delimitadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>532</sup>

Finalmente, el Presidente de la República sostuvo que el artículo 36, apartado B, numeral 3, incisos a) a g) de la Constitución de la Ciudad de México<sup>533</sup> era inconstitucional

---

c) Una o más alcaldías y el Poder Ejecutivo o Legislativo o algún organismo constitucional autónomo de la Ciudad; [...].”

<sup>530</sup> Cfr. Controversia Constitucional 83/2017, *op. cit.*, párr. 69.

<sup>531</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 74.

<sup>532</sup> Cfr. *Ibidem*, párr. 75.

<sup>533</sup> Tal artículo dispone:

**“Artículo 36 de la Constitución de la Ciudad de México.  
Control constitucional local [...]**

B. Competencia [...]

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 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.”

porque permitía que el Tribunal Superior de Justicia ejerciera control de constitucionalidad respecto de actos y normas cuyo ejercicio de control estaba reservado a la Federación en términos de lo establecido en los artículos 103 y 107 de la Constitución General, conforme a los cuales el Poder Judicial de la Federación era el único facultado para resolver las controversias que se susciten por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violaran los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección en la Constitución Federal.<sup>534</sup> Para resolver este punto, la Corte retoma los argumentos contenidos en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 y declaró infundados los argumentos del Ejecutivo, por lo que reconoció la validez de las disposiciones impugnadas.

### 8.3.3 *Controversia Constitucional 97/2017, promovida por la Cámara de Senadores del Congreso sobre el control de constitucionalidad y de convencionalidad en la Ciudad*

En su sesión de diez de septiembre de 2019, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó la sentencia mediante la cual resolvió la Controversia Constitucional 97/2017 promovida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en contra del Decreto por el que se expidió la Constitución Política de la

---

<sup>534</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 78.

Ciudad de México.<sup>535</sup> En esta Controversia Constitucional, el Senado impugnó, al igual que el Ejecutivo, el artículo 35, apartado C de la Constitución local al considerar que transgredía la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para regular el control de constitucionalidad y convencionalidad, argumentando que sostenía las consideraciones que sustentaban la Acción de Inconstitucionalidad 75/2015.<sup>536</sup>

La Suprema Corte, consideró que, en virtud de que los argumentos sostenidos por el Senado eran muy similares a los planteados en la Controversia Constitucional 83/2017, el precedente y sus consideraciones resultaban exactamente aplicables a este caso y, toda vez que no existía algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimó infundado el concepto de invalidez de la Cámara de Senadores sobre este tema.<sup>537</sup>

---

<sup>535</sup> Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 97/2017, así como los Votos Concurrentes formulados por los señores Ministros Luis María Aguilar Morales, Juan Luis González Alcántara Carranca y el Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de marzo de 2021. Disponible en: [http://www.diariooficial.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5614336&fecha=24/03/2021](http://www.diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5614336&fecha=24/03/2021). Consultada el 11-07-2023

<sup>536</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 129.

<sup>537</sup> Cfr. *ibidem*, párrs. 130-131.



#### ***8.4 Conclusión sobre la segunda hipótesis: la conformación del Poder Judicial en el Proyecto y en la Constitución debilitaron su independencia y autonomía para actuar como garante de los derechos***

A partir de lo expuesto en el Capítulo 4 y en este Capítulo puede verse corroborada la segunda hipótesis planteada en este trabajo. En efecto, se ha visto cómo la conformación del Poder Judicial, tanto en el Proyecto del Jefe de Gobierno, como en el texto constitucional elaborado por la Asamblea Constituyente, lo expusieron a un debilitamiento institucional, perdiendo la independencia que le permitiría actuar como garante de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución de la Ciudad.

Hizo falta, entonces, la intervención de la Suprema Corte, para lograr restablecer el equilibrio ínsito en todo esquema de separación de poderes, indispensable para el Estado de Derecho.

##### ***8.4.1 Los mecanismos de sumisión en la estructura del Poder Judicial en el Proyecto presentado por el Jefe de Gobierno***

El Proyecto presentado por el Jefe de Gobierno respecto a la estructura del Poder Judicial definitivamente no cumplió la tesis de que este Poder se constituyera como garante de los derechos humanos en la Constitución de la Ciudad de México. Lo anterior es así ya que dicha propuesta contemplaba un diseño en la estructura y conformación del Poder Judicial de la Ciudad

de México que, en apariencia, tenía como finalidad democratizarlo, ciudadanizarlo, fortalecerlo y asegurar que los mecanismos de garantía a su cargo fueran eficaces. Sin embargo, la realidad fue que la propuesta traía como resultado un Poder Judicial dividido, debilitado y sobre todo subordinado a los otros poderes.

Este Proyecto del Jefe de Gobierno proponía que el Poder Judicial estuviera integrado por un Tribunal Constitucional, un Tribunal Superior de Justicia, un Centro de Justicia Alternativa y de Conciliación, un Consejo de la Judicatura, un Organismo de Servicios Periciales y Forenses, Juzgados y algunas otros órganos que determinara la Ley.

Con esta propuesta los poderes inherentes a la función judicial, hasta entonces concentrada finalmente en el Tribunal Superior de Justicia, se diluiría en varios órganos de menor importancia y dividiría la fortaleza del Poder Judicial frente al resto de los poderes. Adicionalmente, el Proyecto proponía la creación de un Consejo Judicial Ciudadano de carácter honorífico y eventual, designado también por el Congreso, que le daría una injerencia muy importante a los miembros de la legislatura y partidos políticos en los nombramientos de magistrados, jueces y miembros del Consejo de la Judicatura local. El Proyecto también reducía el período de gestión del presidente del Tribunal Superior de Justicia a tres años, en lugar de cuatro que hasta ese momento contemplaba la legislación local.

Por su parte los magistrados que conformarían el Tribunal Constitucional, al que le correspondería el papel de máximo intérprete, a nivel local, de la Constitución Política de la Ciudad de México, tendrían el encargo de garantizar la defensa del texto fundamental de la capital, así como su integridad y supremacía; resolver las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, resolver en segunda y última instancia las impugnaciones que realizaran los particulares respecto de las resoluciones de los jueces de tutela efectiva de derechos humanos, declarar la procedencia y validez del referéndum y las omisiones legislativas, entre otras importantes funciones. Serían nombrados por el voto de dos terceras partes de los diputados del Congreso a propuesta del Consejo Judicial Ciudadano, cuyos miembros habrían también de ser nombrados por el propio Congreso.

Por si esto fuera poco, todas las instituciones que compondrían el Poder Judicial de la Ciudad de México, dependerían de las directrices administrativas, financieras, presupuestarias y de disciplina del Consejo de la Judicatura local. Este Consejo se integraría con siete miembros, de los cuales solo tres serían de carrera judicial. Serían nombrados por dos terceras partes del Congreso a propuesta del Consejo Judicial Ciudadano que, como se mencionó, estaría nombrado por el propio Congreso y, además, el presidente no podría ser una persona de carrera judicial.

Para cerrar todos estos candados de dependencia y pérdida de la autonomía para el Poder Judicial, este Consejo de la Judicatura sería el responsable de proponer al Congreso el

nombramiento de jueces y magistrados tanto del Tribunal Superior de Justicia como del Tribunal Constitucional, tendría a su cargo la administración, disciplina interna y el manejo presupuestal. Por último, sería el responsable de presentar al Jefe de Gobierno el presupuesto anual, sin participación del Tribunal Superior de Justicia, para que a su vez el propio jefe de gobierno, si lo estimaba procedente lo modificara o lo presentara a aprobación del Congreso. Se consolidaba en el Proyecto un esquema de control y dependencia.

Claramente la tentación política de controlar al Poder Judicial se reflejó en esta propuesta, con el consecuente debilitamiento institucional. Esto hacía muy cuestionable la posibilidad de que se convirtiera en el garante de los derechos humanos. Lo anterior era debido a que la mayor importancia de un órgano jurisdiccional en esta materia es la de proteger los derechos humanos justamente frente a las acciones ilegales, inconstitucionales o abusivas del gobierno o los miembros del estado frente a los particulares. Un Poder Judicial dividido, debilitado y dependiente de los otros poderes no puede ofrecer una tutela judicial efectiva que, como hemos señalado, es la base del Estado de Derecho.

#### *8.4.2 El texto aprobado: un Poder Judicial débil y sus dificultades para proteger los derechos fundamentales*

Por su parte, el texto aprobado por la Asamblea Constituyente tampoco cumplió con la tesis de que el Poder Judicial se constituyera como garante de los derechos humanos

en la Constitución de la Ciudad de México. En efecto, no fue muy afortunado, porque adolecía de vicios semejantes al propuesto por el Jefe de Gobierno.

Por un lado, la redacción adoptada evitó que se debilitara al Poder Judicial, dividiéndolo en un Tribunal Superior de Justicia y un Tribunal Constitucional, dejándole a una Sala Constitucional del propio Poder Judicial capitalino las facultades que el Proyecto original contemplaba para el Tribunal Constitucional.

Esto es, el Tribunal Superior a través de la Sala Constitucional tendría la facultad de ser máximo intérprete, a nivel local, de la Constitución Política de la Ciudad de México, y encargado de garantizar la defensa del texto fundamental de la capital, así como su integridad y supremacía. Sería también competente para resolver las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Además, sería el único legitimado para resolver en segunda y última instancia las impugnaciones que realizaran los particulares respecto de las resoluciones de los jueces de tutela efectiva de derechos humanos. Por otro lado, estaría facultado para declarar la procedencia y validez del referéndum y las omisiones legislativas.

Sin embargo, por otro lado el Poder Judicial seguía estando dividido en un Centro de Justicia Alternativa y de Conciliación, un Consejo de la Judicatura, un Organismo de Servicios Periciales y Forenses, Juzgados y algunos otros órganos que determinara la Ley, además de la intervención del Consejo

Judicial Ciudadano que, como ya se ha analizado, representaba en buena medida un elemento de injerencia del Poder Legislativo.

Las discusiones, tanto de la Comisión como del Pleno de la Asamblea Constituyente, tampoco abonaron la independencia, autonomía y fortalecimiento institucional del Poder Judicial. El texto resultante de dichas discusiones adoleció del mismo problema que el Proyecto del Jefe de Gobierno, esto es, el nombramiento de jueces y magistrados y de los miembros del Consejo de la Judicatura local, serían a final del día prerrogativas del Congreso, en el cual tendrían importante participación los partidos políticos.

En particular, la conformación del Consejo de la Judicatura tendría una mayoría de miembros ajenos a la función judicial y no podría ser presidida por el presidente del Tribunal Superior de Justicia. Esto resultaba muy relevante, ya que ese órgano tendría la más importante función administrativa, financiera y de disciplina de los miembros del Poder Judicial. Sobre todo, a ese Consejo de la Judicatura le correspondía la determinación y propuesta del presupuesto anual, que además concertaría con el Jefe de Gobierno, sin la participación del Tribunal Superior de Justicia, dejando en total dependencia al Poder Judicial frente al Congreso, el Poder Ejecutivo y, peor aún, los partidos políticos.

En este caso, además, como último “clavo en el ataúd” de la independencia judicial, el presidente del Tribunal Superior solo podría permanecer en dicha función un año, en lugar del

período de cuatro años tenía la función que en ese momento en la Ciudad de México, o de los tres años que contemplaba el Proyecto del Jefe de Gobierno, sin posibilidad de reelección, lo cual agravaba la posibilidad de un contrapeso por parte del Poder Judicial frente al resto de los poderes.

Esto último, además, es significativo, ya que en ese momento la duración de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia, como se señaló, tenía un plazo de cuatro años, la Jefatura de Gobierno seis años, y los diputados del Congreso tres años. Contrariamente a esto, en la misma Asamblea Constituyente los mismos partidos políticos que propugnaron por la limitación del plazo para la presidencia del Tribunal, impulsaron y lograron que los diputados pudieran tener la posibilidad de reelegirse por un período adicional de tres años.

Con todo lo anterior se evidenció que la supuesta preocupación por democratizar, ciudadanizar y transparentar el desempeño del Poder Judicial, que supuestamente inspiró esta propuesta de la Comisión de Poder Judicial y Órganos Autónomos, así como la misma Asamblea Constituyente, tuvo como verdadero objetivo controlar el Poder Judicial desde otras estructuras de gobierno.

Tal falta de independencia y autonomía para el Poder Judicial haría imposible que el órgano jurisdiccional realizara su labor de tutela judicial efectiva frente a los otros poderes en perjuicio de los gobernados. Esta sujeción a los otros poderes y el debilitamiento institucional del Poder Judicial constituía un injustificado ataque al Estado de Derecho y a la justiciabilidad y

garantía de los derechos humanos que la Constitución proclamaba defender.

Quien fuera Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la propia Ciudad de México, el Doctor Edgar Elías Azar, en funciones durante los trabajos de la Asamblea Constituyente, y quién, junto con algunos magistrados de ese Tribunal presentara el primer recurso de control constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, afirma con contundencia que el texto original aprobado por la Asamblea Constituyente, "...elimina toda la posibilidad real de consolidar la independencia del Poder Judicial local."<sup>538</sup>

#### 8.4.3 *La intención de controlar al Poder Judicial*

Es claro que diversos actores políticos, tanto diputados constituyentes, como partidos políticos y otras estructuras del propio estado a nivel federal y local, cayeron en la tentación de aprovechar la oportunidad que ofrecía la redacción de una Constitución para la Ciudad, para limitar las facultades del Poder Judicial de la capital, para someterlo al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo local.

Esto no solo afectaría a la propia judicatura, sino que a la postre impactaría de manera más grave a la ciudadanía,

---

<sup>538</sup> Elías Azar, Edgar, *Independencia Judicial y Liberalismo en México: Estudio sobre la situación Histórico-Ideológica de la Justicia Mexicana*, México, Porrúa, 2018, p. 130.



poniendo el riesgo el goce de los derechos establecidos en la Constitución a su favor y haciendo nugatoria la tutela judicial efectiva, con un Poder Judicial disminuido, debilitado y dependiente de los otros poderes.

Esta problemática del constante acecho, de otros poderes y actores políticos no es privativa de la Ciudad de México o del país. Como señala Murillo de la Cueva, en el caso europeo también existen serias amenazas institucionales para el Poder Judicial, debido a que la capacidad de este poder no pasa desapercibida para otros poderes. Ese poder de los jueces “llama y atrae” a otros poderes públicos, e incluso privados. Por eso, es de la mayor importancia proteger institucionalmente al Poder Judicial y a los juzgadores que lo integran, a efectos de preservar la garantía de que su función permitirá la defensa y fortalecimiento de los derechos humanos.<sup>539</sup>

En el caso de la Ciudad de México este acecho fue muy evidente, derivado de lo atractivo que puede resultar las capacidades de este Poder para otros actores políticos. Como se dijo en el Capítulo 4, las discusiones del Proyecto se dieron inicialmente en el interior de la propia Comisión. Cuando se inició el análisis de la propuesta de conformación del Poder Judicial, del Consejo de la Judicatura, del Consejo Judicial Ciudadano y de la Sala Constitucional, la revisión inicialmente se realizó con bastante seriedad por un pequeño grupo de

---

<sup>539</sup> Cfr. Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, *op. cit.*, p. 361.

diputados de diversos partidos representados en la Comisión y fuera de las instalaciones propias de los trabajos constituyentes.

Había hasta ese momento una intención real de hacer una regulación equilibrada que, si bien estableciera límites y controles al Poder Judicial para evitar abusos desde su interior, transparentara su funcionamiento, realmente democratizara y “ciudadanizara” la función jurisdiccional. Esto era importante ante las acusaciones de abusos, falta de transparencia y corrupción, por lo cual se advertía esos objetivos como necesarios y deseables.

El fin era lograr el fortalecimiento y “blindar” su independencia respecto de otros poderes y actores políticos. Incluso se propuso la posibilidad de darle independencia financiera y poder proponer y negociar directamente su presupuesto, o bien establecer un parámetro objetivo a efectos de que la negociación de su presupuesto no pusiera “de rodillas” al Poder Judicial frente al Legislativo o el Ejecutivo.

Finalmente, y después de largas y acaloradas discusiones en el seno de la Comisión, en una mañana se presentaron en la sede de la Comisión los más altos representantes de las fracciones parlamentarias de los principales partidos —PRI, PAN, PRD y Morena— con una propuesta pre-acordada entre ellos. La gran mayoría de los diputados de la Comisión aprobaron la propuesta, en evidente disciplina con los líderes de sus partidos. Esta propuesta fue finalmente avalada por el Pleno de la Asamblea Constituyente y declarada inconstitucional por la Suprema Corte algunos años después.

*8.4.4 Colofón sobre el fortalecimiento o avasallamiento del Poder Judicial en el Proyecto y en la Constitución adoptada*

En conclusión, la propuesta originalmente aprobada por la Asamblea Constituyente no abonó el fortalecimiento del Poder Judicial. En virtud de esto, tampoco lo dotó de elementos para constituirse en garante de los derechos humanos en la Ciudad. En este orden de cosas los derechos, como las garantías consignadas en el texto constitucional, iban en camino de convertirse en una lista de buenos deseos.



## **CAPÍTULO 9**

### **EL PODER JUDICIAL COMO GARANTE DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

#### ***9.1 El Poder Judicial como poder del Estado***

Durante siglos los seres humanos buscaron una fórmula que impidiera los abusos de las personas que ejercían el gobierno, según indica Joel Carranco Zúñiga.<sup>540</sup> Esa búsqueda encuentra ejemplos en la idea de gobierno mixto de Polibio, en los planteamientos de Locke sobre la forma en que debía dividirse el ejercicio del poder o en los pesos y contrapesos de los que hablara Montesquieu en su teoría de la división de poderes. En las primeras propuestas para evitar abusos por parte de quienes detentaban en poder, los órganos jurisdiccionales no tenían un papel muy importante. Locke, por ejemplo, se refería al Poder Federativo en lugar de dar un lugar preponderante a la judicatura en esa búsqueda de equilibrios. Montesquieu, a su vez, aun cuando sí contempla al Judicial como uno de los poderes que podría generar contrapesos en el

---

<sup>540</sup> Cfr. Carranco Zúñiga, Joel, *Poder Judicial*, 2ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 41.

ejercicio del poder, señalaba que los jueces eran simplemente la boca que pronunciaba las palabras de la ley.

Sin embargo, los planteamientos de estos y otros autores fueron la semilla para que, con el paso del tiempo, el Poder Judicial fuera adquiriendo mayor peso en esa búsqueda de equilibrios, hasta convertirse en el encargado de velar porque la acción del Poder Ejecutivo, del Parlamento e incluso de los particulares, se mantuviera en los marcos derivados de la Constitución y las leyes.<sup>541</sup> Señala Joel Carranco, en este sentido, que “el más rudimentario buen criterio señala que en una sociedad organizada jurídicamente todos deben actuar jurídicamente y alguien debe determinar cuándo se actúa así”.<sup>542</sup> Ese papel lo ha tomado el Poder Judicial y, por tanto, el componente esencial de la separación de los poderes para hablar de un verdadero Estado de Derecho es la existencia de una judicatura independiente que pueda determinar, sin presiones y sin sometimientos, la juridicidad de la acción o inacción del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.<sup>543</sup> Si ni el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo pueden cuestionar o condicionar la juridicidad de los fallos judiciales, los jueces constituirán un poder fundamental en una sociedad libre.

Así, claramente no puede negarse que la importancia Poder Judicial en el equilibrio de la actividad desplegada por el Estado

---

<sup>541</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>542</sup> *Ibidem*.

<sup>543</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 42-43.

es primordial y la independencia de ese Poder es factor fundamental de su razón de ser y su finalidad. Como señala Rafael Bustos:

“Basta con recordar el viejo artículo 16 de la Declaración francesa de derechos para afirmar que la definición de la división de poderes es uno de los elementos esenciales que configura la definición de la constitución de un Estado. La independencia judicial es un elemento clave de esa división de poderes.”<sup>544</sup>

## ***9.2 El papel del Poder Judicial en una Ciudad democrática***

El papel que juega el Poder Judicial en los regímenes democráticos es importantísimo cuando los jueces cultivan, por una parte, una firme adhesión interna a las normas básicas del sistema y, por otra, manifiestan imparcialidad respecto de los conflictos de intereses que tienen que resolver.<sup>545</sup> Los jueces en una democracia tienen entre sus funciones primordiales defender los derechos y actuar como elementos contramayoritarios para defender los contenidos propios de una democracia sustantiva. La judicatura no tiene la función de expresar en sus fallos la voluntad de la población sino, por el

---

<sup>544</sup> Bustos Gisbert, Rafael, “Comunicación transjudicial en Europa en defensa de la independencia de los jueces”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, (enero-junio 2020), p. 71.

<sup>545</sup> Cfr. Garzón Valdés, Ernesto, “El papel del Poder Judicial en la transición a la democracia”, *Isonomía*, núm. 18, abril de 2003, p. 27.

contrario, poner límites a los posibles extravíos inconstitucionales de los representantes de esa voluntad.<sup>546</sup> Garzón Valdés refiere en este sentido la existencia de un “coto vedado”, en el que tendrían que resguardarse los derechos no negociables como condición necesaria de la democracia.<sup>547</sup>

En esta misma dirección, Ferrajoli señala que “los derechos fundamentales, precisamente porque están igualmente garantizados para todos y sustraídos a la disponibilidad del mercado y de la política, forman la *esfera de lo indecible que y de lo indecible que no*”.<sup>548</sup> Para el profesor italiano, además, “los derechos fundamentales actúan como factores no solo de legitimación sino también y, sobre todo, como factores de deslegitimación de las decisiones y de las no decisiones”. Por tanto, se configuran como vínculos sustanciales impuestos a la democracia política.<sup>549</sup>

Esta idea se ve reflejada en el texto constitucional de la capital desde su artículo 1, en el cual se señala de manera clara:

“En la Ciudad la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por conducto de sus poderes públicos y las figuras de democracia directa y

---

<sup>546</sup> Cfr. *ibidem*, p. 28.

<sup>547</sup> Garzón Valdés, Ernesto, “El consenso democrático: fundamento y límites del poder de las minorías, *Isonomía*, núm. 12, 2000, p. 20.

<sup>548</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos humanos y garantías. La ley del más débil*, 8ª ed., Madrid, Trotta, 2016, pp. 23-24.

<sup>549</sup> Cfr. *ibidem*.



participativa, *a fin de preservar, ampliar, proteger y garantizar los derechos humanos* y el desarrollo integral y progresivo de la sociedad.”<sup>550</sup>

Los derechos humanos y su protección se colocan, de esta manera, en un lugar fundamental en una Ciudad democrática como la capital de la República mexicana y, por ello, el papel del Poder Judicial como uno de los órganos en que recaen diversos mecanismos de exigibilidad para la defensa de ese coto vedado es fundamental para los contenidos sustantivos de la democracia.

En palabras de Edgar Elías Azar:

“Democratizar el poder judicial, implica defender varias cosas desde el perspectiva judicial: la transparencia, la accesibilidad de todos a la justicia, acercar a los jueces a la ciudadanía, respeto a los derechos humanos, un compromiso con los principios fundamentales del Derecho y del Estado.”<sup>551</sup>

### **9.3 La tutela judicial efectiva**

La tutela judicial efectiva es uno de los conceptos de mayor importancia cuando se analiza la naturaleza de la función del Poder Judicial como garante de los derechos humanos. De poco serviría que el texto constitucional hubiera reconocido de

---

<sup>550</sup> Artículo 1, párrafo 2. Énfasis añadido.

<sup>551</sup> Elías Azar, Edgar, *op. cit.*, p.151.

manera exhaustiva todos los derechos humanos establecidos no solo en los tratados internacionales, sino en las más recientes resoluciones de los órganos jurisdiccionales a nivel global y todos los derechos de última generación, si no se hubiera concretado en el texto constitucional los elementos básicos para hacer efectivos tales derechos para los ciudadanos.

El establecimiento en la Constitución de los procesos y las instituciones para que, en caso de vulneración de los derechos fundamentales, el ciudadano pudiera exigir su respeto y cumplimiento ante los órganos del Estado es pieza fundamental del Estado de Derecho. De igual importancia es el derecho sustantivo como el derecho de toda persona a que exista un procedimiento expedito y perfectamente establecido, así como un tribunal independiente e imparcial que tutele sus derechos cuando estos son vulnerados.

Esta garantía de la que es titular el ciudadano, puede hacerla valer frente otros ciudadanos, pero de manera destacada puede hacerla valer contra de los propios órganos del Estado y el gobierno cuando sus derechos son vulnerados. De ahí que, si se anhelaba que la Constitución de la Ciudad de México fuera la vanguardia en materia de derechos humanos, era necesario establecer también los elementos procesales e institucionales, particularmente por lo que hace al Poder Judicial. De esta manera habría más caminos institucionales para hacer realidad la tutela judicial efectiva de los derechos humanos consagrados en la propia Constitución, y con ello preservar el Estado de Derecho en la Ciudad de México.

El derecho a la tutela judicial efectiva o “derecho a la jurisdicción”, es decir el derecho a defenderse, corresponde a todo hombre, y es inherente a su personalidad, y los tratados, constituciones y leyes se limitan a positivarlos.<sup>552</sup> Así coincidimos con Toller cuando señala que existen al menos cuatro derechos que se identifican como fundamentales y que conforman el amplio derecho a la jurisdicción, esto es, el derecho a acceder al proceso, el derecho al debido proceso durante el juicio, el derecho a una sentencia justa y el derecho del justiciable que tiene la razón a recibir una tutela jurisdiccional concreta y efectiva.<sup>553</sup>

En este sentido debe tenerse en cuenta que no podría aspirarse, por ejemplo, a un derecho de un proceso justo si el propio proceso y las instituciones que lo integran no hubieran estado establecidos en el texto constitucional. Ni podríamos aspirar a una sentencia justa si los jueces a quienes toca dictar tales sentencias no contaran con garantías para ello, y particularmente la garantía para resolver sin presiones que vulneren su independencia e imparcialidad. Tampoco podría

---

<sup>552</sup> Cfr. Toller, Fernando M., *Libertad de prensa y tutela judicial efectiva. Estudio de la prevención judicial de daños derivados de informaciones*, Buenos Aires, La Ley, 1999, p. 427.

<sup>553</sup> Cfr. *ibidem*; y Toller, Fernando M., “Fundamentos filosóficos y procesales del derecho a la tutela judicial efectiva”, en Vigo, Rodolfo L. y Gattinoni de Mujía, María (Dirs.), *Tratado de Derecho Judicial*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2013, t. I (Parte General), cap. XIV, pp. 485-512, en esp. 490-491.

ofrecerse garantías al ciudadano para el cumplimiento de las resoluciones judiciales, si los jueces en lo individual y el Poder Judicial en general estuvieran limitados por la ley y las instituciones para tal efecto. Estos elementos son fundamentales del Estado de Derecho, como lo señala Toller:

“Estos derechos a acceder a los tribunales, a que la judicatura decida con justicia y a que tutele los derechos e intereses de los sujetos jurídicos que litigan con razón, son principios básicos de un Estado de Derecho y piedra de toque del sistema jurídico. En efecto su negación conduciría a la desprotección del justiciable, y esto, en definitiva, significaría la frustración parcial o total de los fines del Derecho.”<sup>554</sup>

#### ***9.4 Los órganos del Poder Judicial y la protección de los derechos***

##### *9.4.1 Justiciabilidad y exigibilidad: la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías*

Como ya se ha señalado, la Constitución Política de la Ciudad de México establece que el Tribunal Superior de Justicia tiene entre sus funciones el proteger y salvaguardar los derechos humanos y sus garantías reconocidos por la Constitución local y

---

<sup>554</sup> *Idem*, *Libertad de prensa y tutela judicial efectiva...*, *op. cit.*, p. 427. Cfr. también *idem*, “Fundamentos filosóficos y procesales...”, *op. cit.*, t. I, pp. 491-493.

por los tratados internacionales.<sup>555</sup> Este mandato se ve reflejado en diversas disposiciones de la legislación secundaria de la Ciudad de México,<sup>556</sup> pero existe un cuerpo normativo que marca pautas muy concretas en la actuación de las autoridades capitalinas con relación a los derechos humanos. Este ordenamiento, al que ya se ha hecho mención anteriormente, es la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México.<sup>557</sup>

---

<sup>555</sup> Cfr. artículo 35, apartado C, inciso b). En el mismo sentido, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México señala que el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México funcionará en Pleno y en Salas y tendrá entre sus atribuciones las siguientes:

“Proteger y salvaguardar los derechos humanos y sus garantías reconocidos por la Constitución Política de la Ciudad de México y los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los cuales el Estado mexicano sea parte” (artículo 4, fracción II).

En:

[www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/31446ed4787e873ab79e6e7c54af8edb514a068b.pdf](http://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/31446ed4787e873ab79e6e7c54af8edb514a068b.pdf), consultada el 05-09-2023.

<sup>556</sup> Solamente por mencionar un caso es conveniente recordar que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México contempla en su artículo 196 la existencia de una Dirección de Orientación Ciudadana y Derechos Humanos que tiene competencia, entre otras cosas, para “promover, difundir y fomentar los Programas referentes a la impartición de la justicia y de protección de los Derechos Humanos”.

<sup>557</sup> Puede vérsela *in extenso* en la web del Congreso de la Ciudad, . [https://congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/LEY\\_CONSTITUCIONAL\\_DE\\_DERECHOS\\_HUMANOS\\_Y\\_SUS\\_GARANTIAS\\_DE\\_LA\\_CIU\\_DAD\\_DE\\_MEXICO.pdf](https://congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/LEY_CONSTITUCIONAL_DE_DERECHOS_HUMANOS_Y_SUS_GARANTIAS_DE_LA_CIU_DAD_DE_MEXICO.pdf); consultada el 24-03-2023.

Su Título Tercero se dedica a las responsabilidades de las autoridades y los mecanismos para la exigibilidad y justiciabilidad. En él se indica de manera clara que la justiciabilidad “consiste en la acción legal que les permite a sus titulares reclamar o exigir el cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos ante las instancias jurisdiccionales competentes”.<sup>558</sup>

La Ley Constitucional señala también que todos los poderes públicos de la Ciudad de México incluido, por supuesto, el Judicial, tienen, en el ámbito de sus respectivas competencias, entre otras, las siguientes obligaciones en materia de derechos humanos: a) promoverlos por la educación, formación e información, para favorecer su ejercicio; b) respetarlos , por lo que se deben abstener de acciones que los menoscaben, interfieran con ellos, u obstaculicen su ejercicio y disfrute; c) garantizarlos mediante acciones afirmativas para favorecer su cumplimiento efectivo, generando condiciones favorables para su ejercicio o por la prestación directa de un servicio por el gobierno; d) garantizarlos derechos sin discriminación; e) transversalizar el enfoque de derechos en el desempeño de sus funciones; f) adoptar medidas de nivelación e inclusión en el ejercicio de sus funciones; g) identificar prácticas discriminatorias en materias de su competencia y en la prestación de servicios públicos, a fin de adoptar medidas para modificarlas; h) adoptar medidas contra la discriminación,

---

<sup>558</sup> Artículo 12.2. Publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 08 de febrero de 2019.

exclusión y violencia en todas sus formas, incluyendo campañas y programas de capacitación, tanto dentro de su área, como con relación a entidades no estatales y población en general; i) adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección de las personas frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación negativa, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos; j) capacitar a su personal en materia de derechos y en los contenidos de la Constitución de la Ciudad de México y de esa Ley; k) revisar que la normatividad relativa a su funcionamiento sea adecuada para garantizar el respeto y tutela de los derechos; l) prever partidas presupuestales para garantizar el cumplimiento de los derechos y la reparación integral por violación a los mismos; m) celebrar acuerdos institucionales e interinstitucionales para favorecer la satisfacción de los derechos y abstenerse de celebrar convenios o contratos que puedan ocasionar retrocesos o violaciones a los mismos; n) implementar mecanismos que posibiliten la participación ciudadana en las materias de su competencia; o) elaborar materiales de difusión que permitan conocer los derechos a ejercer a través de dicha instancia y los procedimientos para exigir su cumplimiento; p) establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos ante instancias especializadas imparciales; q) promover la enseñanza de los derechos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales, en los términos constitucionales, de la Ley y de las demás disposiciones aplicables; r) garantizar la igualdad sustantiva y la paridad de género; s) promover una cultura de paz y establecer mecanismos para la solución no violenta de

conflictos y el respeto a la diversidad en la normatividad interna de los órganos de gobierno; t) adoptar medidas tendientes a conciliar la vida laboral, escolar y familiar, para compatibilizarlas con las responsabilidades de cuidado, dirigidas al personal que trabaja en las dependencias de la Ciudad, e impulsar su adopción en el sector privado, pudiendo incluir esquemas de horarios flexibles, y las opciones de combinar el trabajo presencial y en el hogar y de compactar la jornada laboral en un horario corrido; u) garantizar el acceso, con el mínimo de formalidades, en la interposición de acciones administrativas y jurisdiccionales para la defensa de los derechos, en los términos de la Constitución de la Ciudad; v) señalar en términos claros y accesibles y difundir ampliamente las condiciones a cumplir para acceder a los programas, acciones y servicios que están dirigidos a determinados grupos para cerrar brechas de desigualdad, discriminación y exclusión; 2) hacer cumplir las leyes pertinentes en materia de derechos; y x) las demás previstas en la Constitución local y demás instrumentos legales aplicables.<sup>559</sup>

El artículo 111 de esta Ley indica, además, que corresponde al Tribunal Superior de Justicia aplicar y garantizar los derechos humanos en las resoluciones que se emitan de acuerdo con los principios y normatividad establecidos en ese mismo cuerpo normativo. Asimismo, el artículo 112 determina que los órganos jurisdiccionales deberán aplicar en todas sus

---

<sup>559</sup> Cfr. Artículo 108 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías.



resoluciones el control difuso de constitucionalidad en materia de derechos humanos, ya sea de oficio o a petición de parte y que, cuando existan varias normas e interpretaciones jurídicamente válidas tendrán, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que sea acorde a los derechos humanos y favorezca la protección más amplia de estos, a fin de evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

El Título Sexto de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías se refiere al enfoque de derechos humanos:

“[S]erá el marco conceptual y normativo que orientará el diseño, gestión, presupuestación, ejecución y evaluación de la actividad pública y la planeación para el desarrollo en la Ciudad de México, guiará la acción e intervención de las autoridades a través de los diferentes planes, políticas públicas, programas y medidas administrativas, legislativas y judiciales”.<sup>560</sup>

La transversalización de este enfoque en la función pública, de acuerdo con lo establecido por esta Ley, tendrá como propósito esencial redefinir las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía. Para ello, los principios que regirán este enfoque son:

---

<sup>560</sup> Artículo 115.

- “a) Universalidad;
- b) Exigibilidad y justiciabilidad;
- c) Integralidad;
- d) Igualdad y no discriminación;
- e) Participación ciudadana;
- f) Transparencia;
- g) Rendición de cuentas;
- h) Efectividad, y
- i) Transversalidad.”<sup>561</sup>

Para la adecuada implementación del enfoque de derechos humanos en la planeación y elaboración de planes, políticas públicas, programas y medidas legislativas, ejecutivas y judiciales, la Ley contempla una serie de elementos, entre los cuales se encuentran:

“a) Identificar a las personas titulares de derechos y sujetos obligados, así como de las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la no realización de los derechos;

b) Valorar la capacidad de titulares de derechos para ejercer y reclamar la garantía de los mismos y de los sujetos obligados para cumplir con sus deberes, a fin de elaborar las estrategias necesarias para fortalecer esas capacidades;

c) Orientar el diseño, vigilancia y evaluación conforme a los estándares, ejes rectores y principios de interpretación y

---

<sup>561</sup> Artículo 116.

aplicación de los derechos previstos en los instrumentos internacionales, en la Constitución Federal y en la Constitución Local;

d) Elaborar las estrategias necesarias para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos a todas las personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, con especial énfasis en aquellas que pertenezcan a grupos de atención prioritaria y que se encuentren en situación de desventaja social;

e) Empoderar a las personas y grupos o comunidades para exigir sus derechos a través de la creación de instrumentos para su exigibilidad;

f) Responsabilizar a las autoridades del cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos;

g) Crear mecanismos accesibles, transparentes y eficaces para garantizar la reparación del daño y la garantía de no repetición;

h) Incentivar la participación de la ciudadanía, de los diversos sectores sociales y considerar sus planteamientos y propuestas para la identificación, gestión, seguimiento y evaluación de la política pública;

i) Crear mecanismos de concertación entre las autoridades de la Ciudad de México bajo los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad de la acción pública;

j) Considerar la territorialidad en la elaboración de las políticas públicas, en relación con el proceso de desarrollo urbano y el derecho a la ciudad; y

k) Asignar los recursos adecuados para el avance progresivo en el cumplimiento de los derechos humanos,

satisfaciendo los niveles mínimos esenciales de los derechos, bajo los principios del máximo uso de recursos disponibles y no regresividad, a través de objetivos, metas e indicadores.”<sup>562</sup>

En su artículo 118 la Ley determina también la transversalidad para todo el ejercicio de la función pública de las siguientes perspectivas:

- a) Género;
- b) Igualdad y no discriminación;
- c) Inclusión;
- d) Accesibilidad;
- e) Interés superior de las niñas, niños y adolescentes;
- f) Etaria;
- g) Diseño universal;
- h) Interculturalidad;
- i) Sustentabilidad, y
- j) Integralidad.<sup>563</sup>

---

<sup>562</sup> Artículo 117.

<sup>563</sup> Por su parte, el artículo 19 la Ley señala, además, que en el diseño, gestión, presupuestación, ejecución y evaluación de la actividad pública,

Estas perspectivas deben emplearse en todas las actuaciones y procesos de la actividad pública y en su aplicación se considerarán los efectos de la actividad pública en el bienestar de grupos de personas, así como la importancia de fortalecer su autonomía y la participación en la toma de decisiones.<sup>564</sup> Estos son aspectos generales que deben tomar en cuenta todos los órganos que integran el Poder Judicial de la Ciudad de México,

---

todas las autoridades deberán atender las perspectivas de transversalidad e integralidad de conformidad con lo siguiente:

“a) Dirigir la atención prioritaria hacia las personas que sufren discriminación y están desfavorecidas en cualquier contexto dado, especialmente los grupos más pobres y los que sufren discriminación múltiple por cuestión de interseccionalidad; b) Fortalecer las capacidades de acopio y análisis de datos para garantizar que estos se encuentren desglosados, en la medida de lo posible, por criterios de origen étnico o nacional, apariencia física, color de piel, lengua, género, edad, discapacidades, condición social, situación migratoria, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencia sexual, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, estado civil y cualquier otra categoría sospechosa; c) Promover medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa para favorecer la igualdad sustantiva; d) Colocar la información de los planes, programas, políticas y proyectos disponible en formatos accesibles para todas las personas que habitan la Ciudad, y; e) Prever actividades en materia de educación cívica, campañas de comunicación y el fortalecimiento institucional para promover actitudes no discriminatorias y un cambio de comportamiento a favor del respeto a los derechos humanos”.

<sup>564</sup> Cfr. artículo 120.

que se suman, tras la reforma constitucional federal de 10 de junio de 2011, a las labores de control y al papel que juegan en México todos jueces locales como protectores de derechos. Por último, existen mecanismos específicos a cargo de sus órganos jurisdiccionales, cuyo diseño se dirige a lograr dar cumplimiento al mandato de justiciabilidad establecido en la Constitución de la capital.

#### *9.4.2 La Sala Constitucional y su cometido en la protección de los derechos*

El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad cuenta con una Sala Constitucional de carácter permanente. Es la máxima autoridad local en materia de interpretación de la Constitución de la Ciudad de México. Se encarga de garantizar la defensa, integridad y supremacía de la Constitución, así como la integridad del sistema jurídico local sin perjuicio de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>565</sup> Dicha Sala se integra por siete magistradas y magistrados designados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, que duran en su cargo ocho años.<sup>566</sup>

Dentro de las competencias con las que cuenta la Sala Constitucional, algunas pueden encaminarse a la defensa de los

---

<sup>565</sup> Cfr. artículo 36, apartado A, numeral 1 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

<sup>566</sup> Cfr. *ibidem*, numerales 2 y 3.

derechos humanos. De hecho, uno de los principios a los que debe sujetarse la Sala es la maximización de los derechos, que puede definirse como:

“[...]la actividad jurisdiccional que debe atender la Sala Constitucional con el objeto de ampliar el contenido de protección de un derecho fundamental reconocido en la Constitución local, tomando como referencia lo previsto en el parámetro de regularidad constitucional”.<sup>567</sup>

Las controversias constitucionales, por ejemplo, pueden servir de manera indirecta para la protección de los derechos cuando, a partir de la invasión de competencias por parte de una autoridad, se vulneren dichos derechos. Estas controversias pueden suscitarse entre: a) la persona titular de una Alcaldía y el Concejo; b) dos o más alcaldías; c) una o más Alcaldías y el Poder Ejecutivo o Legislativo, o algún Organismo Constitucional Autónomo de la Ciudad; d) los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad, y e) los Organismos Constitucionales Autónomos de la Ciudad y el Poder Ejecutivo o Legislativo de la Ciudad.<sup>568</sup> Dado que la Sala Constitucional puede disponer lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho generadas al amparo de la competencia controvertida,<sup>569</sup> este mecanismo de control podría funcionar en ocasiones, de forma

---

<sup>567</sup> Artículo 6, fracción II de la Ley Orgánica de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México.

<sup>568</sup> Cfr. *ibidem*, artículo 10.

<sup>569</sup> Cfr. *ibidem*, artículo 13.

indirecta, para proteger los derechos humanos reconocidos en la Ciudad de México.

Las acciones de inconstitucionalidad son otro mecanismo de control a través del cual se pueden proteger los derechos, al declarar inválidas las normas locales de carácter general que sean total o parcialmente contrarias a la Constitución local o a los derechos que en ella se reconocen. Las acciones de inconstitucionalidad son un medio de control abstracto que puede ser interpuesto por: a) la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México; b) cuando menos el treinta y tres por ciento de las diputadas y diputados del Congreso; c) cualquier Organismo Constitucional Autónomo en la materia de su competencia; d) la persona titular Fiscal General de Justicia; e) los partidos políticos en materia electoral, y f) la ciudadanía que considere afectados sus derechos por la vigencia de una ley, siempre que la solicitud cuente con al menos cinco mil firmas de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad.<sup>570</sup>

A través de las acciones por omisión legislativa, de las que también puede conocer la Sala Constitucional, se puede evitar la violación a derechos humanos, pues estas proceden cuando el Poder Legislativo o el Ejecutivo no hayan probado o publicado alguna ley, decreto o norma local de carácter general o

---

<sup>570</sup> Cfr. *ibidem*, artículo 15.



reglamentaria de la Constitución local, o habiéndolas aprobado se estime que no cumplen con los preceptos constitucionales.<sup>571</sup>

De esta forma, si por inacción de alguno de estos poderes no se cumple con las obligaciones que derivan de las normas que protegen derechos contenidas en la Constitución de la capital, podría plantearse este mecanismo de control.<sup>572</sup>

Otro mecanismo a través del cual se pueden proteger derechos humanos son las acciones de cumplimiento. Estas se interponen ante la Sala Constitucional en contra de toda acción u omisión de las personas titulares de los poderes públicos, los Organismos Autónomos Locales y las Alcaldías cuando se muestren renuentes a cumplir con sus obligaciones constitucionales y con las resoluciones judiciales. El ejercicio de esta acción, según se establece en la Ley Orgánica de la Sala Constitucional, puede darse en cualquier tiempo, mientras subsista la renuencia por parte de la autoridad a cumplir con sus obligaciones constitucionales y con las resoluciones judiciales.<sup>573</sup>

---

<sup>571</sup> Cfr. *ibidem*, artículo 16.

<sup>572</sup> Cfr. *ibidem*. Las acciones por omisión legislativa pueden ser interpuestas por: a) la o el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México; b) cualquier organismo constitucional autónomo local en la materia de su competencia; c) el o la Fiscal General; d) las Alcaldías; e) el equivalente al quince por ciento de los integrantes del Congreso, y f) la ciudadanía, siempre que la solicitud cuente con al menos cinco mil firmas de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad (artículo 17).

<sup>573</sup> Cfr. *ibidem*, artículo 19.

Un aspecto que no puede dejarse de lado es que las acciones de incumplimiento pueden ser interpuestas por cualquier persona cuando se trate de derechos humanos. Sin embargo, estas acciones no procederán cuando la persona afectada tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la resolución y en el caso de cumplimiento de obligaciones constitucionales, cuando estas no sean materia de otro medio de control constitucional local.<sup>574</sup>

Finalmente, la Sala Constitucional tiene competencia también para conocer sobre las impugnaciones a las resoluciones definitivas emitidas por las o los Jueces de Tutela, las cuales deberán ser interpuestas por la parte quejosa dentro del término de diez días contados a partir de aquel en que surta efectos la notificación de la resolución emitida.<sup>575</sup>

A través de este mecanismo únicamente pueden recurrirse las resoluciones definitivas emitidas por el juez de tutela respecto de la acción de protección efectiva de derechos en dos supuestos: 1) cuando se haya decidido u omitido decidir sobre la constitucionalidad de normas locales de carácter general, en un ejercicio de control difuso a la luz del contenido de la Constitución Política de la Ciudad de México, cuando hubieren sido planteadas, o 2) cuando se hubiere establecido la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de la Ciudad de México, o se hubiere omitido decidir sobre tales

---

<sup>574</sup> Cfr. *ibidem*, artículos 21 y 24.

<sup>575</sup> Cfr. *ibidem*, artículo 25.

cuestiones cuando hubieren sido planteadas.<sup>576</sup> Los criterios de resoluciones de la Sala en relación con la acción de protección efectiva de derechos humanos serán vinculantes para los jueces de tutela.<sup>577</sup>

#### *9.4.3 Los jueces de tutela de los derechos humanos de la Ciudad de México*

El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México cuenta con juzgados de tutela de derechos humanos. Conocen de la acción de protección efectiva de derechos, de conformidad con lo que establece el artículo 36, apartado B, numeral 3 de la Constitución.<sup>578</sup>

La acción de tutela surge como un nuevo mecanismo de protección de los derechos humanos. Busca alinear los contenidos del texto constitucional de la capital con el mandato del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce el derecho que tiene toda persona a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales.

---

<sup>576</sup> Cfr. *ibidem*, artículo 26.

<sup>577</sup> Cfr. *ibidem*, artículo 27.

<sup>578</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, artículo 66.

Por su naturaleza, este mecanismo de protección de carácter jurisdiccional fortaleció un ámbito de acción en materia de protección de los derechos que, si bien estaba cubierto hasta cierto punto por la labor de instituciones como la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, evidenciaba limitaciones debido a la falta de vinculatoriedad de las recomendaciones de esa institución. Desde luego, esta característica es propia de organismos que buscan flexibilidad para acercar la protección de sus derechos a grupos que generalmente encuentran dificultades para acceder a los tribunales. Sin embargo, debido a las particularidades de la acción de protección efectiva, aunque en ella se deban seguir ciertas formalidades, también rigen principios que garantizan que se respeten los derechos y que las autoridades se ciñan al texto de la Constitución local, a fin de hacer realidad el nuevo paradigma que de ella se deriva.

La acción de protección efectiva se define en la Ley como:

“[...] el mecanismo por medio del cual los jueces tutelares conocen de manera directa las posibles violaciones a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, contra los que se inconformen el titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo al inicio y/o durante la sustanciación del algún procedimiento competencia de la Administración Pública.”<sup>579</sup>

---

<sup>579</sup> *Ibidem.*

Las reclamaciones de tutela son procedentes contra la acción u omisión de alguna autoridad u Órgano Autónomo de la Ciudad de México que constituya una probable violación, que viole o que haya violado los derechos contemplados en la Constitución.<sup>580</sup> La Ley Orgánica señala que la acción de protección efectiva puede interponerse en cualquier momento sin mayores formalidades y a través de solicitud oral o escrita y en todos los casos se aplicará la suplencia en la deficiencia de la queja.<sup>581</sup>

Una vez que el Juez de Tutela recibe la acción efectiva, requerirá en un plazo no mayor a tres días hábiles a la autoridad o autoridades que intervinieron, para que rindan un informe sobre los hechos controvertidos dentro de los dos días hábiles siguientes a su notificación.<sup>582</sup> Después de rendido el informe, el Juez de Tutela debe acordar dentro de los dos días siguientes el desahogo de las pruebas ofrecidas y, desahogadas estas diligencias y después de dar la oportunidad a las partes para

---

<sup>580</sup> Cfr. *ibidem*, artículo 67. La Ley Orgánica establece también la improcedencia de estas reclamaciones de tutela contra las resoluciones judiciales emitidas por otros órganos jurisdiccionales; cuando se trate de un hecho consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión que haya violado los derechos contemplados en la Constitución o en los casos de temas que fueron expresamente excluidos en la Constitución (artículo 68).

<sup>581</sup> Cfr. *ibidem*, artículo 69.

<sup>582</sup> Cfr. *ibidem*, artículo 71. En caso de que la autoridad no rinda el informe correspondiente en este plazo se tendrán por ciertos los hechos descritos por el quejoso.

formular alegatos, la autoridad emitirá la resolución respectiva.<sup>583</sup>

La resolución que declara fundada la acción efectiva tendrá por objeto restituir al quejoso en el pleno goce de sus derechos reconocidos por la Constitución, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación cuando el acto sea de carácter positivo. Si el acto es de carácter negativo, el efecto de la acción efectiva será obligar a la autoridad a que obre en el sentido de respetar el derecho de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que el mismo derecho exige.<sup>584</sup>

### ***9.5 El papel del Poder Judicial como garante de los derechos: retos y perspectivas***

#### *9.5.1 Independencia, autonomía y solidez del Poder Judicial*

La configuración final del Poder Judicial de la capital en la Constitución local, tras la intervención de la Suprema Corte de Justicia, se ha orientado de manera clara a la defensa de los derechos humanos. Sin embargo, la realidad que se vive en la Ciudad, tanto en el aspecto político e institucional, como en los instrumentos con los que se cuenta para la defensa de los derechos fundamentales, plantea una serie de retos y

---

<sup>583</sup> Cfr. *ibidem*, artículos 73-74.

<sup>584</sup> Cfr. *ibidem*, artículo 75.

perspectivas a la judicatura para lograr la materialización de los contenidos de la norma fundamental local en esa materia. A hacer patentes estos retos y plantear sus posibles soluciones se dedica este apartado.

Como hemos evidenciado en los Capítulos anteriores, uno de los principales retos para que se materialice la protección de los derechos humanos contenidos en la Constitución capitalina es el fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial como institución respecto del resto de los poderes de la entidad federativa, así como de la independencia de la labor jurisdiccional de los jueces y magistrados que lo conforman.

Hemos dado cuenta también del complicado proceso que fue necesario recorrer, para lograr que el texto actual de la Constitución de la Ciudad otorgara al Poder Judicial suficiente independencia para realizar su función. Tuvieron que pasar varios años y diversas instancias constituyentes, judiciales y legislativas, desde la propuesta de Constitución elaborada por el entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de México hasta el actual texto de la Constitución y las leyes que de ella emanaron en la materia.

El propio Proyecto propuesto por el Jefe de Gobierno, las discusiones en el seno de la Comisión de Poder Judicial y Organismos Autónomos, así como en el Pleno de la Asamblea Constituyente, los acuerdos entre los líderes de los diversos partidos políticos representados en la Asamblea, las diversas impugnaciones a través de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales presentadas ante la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, e incluso las propias resoluciones del máximo órgano de interpretación constitucional, evidenciaron la gran amenaza que representó para el Poder Judicial la conformación que originalmente se propuso para su integración, así como la clara intención del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y otros autores políticos por debilitarlo y por incrementar su influencia política respecto del mismo.

Finalmente, las resoluciones de las Controversias Constitucionales y de una de las Acciones de Inconstitucionalidad resueltas por la Suprema Corte de Justicia devolvieron al Poder Judicial de la Ciudad los elementos necesarios en la Constitución para ser el garante de los derechos fundamentales de los habitantes de la Ciudad, con suficientes elementos de independencia institucional indispensable para garantizar el equilibrio entre los poderes del Estado. Sin embargo, el ejercicio de tales facultades y la defensa del fortalecimiento de la judicatura que garantice su independencia no deja de ser uno de los mayores retos.

Debe afirmarse en justicia que esta problemática del constante asecho de otros poderes y actores políticos no es privativo de la Ciudad de México o del país. Como señala Murillo de La Cueva, en el caso europeo también existen serias amenazas institucionales para el Poder Judicial debido a que la capacidad de este poder no pasa desapercibida para otros poderes, y ese poder de los jueces “llama y atrae” a otros poderes, e incluso



señala que estos pueden ser públicos e incluso privados.<sup>585</sup> Es por eso de la mayor importancia proteger institucionalmente al Poder Judicial y a los juzgadores que lo integran a efecto de preservar la garantía de que su función finalmente permitirá la defensa y fortalecimiento de los derechos humanos contenidos en la Constitución.

Aun cuando se han dado cambios normativos importantes para fortalecer la autonomía e independencia del Poder Judicial, estos temas siempre han sido una preocupación en la judicatura de México. El Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados de la ONU, después de visitar el país en el año 2001, señaló de manera clara que el Poder Judicial era considerado como una prolongación del Poder Ejecutivo, lo que sumado a la “incompetencia, la ineficacia, la indiferencia y el desdén por los valores y principios fundamentales de la democracia y el Estado de Derecho en el seno del sistema no hacía sino agravar las cosas”.<sup>586</sup> El Relator señalaba en esa época que en México era patente el recelo, la falta de fe y la

---

<sup>585</sup> Cfr. Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, “*op. cit.*”, p. 361.

<sup>586</sup> Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, “Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: la independencia del Poder Judicial, la administración de justicia, la impunidad. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Dato’Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos”, Resolución E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, p. 42. En: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/103/45/PDF/G0210345.pdf?OpenElement>.

desconfianza de la población en las instituciones de administración de justicia.<sup>587</sup>

En el año 2010, México fue visitado nuevamente por la Relatoría Especial de Naciones Unidas y, en esa ocasión, el diagnóstico sobre los problemas que vivía la judicatura contempló nuevos elementos a tomar en cuenta. En esa ocasión, la Relatora Especial señaló que, debido al incremento de los actos violentos, principalmente de grupos vinculados a la criminalidad organizada, era indispensable que existiera una judicatura “sólida, independiente y efectiva en sus actuaciones”. Además, en el informe que presentó la Relatora se indicó que en el país persistían diversas deficiencias estructurales y orgánicas en el sistema judicial que repercutían en su independencia y autonomía.<sup>588</sup>

Más recientemente, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su examen periódico sobre México del año 2019, señaló que en el país existen frecuentes intentos de injerencia de actores públicos y privados en el Poder Judicial y que eran preocupantes las denuncias de ataques a jueces y magistrados con declaraciones generalizadas de corrupción, así como la

---

<sup>587</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>588</sup> Cfr. Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, “Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (Misión a México)”, Resolución A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/129/36/PDF/G1112936.pdf?OpenElement>, *passim*.

exhibición de nombres y la imposición de medidas disciplinarias a jueces que toman decisiones contrarias a los gobiernos.<sup>589</sup>

En el ámbito del Sistema Interamericano, el diagnóstico ha sido muy similar. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, en su Informe sobre la situación de los derechos humanos en México señaló que la falta de autonomía del Poder Judicial podía representar un importante obstáculo al acceso a la justicia. Según lo establecido en su informe, este órgano de garantía recibió información que evidenciaba que los jueces en México no contaban con la independencia necesaria para desarrollar su labor de manera adecuada.<sup>590</sup>

Ante este escenario se vuelve indispensable fortalecer al Poder Judicial a través de diversas medidas. Entre ellas se encuentra, en primer lugar, asignar un porcentaje fijo del presupuesto destinado al Poder Judicial a fin de evitar presiones que pudieran vulnerar su independencia y autonomía. Es necesario, además, dotar al Poder Judicial de las competencias, procedimientos y recursos necesarios para velar por el

---

<sup>589</sup> Cfr. Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, “Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México”, Resolución CCPR/C/MEX/CO/6, 7 de noviembre de 2019. Disponible en: [https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc\\_pub/ObservacionesFinales\\_ComiteDHO\\_NU\\_MX\\_2019.pdf](https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/ObservacionesFinales_ComiteDHO_NU_MX_2019.pdf), párr. 40 ss.

<sup>590</sup> Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre la situación de los derechos humanos en México 2015”, OEA/Ser. L./V/II, Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>.

cumplimiento de sus propias sentencias, así como establecer un sistema adecuado de rendición de cuentas, pues esto consolida la independencia e integridad de la judicatura.<sup>591</sup> Resulta indispensable, asimismo, adoptar un sistema integral de prevención y protección para los operadores de justicia, a fin de que no estén sujetos a presiones por parte de agentes estatales y no estatales,<sup>592</sup> así como garantizar el respeto del principio de irreductibilidad de salarios de jueces y magistrados.

Como se ha dado cuenta a lo largo de los Capítulos precedentes, desde la propuesta del texto original de la Constitución de la Ciudad, la discusión dentro de la Comisión de Poder Judicial y Órganos Autónomos, y en el interior del propio pleno de la Asamblea Constituyente, se develó la intención de diversos actores políticos, incluyendo el Poder Legislativo local, el Poder Legislativo federal y el Poder Ejecutivo de la Ciudad de México, así como de los partidos políticos y algunos diputados constituyentes. Esta intención fue la de establecer diversos mecanismos de control sobre el Poder Judicial de la Ciudad, limitando su independencia. Lo anterior se explica, desde nuestro punto de vista y parafraseando a Rafael Bustos, por el

---

<sup>591</sup> Véase en este sentido Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *op. cit.*, *passim*.

<sup>592</sup> Cfr. Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 12.

“temor que suscita la independencia del Poder Judicial al resto de los poderes del Estado”.<sup>593</sup>

No se hace referencia aquí a controles que tuvieran la finalidad de evitar abusos por parte de los miembros del Poder Judicial, aunque esa fuera la fachada de sus argumentos para establecer esos mecanismos restrictivos. Nos referimos a auténticos mecanismos de control político sobre las estructuras de gobierno, administración y disciplina de los miembros del Poder Judicial, lo cual criticamos enérgicamente en nuestra participación en la Comisión, señalando puntualmente que las estructuras propuestas tanto en el Proyecto, como en su modificación al interior de la Comisión, amenazaban seriamente la independencia del Poder Judicial.<sup>594</sup>

---

<sup>593</sup> Bustos Gisbert, Rafael, “Sobre la independencia judicial (Notas al hilo del libro de Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *La independencia judicial y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional*)”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44 (2019), p. 383.

<sup>594</sup> Intervención del Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares en la Comisión del Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Al interior de la Comisión se señaló que:

“Efectivamente cuando discutimos previamente este apartado, dijimos que el objetivo de esta disposición era fortalecer la independencia y autonomía del Poder Judicial.

Si fortalecer la autonomía e independencia quiere decir subordinar al presidente del Tribunal, a un presidente de la Judicatura que estará nombrado por un poder distinto, que va a controlar la administración de todos sus bienes, que va a controlar,

Pese a nuestras denuncias, con el avieso propósito de establecer dichos mecanismos de control político se propusieron y aprobaron figuras como el Consejo Judicial Ciudadano, cuya conformación criticamos en intervenciones e iniciativas por la amenaza que representaba para la independencia del Poder Judicial,<sup>595</sup> así como la estructura, administración y

---

a diseñar y a hacer las designaciones presupuestales, que va a manejar la carrera judicial, que va a establecer la disciplina de los jueces y magistrados, disponiendo todo lo que corresponde a diversas prestaciones, e insistir que el presidente del Consejo de la Judicatura no sea el mismo presidente del Tribunal Superior de Justicia, como lo establece el proyecto, me parece un despropósito.

Que sea justamente el presidente del Tribunal quien presida el Consejo de la Judicatura, es precisamente una forma de darle independencia y autonomía al Poder Judicial particularmente respecto del Congreso.

Que el Consejo Ciudadano sea nombrado por el Congreso para que el Consejo escoja a los consejeros de la Judicatura y se los ponga a consideración otra vez del Congreso, y el Congreso disponga quiénes van a ser las personas que estarán a cargo de la Presidencia del Consejo de la Judicatura manejando el presupuesto y la disciplina de jueces y magistrados, es debilitar al Poder Judicial y ponerlo en manos de otro poder, que es el Poder Legislativo, y eso no es equilibrio constitucional ni democrático, eso es entregar las manos de un poder a otro poder”.

<sup>595</sup> Véase *Iniciativa presentada por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares, del Partido Verde Ecologista de México ante la Asamblea Constituyente*. En este documento se señala que:

“La creación del CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO, en los términos que propone el proyecto resulta inconstitucional por transgredir el principio de división de poderes, consagrado en los artículos 49, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados

---

Unidos Mexicanos, en virtud de que dos o más Poderes no podrán reunirse en una sola persona o corporación, además de que se daría claramente la intromisión del Poder Legislativo en el Judicial pues pretende el primero elegir a aquellas personas que a su vez le propondrán a los integrantes del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México. Aunado a lo anterior, el Consejo Judicial Ciudadano no se encuentra previsto ni autorizado en el artículo 122 de la Constitución Federal como un mecanismo para la elección de las personas que habrán de integrar el Consejo de la Judicatura.

En relación a este tema la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el estudio denominado "Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia", aprobado el 5 de diciembre de 2013, basado a su vez en el Informe emitido por el Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas, Leandro Despouy, ha señalado que la intervención de otros Poderes de forma directa en la designación de los miembros de la Judicatura afecta seriamente su independencia.

La Comisión Interamericana considera que un sistema de selección y nombramiento por parte de poderes políticos, por la propia naturaleza de las autoridades que eligen, puede representar riesgos para la independencia de las y los operadores electos. El Relator Especial de la ONU, ya ha señalado que la participación del poder legislativo para el nombramiento de jueces y juezas entraña el riesgo de que dicho procedimiento se politice, y respecto de que sea el Ejecutivo quien tenga la última palabra en el nombramiento, ya han expresado reiteradamente su preocupación el Comité contra la Tortura y el Comité de Derechos Humanos. La CIDH considera que los mismos riesgos de politización se presentan en la selección y nombramiento del defensor o fiscal general cuando un poder político tiene atribuciones para elegirlos exclusivamente por razones de carácter discrecional.

nombramiento de los miembros del Consejo de la Judicatura, que configuraron otra amenaza clara al Poder Judicial. Estas figuras y procesos a la postre fueron invalidados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de los procedimientos constitucionales que hemos detallado en Capítulos anteriores.

Tuvimos oportunidad de señalar en el desarrollo de las discusiones de la Comisión que las propuestas restrictivas que planteaban los diversos actores políticos y sus argumentos eran un despropósito, además de que devenían inconstitucionales, como a la postre lo confirmó la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por tal razón, no solo en la discusión del texto en la Comisión y en el Pleno, sino en nuestras iniciativas propuestas al Pleno, pugnamos por el fortalecimiento e independencia del Poder Judicial, no solo por el Poder Judicial en sí mismo, sino

---

De igual manera, dicha Comisión concluyó que la intervención de otros Poderes en la integración del Poder Judicial, politiza su designación, ya que el nombramiento de los miembros de la Judicatura elegidos por esos mecanismos, se realiza en función de su conveniencia o ideas políticas y no por méritos profesionales.

La integración del Consejo de la Judicatura ya es en sí misma, una intervención del Poder Ejecutivo y Legislativo en la administración, vigilancia y disciplina de los miembros que integran el Poder Judicial; sin embargo, dicha intervención también se encuentra acotada por la existencia preferente en su integración de miembros de la carrera judicial, ya que de lo contrario se vulnera el principio de división de poderes y la independencia del Poder Judicial frente a los otros dos que integran el Poder Local.”



porque tal independencia y fortalecimiento abonaría finalmente a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos de los habitantes de la Ciudad de México y crearía un verdadero equilibrio de Poderes desde el naciente texto constitucional.<sup>596</sup>

---

<sup>596</sup> Iniciativa por virtud de la cual se modifican los artículos 40, 47 y 42, y se suprime el artículo 41 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de función judicial, presentada por los constituyentes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 29 de octubre de 2016, 28 pp. En este documento se indica que:

“La naturaleza de la función del Consejo de la Judicatura es vigilar que la impartición de justicia sea de calidad, objetiva e imparcial; por eso es importante que se promueva e incentive la carrera judicial, a fin de garantizar que se cumplan con los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, honradez, e independencia.

Por tanto, la administración, vigilancia, evaluación, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Ciudad de México estarán a cargo del Consejo de la Judicatura.

Para garantizar la independencia del Poder Judicial de la Ciudad de México se deben conservar tres integrantes pertenecientes al Tribunal, además de su Presidente. Los Consejeros cuya elección corresponda al propio Tribunal deben ser elegidos por su órgano máximo (Pleno de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia); lo anterior, para conservar un sano equilibrio en su conformación, ya que se integra también con un miembro del Poder Ejecutivo, y dos del Poder Legislativo. En ese sentido, la conformación del Consejo de la Judicatura, debe ser mayoritariamente por miembros del propio Poder Judicial.

De igual manera, con el fin de conservar el equilibrio de poderes, es necesario que quien presida el Consejo de la

Judicatura, sea el titular del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México; de lo contrario, puede suceder que las decisiones soberanas sobre la administración y funcionamiento del Poder Judicial se tomen mayoritariamente por los otros dos poderes.

En este sentido, la CIDH ha advertido que la selección de la presidenta o presidente por otros poderes u órganos públicos puede traducirse en interferencias a los tribunales afectando la independencia en el desempeño de jueces y juezas, en la medida en que se deja en manos de un representante elegido por otros poderes tomar las decisiones que afectarán la organización y funcionamiento interno de los tribunales. Dichos riesgos, que en sí mismos son peligrosos para la independencia del poder judicial, se incrementan todavía más cuando la selección del presidente o presidenta es adoptada de manera discrecional y en ausencia de criterios objetivos y preestablecidos por un órgano ajeno al propio tribunal.

La CIDH ha considerado por tanto, que un sistema de selección de los presidentes de los tribunales a cargo de las y los propios operadores de justicia contribuye al fortalecimiento de su actuar independiente.

Por otra parte, corresponde a los tres poderes de la Ciudad de México, en un absoluto respeto a su autonomía e independencia nombrar a aquél integrante del Consejo por ausencia definitiva, según corresponda a los nombrados por cada uno de ellos.

El principio de independencia del Poder judicial respecto a los otros poderes del Estado ha sido reconocido como “costumbre internacional y principio general de derecho”<sup>46</sup> y ha sido consagrado en numerosos tratados internacionales. La independencia de todo órgano que realice funciones de carácter jurisdiccional es un presupuesto indispensable para el cumplimiento de las normas del debido proceso en tanto derecho humano y su ausencia afecta el ejercicio del derecho de acceder a

Se volvió así una preocupación especial que el texto constitucional pudiera dotar al Poder Judicial de la Ciudad de México con un andamiaje que le permitiera la independencia necesaria del resto de los Poderes como garantía institucional para la conservación del Estado de Derecho, particularmente en una Constitución que nacía como baluarte de los derechos humanos en la era moderna.

Debe destacarse que el esfuerzo por los diversos actores y organizaciones políticas en los diferentes niveles de gobierno

---

la justicia, aparte de generar desconfianza y hasta temor, que orille a las personas a no recurrir a los tribunales.

En esta línea, el Pleno de Magistrados es y debe seguir siendo el órgano máximo de decisión al interior del Poder Judicial de la Ciudad de México. Con ello, se evita cualquier intromisión externa para garantizar la independencia del mismo. De igual manera, tomando en consideración que la administración de justicia es un proceso de implementación permanente y de mejora, lo que implica la elaboración de programas y planes de realización de mediano y largo plazo, se debe contemplar la duración en el cargo de presidente, acorde al cumplimiento de las metas planteadas en dichos programas, por lo que debe ser factible la reelección por un solo periodo (el inmediato siguiente de aquél de que se trate), lo cual es acorde con la Constitución General de la República, y se aprecia inclusive en el caso de diputados federales y senadores, y lo que no prohíbe el propio artículo 122 inciso A fracción IV de la Carta Magna. El presidente del Pleno será a su vez del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, ambos de la Ciudad de México”.

Iniciativa, *op. cit.*, pp. 7-9.

que intentaron establecer mecanismos de control sobre el Poder Judicial en los años 2016 y 2017, no es ajeno a lo que pasaba en otras latitudes. Tómese como ejemplos los casos referidos por Bustos Gisbert, ocurridos en el caso europeo, y particularmente en España alrededor de 2019. Él da cuenta de tres ejemplos de diversa naturaleza, importancia y contenido que amenazaban la independencia judicial. De tales casos se destacan las prácticas de los actores políticos para someter al Poder Judicial que son comunes en diversas jurisdicciones.<sup>597</sup>

Se sigue de lo anterior la importancia que existe en fortalecer la independencia del Poder Judicial como fundamento de las garantías de cumplimiento de los derechos fundamentales

---

<sup>597</sup> Ver al respecto su análisis a la monografía escrita por Pablo Lucas Murillo de la Cueva sobre la independencia judicial, *Sobre la independencia judicial*, *op. cit.* Al respecto Rafael Bustos Gisbert ha señalado, en *idem*, p. 385, lo siguiente:

“En este proceso el poder judicial ha desarrollado su labor «conservadora» de contrapeso y limitado los daños. Pero eso ha llevado al ataque inmisericorde contra la independencia judicial: cambios en los requisitos para ser juez, jubilaciones anticipadas masivas, modificaciones de los consejos de la judicatura para controlar las comisiones disciplinarias, inexistencia de recursos en los casos de sanciones a jueces, extinción constitucional o legislativa sobrevenidas del mandato de jueces y consejeros del poder judicial, prórrogas discrecionales de la permanencia en su puesto de los jueces por parte del poder ejecutivo, y un larguísimo etcétera.”

de los justiciables. Como lo expresa Edgar Elías Azar, ex presidente del Tribunal de la Ciudad de México:

“Los últimos pronunciamientos de la Corte Interamericana enfatizan que la independencia judicial es uno de los ‘pilares básicos’ de las garantías del debido proceso, por lo cual debe de ser respetada en cualquier clase de procedimiento y ante todas las instancias procesales en que se decida sobre los derechos de la persona.”<sup>598</sup>

#### 9.5.2 Acceso a la justicia

Otro de los retos que enfrenta el Poder Judicial es dejar de lado la gran cantidad de obstáculos para el acceso a la justicia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, por ejemplo, que la lentitud de los procesos es uno de los factores que más repercuten de forma negativa en la impartición de justicia en México. Para este órgano del Sistema Interamericano el hecho de que el Estado no pueda garantizar una justicia pronta y oportuna ha generado una indebida reacción en la población para hacerse justicia por sí misma y, cuando esto sucede, se pone en entredicho la esencia misma del Estado de Derecho.<sup>599</sup>

---

<sup>598</sup> Elías Azar, *op. cit.*, p. 150.

<sup>599</sup> Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre la situación de los derechos humanos en México”,

Para la Comisión Interamericana, además, existe una falta de justicia para las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y sus familiares, pues enfrentan una serie de obstáculos difíciles de sortear en cada una de las etapas del proceso. Asimismo, la Comisión ha señalado que la ineficacia de los sistemas judiciales y la inadecuada aplicación de normas nacionales e internacionales por parte de quienes integran la judicatura son factores que impiden que algunas de las reformas en materia de derechos humanos y acceso a la justicia que el Estado mexicano ha implementado pasen de formalidades en papel a un avance real en la protección de los derechos fundamentales de las personas.<sup>600</sup>

Frente a estas situaciones la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha llamado la atención sobre la necesidad de evaluar el número de tribunales que existen y los que se necesitan para satisfacer las necesidades de la población en materia de acceso a la justicia y dotar a los tribunales de recursos, tanto humanos como económicos, a fin de poder impartir justicia de forma idónea y eficaz.<sup>601</sup> Se debería, además, examinar la posibilidad de ofrecer un sistema de asistencia gratuita con la cooperación de los grandes bufetes de abogados

---

OEA/Ser.L/V/II.100, 24 de septiembre de 1998, capítulo V. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>.

<sup>600</sup> Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015), *op. cit.*, *passim*.

<sup>601</sup> Cfr. Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *op. cit.*, pp. 47 ss.

y de las facultades universitarias de derecho,<sup>602</sup> así como resolver las causas estructurales de la falta de acceso a la justicia.

### 9.5.3 Impunidad

En su visita a México en el año 2010, la Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados de Naciones Unidas señaló que la impunidad era uno de los desafíos más importantes en materia de justicia, pues se vinculaba no solamente a una estructural debilidad en la investigación de los delitos, sino también a la corrupción difundida en todos los niveles.<sup>603</sup>

La Comisión Interamericana, en el mismo sentido, señaló que en el país existían numerosas denuncias sobre impunidad que identificaban al Poder Judicial y que ésta era en sí misma una forma de discriminación en el acceso a la justicia. Este órgano de garantía agregó:

“La falta de debida diligencia para investigar, procesar y sancionar las graves violaciones genera la percepción de que éstas son toleradas, lo cual no abona a prevenir su repetición,

---

<sup>602</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>603</sup> Cfr. Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 2.

y de hecho favorece su perpetuación y fomenta un clima de impunidad”.<sup>604</sup>

En la visita *in loco* que realizó a México en el año 2015 la Comisión Interamericana se dio cuenta de que la falta de acceso a la justicia ha creado una impunidad estructural prolongada y que, en algunos casos, ha contribuido a la repetición de graves abusos contra los derechos humanos. Según la Comisión, “las amenazas, hostigamientos, asesinatos y desapariciones de buscadores de la verdad y la justicia han generado intimidación en la sociedad mexicana”, socavando el Estado de Derecho en el país.<sup>605</sup>

Para dar solución a estos problemas, el Poder Judicial debe cumplir con sus deberes de justicia y reparación, tomando en cuenta los estándares internacionales que existen en la materia.

#### 9.5.4 Deficiencias en la impartición de justicia

Otro de los retos fundamentales para mejorar la actuación del Poder Judicial en lo que respecta a la defensa de los derechos es atacar las deficiencias en la impartición de justicia. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha

---

<sup>604</sup> Véanse en este sentido los Informes sobre la situación de los derechos humanos en México de los años 1998 y 2015.

<sup>605</sup> Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Visita *in loco* 2015”. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/visitas/mexico2015.asp>.



señalado la importancia que tiene que los jueces y demás órganos del Estado vinculados con la impartición de justicia apliquen criterios consistentes entre sí y acordes con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.<sup>606</sup> Para ello, es importante fortalecer la carrera judicial y evaluar de manera continua a los integrantes de la judicatura, así como capacitar de forma permanente a los operadores de justicia y a los defensores públicos.

#### *9.5.5 La ética judicial, fundamento de la justiciabilidad de los derechos humanos.*

El punto de partida de una mirada que se enfoque en los retos y perspectivas que enfrenta la función del Poder Judicial como garante de los derechos humanos debe ser la ética judicial.

Al hablar de ética judicial suele caerse en el reiterado concepto de la corrupción, la forma más común de la falta de ética en el ejercicio jurisdiccional. La misma es actual y latente, particularmente en países poco desarrollados, aunque existen ejemplos también en otras latitudes, que en otros tiempos se consideraban libres de corrupción en el ámbito judicial. La idea comúnmente esparcida de una corrupción imperante en el ejercicio jurisdiccional deriva de diversas fuentes. A las falencias

---

<sup>606</sup> Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre la situación de los derechos humanos en México 2015”, *op. cit.*, p. 220.

propias del Poder Judicial se suma en no pocas ocasiones la falta de seriedad y profesionalismo de muchos litigantes, que en lugar de reconocer sus carencias profesionales o sus errores procesales, encuentran una salida frente a sus representados en la versión fácil de culpar al juzgador de corrupción.

Por otro lado, el poco aprecio por el detalle y la generalización imperante en la sociedad moderna, inmune a distinciones entre los elementos que conforman un fenómeno complejo determinado, hacen que los actos de corrupción que se verifican en la procuración de justicia o en la función policial se atribuyan a la noción de la “corrupción judicial”, incluso cuando esta sea de otros operadores del sistema de justicia y no de los jueces.

De todos modos, debe reconocerse que el problema existe y que, si bien no tan generalizado como se cree en la persona de los juzgadores, si existe en diferentes individuos relacionados con el quehacer de la procuración y administración de justicia.

Por tal razón no resulta extraño que la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados señale que la falta de investigación efectiva de las denuncias de corrupción judicial o de falta de ética es uno de los flagelos que inciden en la actuación del Poder Judicial. Para la Relatoría, dentro de las causas de la corrupción se encuentran la precariedad de la remuneración y la influencia a la que están sometidos los integrantes de la judicatura, además de las

presiones por parte de los medios de comunicación, entre otras.<sup>607</sup>

El mencionado Relator sugiere, como medidas para combatir la corrupción en el ámbito judicial, asegurar que el mecanismo para efectuar los nombramientos judiciales a todos los niveles sea transparente. Además, que se investiguen las denuncias de corrupción generalizada y se den respuestas a la población sobre el “quién”, el “porqué” y el “cómo”, para generar confianza en las instituciones públicas entre la ciudadanía. Adicionalmente, tendrían que perfeccionarse los mecanismos de supervisión interna, a fin de garantizar la rendición de cuentas de todos los órganos del sistema de justicia.<sup>608</sup>

Sin embargo, el problema es mucho más profundo que el que se plantea en ese análisis. El problema está justamente en la raíz de la función judicial y en la propia definición de la ética judicial. No es un problema sencillo, ni tiene consecuencias inocuas, porque definir una ética judicial, si de suyo nunca ha sido sencillo, mucho menos lo es ahora. Esto se da particularmente cuando, a decir de Muguerza, “la ética no es de este mundo”<sup>609</sup>, y no lo es porque como el mismo filósofo lo

---

<sup>607</sup> Cfr. Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *op. cit.*, pp. 20 ss.

<sup>608</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>609</sup> Cit. en Atienza, Manuel, “La Filosofía del Derecho de Manuel Muguerza”, en Rodríguez Aramayo, Roberto Álvarez Álvarez, José Francisco, Maseda, Francisco, Roldán Panadero, Concha (eds.), *Diálogos con Javier Muguerza: paisajes para una exposición virtual*, Madrid, Consejo

señala, la ética vive en el mundo del deber ser, no intenta describir lo que es, sino dar razones de cómo debe ser, con base en un parámetro ideal derivado de la moral.

la primera pregunta para poder construir una ética judicial sería la siguiente. ¿Cuál es el modelo del juez que debe inspirar el actuar de la judicatura? La respuesta parecería obvia, pero no lo es. Relata Atienza que para la definición del método para la elaboración de un código deontológico, el “Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial”, se definieron dos pasos. El primero fue identificar los grandes principios de la ética judicial, y así llegaron a los siguientes:

“Independencia, imparcialidad motivación, conocimiento y capacitación, justicia y equidad, responsabilidad institucional, cortesía, integridad, transparencia, secreto profesional, prudencia, diligencia, honestidad profesional.”<sup>610</sup>

El segundo paso consistió en definir la finalidad de cada uno de esos principios y, por último, establecer una serie de reglas para cumplir tales principios y llegar a los fines identificados.

---

Superior de Investigaciones Científicas – CSIC, / 2016, pp. 339-365; se cita por Universidad de Alicante, en <https://dfddip.ua.es/es/documentos/la-filosofia-del-derecho-de-javier-muguerza.pdf?noCache=1453116650702>, p. 3 (consultado 03-11-2023).

<sup>610</sup> *Idem*, p. 33.

Sin embargo, la sociedad moderna está conformada por visiones sumamente distintas del mundo, con variedad de matices. En consecuencia, resulta muy complejo definir el deber ser. Así se lo experimentó en la elaboración de la Constitución de la Ciudad de México. Esta experiencia ha conducido a pensar que la identificación de los principios y fines de la actividad jurisdiccional no escapa a esa complejidad.

Es claro que un juzgador no debe recibir algún bien de ninguna de las partes que pudiera afectar su imparcialidad. Eso resulta evidente. Ahora bien, si nos preguntamos por ejemplo si debe un juzgador recibir a una de las partes sin la presencia de la otra para escuchar su alegato, la respuesta no sería uniforme. En Estados Unidos eso sería prácticamente impensable, y derivaría en una sanción ejemplar para el juez y el abogado. En México, en cambio, es una práctica cotidiana, no ilegal, ampliamente aceptada y conocida coloquialmente como el “alegato de oreja”.

Hay otras preguntas que presentarían una problemática similar. Por ejemplo: ¿Debe un juez hablar con los medios de comunicación respecto de un asunto? ¿Puede un juzgador criticar públicamente la sentencia de otro? ¿Es correcto que los juzgadores se reúnan en privado con legisladores o miembros del Poder Ejecutivo para tratar temas políticos o jurisdiccionales? ¿Dónde empieza y donde termina la vida privada del juzgador? ¿Es correcto que un juzgador publique en TikTok su presencia en un concierto juvenil de música pop? ¿Es éticamente adecuado que los juzgadores emitan mensajes en redes sociales para acercarse a los jóvenes? ¿Es correcto que un

juzgador publique en redes sociales mensajes haciendo mención o promoción de sus preferencias sexuales? ¿Puede un juez externar sus opiniones o resoluciones en Twitter —actual X—? ¿Debe un juzgador expresar su filiación política en público? ¿Es éticamente correcto que un juez promueva una postura moral, de la que está convencido?

Estas, entre otras cuestiones, deben definirse de manera puntual, a través de un método en el cual se defina la ética judicial, con la participación de filósofos, sociólogos, académicos de diversas disciplinas, legisladores, el propio Poder Ejecutivo, la sociedad, y particularmente los miembros de la judicatura y miembros del foro, profesionales del Derecho. Debe haber un debate serio y comprometido al respecto y un verdadero esfuerzo de todos para lograr primero una definición de la ética judicial, de sus principios y obligaciones, y desde luego para bregar por su cumplimiento.

Lo anterior resulta de la mayor importancia, particularmente cuando, como lo es el caso de la Ciudad de México, por un lado, las normas constitucionales reconocen derechos fundamentales y por otro lado esas mismas normas otorgan a la judicatura las herramientas institucionales, procesales y estructurales para su independencia. En este caso su responsabilidad es enorme, porque tienen en sus manos la posibilidad de garantizar que el goce de esos derechos fundamentales sea una realidad para los justiciables.

Esta es una responsabilidad de cada juzgador en lo individual y del Poder Judicial en su conjunto, particularmente

cuando cada vez más la judicatura amplía su ámbito de influencia. No se trata solo de definir derechos individuales, como la vida, la libertad o el patrimonio de las personas, ya de suyo importante; se trata de decidir competencias de autoridades que pueden afectar las políticas públicas en materia de salud pública, de economía, de finanzas públicas, de infraestructura de comunicaciones, educación, etc. Son grandes temas y esto se traduce en un gran poder. Por eso, no resulta extraño que los otros poderes u otras entidades se vean tentados a intervenir para controlar al Poder Judicial, como sucedió en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, tal como se ha descrito en el presente trabajo.

Ser el garante de los derechos fundamentales de una Nación o de una entidad federativa, confiere un gran poder, que conlleva a su vez una gran responsabilidad, como señalaba Roosevelt,<sup>611</sup> lo cual demanda de quien lo detenta actuar con un muy alto estándar ético.

---

<sup>611</sup> Cfr. Roosevelt, Franklin D., “Undelivered Address Prepared for Jefferson Day”, April 13, 1945, en The American Presidency Project, disponible en <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/undelivered-address-prepared-for-jefferson-day>, consultado el 02-10-2023.

### ***9.6 Conclusión sobre la tercera hipótesis: fortaleza institucional e independencia del Poder Judicial para ser garante de los derechos como fruto de las resoluciones de la Suprema Corte***

Al término de este Capítulo se puede concluir que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estudiadas en el Capítulo 8, lograron devolver al Poder Judicial de la Ciudad de México la fortaleza institucional e independencia requeridas para constituirse en garante de los derechos humanos en esa jurisdicción.

En efecto, se confirma así la hipótesis principal de este trabajo, esto es, que el Poder Judicial se constituiría como el garante de los derechos humanos en la Constitución de la Ciudad de México. Esto se verificó por la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque el camino para lograrlo no fue nada sencillo.

#### ***9.6.1 Defensa de la independencia del Poder Judicial ante el Consejo Judicial Ciudadano y el Consejo de la Judicatura***

Al resolver las Acción de Inconstitucionalidad 18/2017, presentada por la Procuraduría General de la República, los Ministros de la Corte en su mayoría expresaron su convencimiento de la inconstitucionalidad de las porciones normativas relacionadas principalmente con la función del Consejo Judicial Ciudadano y la conformación del Consejo de la



Judicatura local, y con la imposibilidad de que el Consejo de la Judicatura estuviera presidido por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia. Sin embargo, la votación, aunque mayoritaria, no alcanzó el mínimo requerido por el párrafo quinto de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para invalidar tales disposiciones. Sólo se consiguió ese número en lo referido a la porción artículo 35, apartado E, numeral 2, que establecía que en la integración del Consejo de la Judicatura solo tres de los siete Consejeros podrían ser de carrera judicial.

La Corte indicó que los mecanismos para el diseño y actuación de los Consejos de la Judicatura de las entidades federativas que confirman la necesidad de una mayoría de Consejeros provenientes de los poderes judiciales locales están encaminados a garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial. La Suprema Corte consideró, en consecuencia, que como del funcionamiento del Consejo de la Judicatura deriva, para bien o para mal, la independencia y autonomía de que gozan los jueces y magistrados en virtud de las atribuciones orgánicas, funcionales, sistemáticas y estructurales con las que cuenta, es necesario que se exija una conformación mayoritaria de jueces y magistrados que pertenezcan al Poder Judicial. Para la Corte, el Consejo “es un órgano de autogobierno de la judicatura capitalina y, por tanto, cuando su integración cuenta con una mayoría de consejeros de carrera judicial, cumple a cabalidad con la garantía de autonomía e independencia judicial

porque son una mayoría de jueces y magistrados los que administran la labor de sus pares”.<sup>612</sup>

En consecuencia, una integración minoritaria de miembros del Poder Judicial se consideró inconstitucional, por vulnerar la independencia y autonomía del Poder Judicial capitalino.

Asimismo, en la sesión del 18 de junio de 2019 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la Controversia Constitucional 81/2017, promovida por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) en contra del Decreto por el que se expedía la Constitución Política de la Ciudad de México. En esta demanda se recogieron varias de las ideas que planteamos en las diversas iniciativas presentadas ante la Asamblea Constituyente y de los elementos que presentamos ante la Comisión de Poder Judicial y Órganos Constitucionales Autónomos, cuando planteamos la inconstitucionalidad de los preceptos que limitaban injustificadamente la función del Poder Judicial y lo hacían dependiente de los otros poderes. En esa oportunidad la Suprema Corte de la Nación determinó que en la suma de Consejeros de la Judicatura en las entidades federativas debía haber más integrantes directamente extraídos del Poder

---

<sup>612</sup> Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, *op. cit.*, párrs. 568-570.

Judicial al que el Consejo administrará. La razón para esto es evitar que se controle o invada la esfera jurisdiccional.<sup>613</sup>

También se determinó que para garantizar la no intervención del Poder Legislativo en el Consejo de la Judicatura local no bastaba con establecer una mayoría de Consejeros de la Judicatura internos del Poder Judicial, pues también era necesario declarar la invalidez del mecanismo de nombramiento a cargo del Consejo Judicial Ciudadano. En efecto, si el Congreso designa a la totalidad de los Consejeros Judiciales, que a su vez nombrarían a los miembros del Consejo de la Judicatura, se creaba una injerencia indebida del Poder Legislativo hacia el Poder Judicial, dado que mediante este mecanismo el Congreso podría controlar la conformación y el funcionamiento de un órgano neurálgico del Poder Judicial como el Consejo de la Judicatura.<sup>614</sup> Este mecanismo de nombramiento, además, vulneraba la separación de poderes y la independencia del Poder Judicial al generar suspicacias nocivas sobre los nombramientos de los Consejeros de la Judicatura de la Ciudad de México.<sup>615</sup> La Corte indicó:

“La mayor representatividad de los integrantes del Poder Judicial en la toma de decisiones administrativas y organizacionales del Consejo de la Judicatura [...] se

---

<sup>613</sup> Cfr. Sentencia en la Controversia Constitucional 81/2017, *op. cit.*, párrs. 27-34.

<sup>614</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 42.

<sup>615</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 44.

garantiza no sólo ordenando que la mayoría de los consejeros [...] provengan del Poder Judicial que administran sino también y necesariamente cuando el propio Poder Judicial participa en el nombramiento de estos consejeros de carrera judicial”.<sup>616</sup>

Con estos argumentos, el máximo tribunal del país declaró la inconstitucionalidad de los artículos 35, apartado E, numeral 2, primer párrafo, en su porción normativa “designados por el Consejo Judicial Ciudadano”, y 37, numeral 3, inciso a), de la Constitución de la Ciudad de México.<sup>617</sup>

#### *9.6.2 Defensa de la posición institucional del Presidente del Tribunal Superior de Justicia local*

Por lo que se refiere a la limitación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia para serlo también del Consejo de la Judicatura, la Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 35, apartado E, numeral 2, segundo párrafo.

La razón fue que, al prohibir *a priori* que el Presidente del Tribunal encabezara también el Consejo, se daba una intervención indebida del Constituyente capitalino en el Poder Judicial de la Ciudad de México, pues se limitaba la determinación de dicho Poder para que, si así lo decidían sus

---

<sup>616</sup> *Ibidem*, párr. 46.

<sup>617</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 47.

instancias correspondientes, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia también encabezara el Consejo de la Judicatura cuando aquel Presidente formara parte de este.<sup>618</sup>

Además, el órgano de control señaló también que, con esta prohibición, el Constituyente obligaba a disociar la coordinación entre el Tribunal y el Consejo y obstaculizaba el gobierno del Poder Judicial, pudiéndose provocar con ello conflictos graves e innecesarios, así como afectaciones derivadas de ellos a la independencia judicial.<sup>619</sup>

Uno más de los puntos cuestionados en su constitucionalidad por el Tribunal Superior de Justicia fue el artículo 35, apartado B, numeral 9, de la Constitución de la Ciudad de México, en la porción normativa que establecía: “Quien lo presida durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna”. El Tribunal argumentó que la duración anual no era proporcional ni razonable, pues entorpecía las actividades de dirección y liderazgo judicial propias de la Presidencia del Tribunal y la marcha del Poder Judicial capitalino en perjuicio de los jueces, magistrados y demás personal que labora en él, así como de los propios justiciables. El Tribunal argumentó también que esa disposición vulneraba el principio de independencia y autonomía judicial, debido a que incidía en la organización, orden y administración del tribunal. Además, en la Controversia Constitucional se planteó que la

---

<sup>618</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 53.

<sup>619</sup> Cfr. *ibidem*, párrs. 55-56.

medida impugnada vulneraba la estabilidad, la excelencia y el profesionalismo del propio Tribunal y mermaba el prestigio de los jueces y magistrados capitalinos, pues un año no era suficiente para programar las actividades a cargo del Presidente del Tribunal.<sup>620</sup>

Al abordar esta temática, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los conceptos de invalidez propuestos por el Tribunal eran fundados pues, aunque la duración de un año de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia capitalino era en sí misma constitucional, en el contexto del sistema normativo que regulaba las relaciones del Consejo de la Judicatura de la Ciudad con el Tribunal, la medida vulneraba las garantías de independencia y autonomía judicial, al poner al Tribunal en un estado de subordinación frente al Consejo.<sup>621</sup>

### *9.6.3 Defensa de la conformación del presupuesto judicial por una mayoría de miembros pertenecientes a dicho Poder*

Otro de los temas que el Tribunal Superior de Justicia llevó a la Suprema Corte por considerarlo inconstitucional fue la facultad del Consejo de la Judicatura local para “definir” el presupuesto del Poder Judicial. Consideró que vulneraba su independencia en los términos aprobados en la Constitución Política de la Ciudad de México, pues los Consejeros no

---

<sup>620</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 68.

<sup>621</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 71.

provenían en su mayoría de la carrera judicial y, a través del Consejo Judicial Ciudadano, el Legislativo tenía una injerencia indebida en la esfera competencial del Tribunal.<sup>622</sup>

En este sentido, la Corte consideró que la disposición que contenía este mandato era inconstitucional, en la medida que implicaba una vulneración del principio de independencia y autonomía judicial al permitir que el Consejo de la Judicatura capitalino pudiera unilateralmente definir el proyecto de presupuesto del Poder Judicial (dentro del que se encontraban las remuneraciones de sus miembros) sin la intervención final del Tribunal Superior de Justicia.<sup>623</sup>

#### *9.6.4 Defensa de la constitucionalidad de la acción de protección efectiva de derechos*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo que resolver, en esa misma Acción de Inconstitucionalidad, si era inconstitucional la acción de protección efectiva de derechos establecida en el artículo 36, apartado B, numeral 3 de la Constitución de la Ciudad a cargo de los jueces de tutela.

La Corte señaló que el juicio de protección efectiva de los derechos que la Asamblea Constituyente había aprobado era constitucionalmente válido, ya que no invadía facultades del

---

<sup>622</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 59.

<sup>623</sup> Cfr. *ibidem*, párr. 60.

Poder Judicial de la Federación relacionadas con el juicio de amparo. Para los integrantes de la Corte la Asamblea había sido muy cuidadosa, en el sentido de indicar que este mecanismo de control sólo se podría proponer por la violación a los derechos previstos en la Constitución capitalina.<sup>624</sup>

*9.6.4 Colofón sobre la actuación de la Suprema Corte de Justicia en la defensa de la independencia del Poder Judicial de la Ciudad*

Por medio de las resoluciones reseñadas, que declararon la constitucionalidad de ciertas potestades, y la inconstitucionalidad de otras instituciones, la Suprema Corte devolvió al Poder Judicial de la Ciudad de México la fortaleza institucional necesaria para constituirse en un poder independiente, equilibró los contrapesos institucionales que deben existir entre los poderes del Estado y lo empoderó para realizar su función como garante de la tutela judicial efectiva y los derechos humanos en la Constitución de la Ciudad de México.

---

<sup>624</sup> Cfr. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, *op. cit.*, párr. 854.



## **CONCLUSIONES**

1. La reforma del artículo 122 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de enero de 2016 representó un cambio histórico para la Ciudad de México. Transformó al entonces Distrito Federal, en una “entidad federativa”, con condiciones similares al resto de los estados, que conforman la unión federal del país. De la misma manera, le dotó de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Aun con esta profunda transformación la Ciudad de México seguirá siendo ciudad capital del país y sitio de asentamiento de los poderes federales.

2. Uno de los mayores aportes de esta reforma a la ciudadanía, fue la posibilidad de establecer su propia norma fundamental para guiar su vida interna, siempre supeditada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos signados por el país y ratificados por el Senado. Todo lo anterior permitió la posibilidad inédita de concretar y formular una Constitución moderna en la cual se reforzó la garantía de protección y promoción de los derechos humanos y libertades públicas, dotándolos a la vez de garantías funcionales para su

operatividad. Además, esta enmienda constitucional quedó englobada en el marco más amplio de los fines perseguidos por la reforma constitucional del artículo 1º de la Constitución Federal, ocurrido en junio de 2011.

3. De la misma manera, se realizaron cambios en las estructuras de los poderes que como entidad federativa habrían de ejercer el poder público, se crearon instrumentos de participación ciudadana, y se dotó a la población de herramientas eficaces de control del modo y alcances en que los poderes públicos deben cumplir con sus mandatos. Todo persiguió la finalidad de concretar una democracia moderna y al servicio de la gente, que base sus objetivos de políticas públicas en función de los derechos humanos.

La Constitución de la Ciudad de México es la primera Constitución del siglo XXI en el país, que a su vez es el más grande de habla hispana en el mundo. Incluyó también el reconocimiento y tutela de numerosos derechos humanos de última generación que la propia Constitución Federal no establece expresamente. Junto a estos se incorporaron herramientas de buen gobierno y elementos innovadores derivados de las resoluciones jurisdiccionales de órganos internacionales de derechos humanos y del desarrollo jurisprudencial en los tribunales federales desde la reforma constitucional de 2011.

Entre estos derechos pueden mencionarse los derechos de los pueblos indígenas y barrios originarios que integran la

ciudad capital, así como otros relativos a la “ciudadanía” y “buena vida ciudadana”, los “derechos de lo cotidiano”. Además, en la nueva Constitución se plasmaron novedosos esquemas de participación ciudadana y buen gobierno, incluyendo de manera expresa el combate de la corrupción.

4. Se puede afirmar que esta Constitución es un instrumento jurídico-político que innovó los esquemas clásicos de las constituciones tradicionales al establecer no solo los derechos de los habitantes de la Ciudad de México, sino también al dotar a la ciudadanía de instrumentos eficientes para exigir a los poderes públicos el cumplimiento de los objetivos comunes y garantizar el goce de los derechos fundamentales. Incorporó, asimismo, la obligación del Estado de establecer un modelo de planeación, medición y evaluación de la implementación y desarrollo de los derechos humanos.

El texto constitucional caracteriza a la Ciudad de México como una Ciudad garantista, para lo cual estableció como ejes rectores la progresividad de los derechos, su exigibilidad, su justiciabilidad y el derecho a la reparación integral.

5. El debate sobre los derechos humanos tuvo un lugar fundamental en los trabajos de la Asamblea Constituyente. Con base en la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011 la Asamblea tenía que contemplar el establecimiento, desarrollo y ampliación los de mecanismos de aplicabilidad de los derechos humanos

contenidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, además de los derechos y garantías que la propia Constitución local receptaba o instauraba.

El texto constitucional local estableció los mecanismos idóneos para que los habitantes de la Ciudad de México contaran con garantías para el respeto, la protección, la promoción y exigibilidad, de sus derechos humanos. Dicho texto incluyó, además, derechos humanos que no estaban expresamente contenidos en la Constitución federal, derechos de vanguardia y última generación acorde con la naturaleza de una entidad federativa compleja y *sui generis* al tratarse de la ciudad capital, asiento de los poderes federales además de ser la más poblada del país y centro de la vida política, económica y social de la república. La importancia que se atribuyó a los derechos humanos en la Constitución Política de la Ciudad de México es evidente en el Título Segundo sobre “Carta de Derechos”, que refleja la profundidad y cuidado que el constituyente local imprimió a esta parte fundamental de la Constitución.

El objetivo del Constituyente local de hacer de la capital de la República una ciudad de libertades y derechos se cumplió a pesar de la multiplicidad de ideologías, filiaciones políticas, estratos sociales y diferencias intelectuales de los diputados constituyentes y partidos políticos que participaron en su elaboración.

6. La Suprema Corte de Justicia de la Nación avaló y reconoció las facultades de la Constitución local para recoger

derechos de raíz federal, a la par que para concretarlos y ampliarlos, así como para receptor o incluir otros derechos, nuevos en el esquema constitucional del país. Para esto resolvió diversas Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia fortalecieron el reconocimiento de los derechos humanos en el texto constitucional local al confirmar las facultades concurrentes del constituyente local con el ámbito federal en materia de reconocimiento de derechos humanos.

La Suprema Corte estableció que la facultad para reglamentar los derechos fundamentales es una cuestión que compete por igual a los Estados y al orden federal dependiendo de la jurisdicción de que se trate. Es decir, se trata de una competencia concurrente en la materia de fondo, no reservada de manera exclusiva a la Federación, de acuerdo con la cláusula residual establecida por el artículo 124 constitucional. Esto es así, ya que la Constitución Federal no cuenta con una disposición que expresamente reserve la materia al fuero federal. Además, la Suprema Corte estableció que la reglamentación de derechos humanos a nivel estatal no conlleva necesariamente una alteración al parámetro de regularidad constitucional. Esto legitimó el reconocimiento por parte del texto constitucional de la Ciudad de México de derechos fundamentales que no se encuentran expresamente reconocidos en la Constitución Federal

La confirmación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las facultades del constituyente local para

ampliar el catálogo de derechos humanos con derechos y libertades de vanguardia y última generación, así como las garantías para su defensa, representó un gran triunfo de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

7. La Corte reconoció que las normas de derechos fundamentales establecidas en la Constitución y en tratados internacionales que forman el parámetro de regularidad constitucional están expresados en principios generales, por lo que muchas veces es necesario emitir otras normas más concretas para que aquéllos adquirieran plena eficacia en el orden jurídico. Así, al expedir normas relativas a derechos fundamentales las entidades federativas no solo ejercen una facultad dentro de sus competencias, sino que, además, cumplen con sus obligaciones constitucionales respecto de esos derechos. Esta definición por parte del más alto Tribunal del país beneficiará a los constituyentes permanentes de otros estados de la Federación, que al igual que la Ciudad de México podrán ampliar el reconocimiento a nuevos de derechos humanos en el texto constitucional en beneficio de los gobernados.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció asimismo un criterio orientador importante para el resto de la entidades federativas, en el sentido de que la ampliación del catálogo de derechos humanos en una constitución local no viola el principio de universalidad, como planteaba el Poder ejecutivo federal en sus impugnaciones de la Constitución de la Ciudad. El principio de universalidad de los derechos humanos no implica que el catálogo debe ser el mismo en toda la República.

Entenderlo así iría contra el principio de progresividad de los derechos. El principio de universalidad tampoco implica que todos los derechos que integran el parámetro de regularidad constitucional nacional deban interpretarse y materializarse siempre de la misma manera en todas las situaciones o contextos en los que tienen aplicabilidad.

La Suprema Corte reconoció que, como parte de la distribución del poder público asumida por el constituyente federal para favorecer la más efectiva protección de los derechos fundamentales, no resulta arbitraria la participación de las entidades federativas en la determinación del alcance y contenido de los derechos. El sistema previsto en la Constitución Federal por un lado obliga a las entidades federativas a respetar el núcleo esencial de los derechos humanos en el ámbito de sus competencias y, por otro lado, les permite mejorar progresivamente la calidad de vida de los ciudadanos de su jurisdicción, lo que no es un trato discriminatorio para otros que no se encuentren allí.

8. Los diversos pronunciamientos de la Suprema Corte en el sentido de confirmar la competencia de esta entidad Federativa para reconocer derechos fundamentales que no se encuentran en el texto constitucional federal, vinieron a evidenciar la intención del Constituyente de la Ciudad de ampliar el espectro de derechos de los que gozan las personas en la capital y el ánimo por dar cumplimiento al principio de progresividad establecido en propio el texto constitucional local.

Esta definición de la entidad federativa por la progresividad de los derechos fundamentales se evidencia además en la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México, a quien le fuera mandado establecer un sistema de indicadores de derechos humanos que permitiera fijar metas en el presupuesto anual y evaluar la garantía de su cumplimiento progresivo. Para no dejar esta importante tarea en simple enunciado de buenos deseos, el ordenamiento constitucional mandó que el ejercicio de la hacienda pública se oriente al cumplimiento efectivo de los derechos, aún en circunstancias de limitaciones de recursos, salvaguardando los niveles esenciales de los derechos.

9. La creación del Sistema Integral de Derechos Humanos, incorporado al sistema de planeación de la Ciudad, a efecto de asegurar la efectividad de los derechos fundamentales, y el establecimiento de la Agenda de Derechos Humanos a la que habría de ceñirse, dan cuenta inequívoca de la convicción de la Ciudad de México de lograr efectivamente la no regresión de los derechos fundamentales, tomando en cuenta para su evaluación los diagnósticos, estadísticas e indicadores que sustenten su avance. En esta tarea el Sistema tiene el deber de involucrar y coordinar la participación de la sociedad civil y la convergencia de todas las autoridades del ámbito local.

Estas disposiciones constitucionales ponen de relieve la intención garantista de la Ciudad de México y de su Constitución, que no solo establece o reconoce derechos fundamentales, sino que provee de las garantías para su



cumplimiento y crea instancias institucionales para hacerlos realidad.

10. Con la misma finalidad garantista, la Constitución creó normas y herramientas para que los derechos fundamentales sean exigibles y justiciables. Además de derechos nuevos, la Carta de Derechos además crea principios de interpretación y de aplicación de esos derechos, y señala la facultad de las personas de ejercer esos derechos fundamentales de manera individual o colectiva.

Un aspecto fundamental dentro de la Carta de Derechos es que en ella se establece expresamente que las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad han sido investidas para ejercer el control de constitucionalidad y con la facultad de inaplicar aquellas normas que sean contrarias a la propia Constitución.

11. Como se fue recogiendo a lo largo de los últimos Capítulos, las hipótesis de trabajo se fueron confirmando una a una. Con la Constitución de la Ciudad de 2017 la Ciudad de México lograba su independencia político administrativa, se ampliaba el catálogo de derechos humanos de la Ciudad en relación con los que existían hasta entonces en la Constitución Federal, se conquistaba la declaración por parte de la Suprema Corte de tener facultades para ampliar dicho catálogo e incluir derechos de vanguardia y se lograba un estatuto que tenía como fundamento los derechos humanos. La actividad pública, particularmente el ejercicio de las autoridades, estaría guiados

por el respeto y garantía de tales derechos. Se establecían instituciones, procedimientos y garantías para planear, evaluar y promover los derechos humanos. Se conformaba un modo de gobierno moderno con instrumentos de participación democrática y ciudadana innovadores. La dignidad humana se constituía como principio rector supremo en la Constitución y sustento de los derechos humanos, y se reconocía la libertad e igualdad de derechos.

12. Sin embargo, de manera inexplicable, la hipótesis más importante, desde la perspectiva de este trabajo, no logró confirmarse con la finalización y adopción de la Constitución: esto es, que el Poder Judicial habría de constituirse como el garante de los derechos humanos en la Constitución local.

Al menos esto ocurrió en dos momentos muy importantes, esto es, en la propuesta de texto constitucional por parte del Jefe de Gobierno, así como, en el texto finalmente aprobado por mayoría de votos en la Asamblea Constituyente. Felizmente, esta situación vendría a ser modificada y corregida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación algunos años después, al resolver primero la Acción de Inconstitucionalidad 18/2017, promovida por la Procuraduría General de la República y, posteriormente, la Controversia Constitucional 81/2017, promovida por el entonces Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

13. El Proyecto presentado por el Jefe de gobierno respecto a la estructura del Poder Judicial traía como resultado un Poder

Judicial dividido, debilitado y sobre todo subordinado a los otros poderes. Proponía que el Poder Judicial estuviera integrado por un Tribunal Constitucional, un Tribunal Superior de Justicia, un Centro de Justicia Alternativa y de Conciliación, un Consejo de la Judicatura, un Organismo de Servicios Periciales y Forenses, Juzgados y algunas otros órganos que determinara la Ley. Con esta propuesta la función judicial hasta entonces concentrada en el Tribunal Superior de Justicia se diluía en varios órganos de menor importancia y se dividía la fortaleza del Poder Judicial frente al resto de los poderes. Además, el Proyecto proponía la creación de un Consejo Judicial Ciudadano de carácter honorífico y eventual, designado también por el Congreso, que daba una injerencia muy importante a los miembros de la Legislatura y a los partidos políticos en los nombramientos de magistrados, jueces y miembros del Consejo de la Judicatura local. A su vez el Se limitaba la incidencia de miembros del Poder Judicial en el Consejo de la Judicatura, dando el poder a la decisión de los miembros del Congreso, que tendría las funciones de elegir y remover jueces, entre otras. Incluso el presupuesto anual se elaboraría sin participación del Tribunal Superior de Justicia, para que a su vez el propio Jefe de Gobierno, si lo estimaba procedente lo modificara o lo presentara a aprobación del Congreso. Se planteaba un esquema de control y dependencia de un Poder ante los otros dos Poderes.

Claramente la tentación política de controlar al Poder Judicial se reflejó en esta propuesta, con la consecuencia de debilitar al Poder Judicial y hacer muy cuestionable la posibilidad de que se convirtiera en el garante de los derechos

humanos frente a las acciones ilegales, inconstitucionales o abusivas del gobierno o de los miembros del estado frente a los particulares. Un Poder Judicial dividido, debilitado y dependiente de los otros poderes no puede ofrecer una tutela judicial efectiva, que es la base del Estado de Derecho.

14. Por su parte, el texto aprobado por la Asamblea Constituyente tampoco cumplió con la necesidad de que el Poder judicial se constituyera en garante de los derechos humanos en la Constitución de la Ciudad de México. Adoleció de vicios semejantes al propuesto por el Jefe de Gobierno.

Si bien se logró que las facultades que el Proyecto original contemplaba para el Tribunal Constitucional quedaran a cargo de la una Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, el Poder Judicial seguía estando dividido en un Centro de Justicia Alternativa y de Conciliación, un Consejo de la Judicatura, un Organismo de Servicios Periciales y Forenses, Juzgados y algunos otros órganos que determinara la Ley, además de la intervención del Consejo Judicial Ciudadano, que representaba un elemento de importante injerencia del Poder Legislativo en la dinámica judicial.

Adicionalmente, algunos vicios que se identificaron en la propuesta del Jefe de Gobierno se agudizaron en las discusiones de la Comisión y del Pleno de la Asamblea Constituyente. El nombramiento de jueces y magistrados a fin del día sería una prerrogativa del Congreso, y mediante el mismo, de los partidos políticos. El Consejo de la Judicatura quedaba conformado con

una mayoría de miembros ajenos a la función judicial, con importantes funciones administrativas, financieras, de disciplina de los miembros del Poder Judicial y, sobre todo, sobre la determinación y propuesta del presupuesto anual, que concertaría con el Jefe de Gobierno, generando una total dependencia de las estructuras del Poder Judicial frente al Congreso, el Ejecutivo y aún los partidos políticos. Para consolidar esto el presidente del Tribunal Superior solo podía permanecer en dicha función un año, sin posibilidad de reelección.

15. De esta manera, la difundida preocupación por democratizar, ciudadanizar y transparentar el desempeño del Poder Judicial, que habría inspirado la propuesta de la Comisión de Poder Judicial y Órganos Autónomos y las discusiones en el Pleno de la Asamblea Constituyente, tuvo como verdadero objetivo controlar el Poder Judicial desde otras estructuras de gobierno. Esto llevaba a convertir en irreal la tutela judicial efectiva, con un Poder Judicial debilitado, en detrimento del Estado de Derecho y de la justiciabilidad y garantía de los derechos humanos que la Constitución proclamaba defender. Era claro que muchos actores políticos, locales y federales, habían caído en la tentación de limitar y controlar al Poder Judicial. Esto quedó de manifiesto por el voto de consuno de los principales partidos, con una propuesta sobre el Poder Judicial pre-acordada entre los mismos.

La propuesta originalmente aprobada por la Asamblea Constituyente no fue entonces congruente con el fortalecimiento

del Poder Judicial ni con su función de garante de los derechos humanos ante los órganos Estado. Los derechos, como las garantías consignadas en el texto constitucional, iban en camino de convertirse en una lista de buenos deseos.

16. El esquema aprobado en la Asamblea Constituyente en varios de sus puntos centrales fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte algunos años después. La Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgó al Poder Judicial de la Ciudad de México la fortaleza institucional y la independencia necesarias para poderse convertir en un verdadero garante de los derechos humanos establecidos en la Constitución de la Ciudad. Así lo hizo al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 18/2017, presentada por la Procuraduría General de la República, al declarar la invalidez e inconstitucionalidad de la integración del Consejo de la Judicatura, donde solo tres de los siete Consejeros podrían ser de carrera judicial. El criterio de la Corte, correcto, fue que los consejos de la judicatura son órganos de autogobierno, con atribuciones orgánicas, funcionales, sistemáticas y estructurales para la disciplina, administración, organización de la vida interna del Poder Judicial. Por eso, se exige una integración mayoritaria de consejeros provenientes de los poderes judiciales locales, a fin de garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial.

Por otro lado, para lograr la independencia y autonomía del Poder Judicial capitalino era necesario además declarar la invalidez del mecanismo de nombramiento de Consejeros a

cargo del Consejo Judicial Ciudadano, pues, al designar el Congreso a la totalidad de los Consejeros judiciales que nombrarían a los miembros del Consejo de la Judicatura, se creaba una injerencia indebida del Poder Legislativo hacia el Poder Judicial. La participación del Poder Judicial en el nombramiento de los Consejeros de la Judicatura capitalina fortalece la independencia del Poder judicial y su función como garante de los derechos humanos.

17. En concordancia con lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia, debe apoyarse la inconstitucionalidad de la limitación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia para serlo también del Consejo de la Judicatura. La razón es que esa disposición atenta contra la autonomía e independencia del Poder Judicial y pone en riesgo su gobernabilidad interna al disociar la coordinación del Tribunal Superior con el Consejo de la Judicatura. Esto tiene especial relevancia con relación a la facultad de definir el presupuesto judicial, lo cual atentaba en consecuencia contra de la fortaleza institucional para que el Poder Judicial pudiera constituirse en garante de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución.

18. La Suprema Corte también acertó al fortalecer institucionalmente al Poder Judicial de la Ciudad de México mediante la declaración de la invalidez de la prohibición al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de durar más de un año en el cargo, o de ser reelegido. Una duración exigua en la presidencia del Tribunal no tenía ninguna razonabilidad, salvo

entorper las actividades de dirección y liderazgo judicial propias de la Presidencia y la marcha del Poder Judicial capitalino en perjuicio de los jueces, magistrados y demás personal que labora en él, así como de los propios justiciables. Exponía al Poder Judicial a un debilitamiento y falta de continuidad en su régimen de organización interna, por lo que la declaratoria de inconstitucionalidad de esta porción normativa devolvió al presidente del Tribunal, y con él al Poder Judicial, el empoderamiento necesario para constituirse en garante de los derechos humanos.

19. La Constitución de la Ciudad de México cuenta con disposiciones modernas e idóneas que reconocen los derechos fundamentales de las personas en la Ciudad de México. Cuenta también con las garantías y herramientas procesales para exigir su cumplimiento. El Poder Judicial de la Ciudad de México cuenta ahora con una estructura organizacional e institucional de gobierno interno que le permite autonomía e independencia respecto del resto de los poderes. En consecuencia puede ser el Poder garante de los derechos humanos de la Ciudad de México.

Depende ahora esencialmente de que cómo la institución aproveche por un lado su independencia objetiva, ganada en la Suprema Corte. Por el otro, depende de la independencia subjetiva de cada uno de sus integrantes, en especial de quienes ejercen la tarea jurisdiccional, para lo cual es fundamental un ejercicio ético y honesto de la función de dar a cada uno lo suyo.



Es de esperar que, con todo esto, normas de fondo e instituciones procesales, más garantías de independencia y autonomía institucional, el Poder Judicial pueda ser aquello de que hablaba Aristóteles, para que siempre que los hombres disputen sobre igualdad y justicia, vayan al juez, ya que el magistrado es guardián de la justicia, e ir al juez es ir a la justicia, ya que él quiere ser Diké, quiere ser como una justicia encarnada.

20. El resultado final, tanto de la redacción de la Constitución de la Ciudad de México, como de sus contenidos, particularmente en materia de derechos humanos, y en particular la garantía de los mismos, su justiciabilidad, a través de la tutela judicial efectiva y el resultado de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la independencia del Poder Judicial —trabajos todos estos en los que tuve la oportunidad de estar directamente involucrado—, me produce una gran satisfacción y orgullo en lo personal. Sin embargo, no puedo dejar de resaltar lo que expresé en el pleno de la Asamblea Constituyente en mi intervención a propósito de la aprobación del Dictamen de la Carta de Derechos, sobre la gran deuda que, desde mi perspectiva, tiene este texto constitucional con la Nación y con los derechos humanos.

La exclusión expresa del derecho a la vida, que no fue incluido como tal en el texto constitucional, consignándolo de manera forzada como derecho a “una vida digna”, refleja una preocupante desinterés de algunos sectores de la sociedad y de los gobiernos por un derecho fundamental tan importante, que

ha sucumbido muchas veces ante campañas de grupos que conculcan y menosprecian los valores fundamentales de la dignidad humana.

El derecho a la vida no recibió protección individualizada en el Proyecto original enviado por el Jefe de Gobierno, ni en el Dictamen de la Comisión, ni se lo incluyó en el texto constitucional, a pesar de ser este un derecho humano fundamental y ser requisito indispensable para disfrutar del resto de los derechos humanos. No se lo incluyó a pesar también de constar en los tratados internacionales más importantes suscritos por México, y de que su reconocimiento y tutela deriva directamente de la Constitución, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No se lo incluyó a pesar también de que la Comisión recibió un importante número de iniciativas para reconocer este derecho fundamental, y de que una de ellas tuvo más de 91 mil firmas de apoyo ciudadano.

Ahí se encuentra la deuda que aspiro que podamos saldar en un futuro cercano, reintegrando, como debió hacerse, el derecho a la vida a la Carta de Derechos de esta Constitución garantista.

## FUENTES DE CONSULTA

### *Bibliohemerografía*

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*. Buenos Aires, Estudios del Puerto, 2005.
- Álvarez Arredondo, Ricardo A., *Historia de las formas de gobierno de la Ciudad de México*, México, Grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados LVIII Legislatura, 2002.
- Arellano Ríos, Alberto y Hurtado, Javier, *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, México, UNAM-IIIJ, 2011.
- Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, Edición bilingüe y traducción de María Araujo y Julián Marías, Madrid, CEPC, (1959) reimpr. 1994. También consultada la edición de *Aristotle in 23 Volumes*, Vol. 19, traducción de H. Rackham, Cambridge, MA, Harvard University Press - London, William Heinemann Ltd., 1934.
- Atienza, Manuel, “La Filosofía del Derecho de Manuel Muguerza”, en Rodríguez Aramayo , Roberto Álvarez Álvarez, José Francisco, Maseda, Francisco, Roldán Panadero, Concha (eds.), *Diálogos con Javier Muguerza: paisajes para una exposición virtual*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas – CSIC, / 2016, pp. 339-365; se cita por Universidad de Alicante, en

<https://dfddip.ua.es/es/documentos/la-filosofia-del-derecho-de-javier-muguerza.pdf?noCache=1453116650702> (consultado 03-11-2023).

- Baptista C., Rosario, “Derechos humanos: ¿individuales o colectivos? Propuestas para la nueva Constitución desde diferentes miradas, *Derechos Humanos y Acción Defensorial*, año 2, núm. 2, 2007.
- Bidart Campos, Germán J., *La Corte Suprema. El Tribunal de las Garantías Constitucionales*, reimpr. de la 2ª. ed., Buenos Aires, Ediar, 1987.
- Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema, 1991.
- Borah, Woodrow, “El desarrollo de las provincias coloniales”, en Borah, Woodrow (Coord.), *El gobierno provincial de la Nueva España 1570-1787*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- Brito Melgarejo, Rodrigo y Guerrero Galván, Luis René, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a 100 años de reformas*, t. II: Artículos 50-136, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- Bustos Gisbert, Rafael, “Comunicación transjudicial en Europa en defensa de la independencia de los jueces”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, (enero-junio 2020).
- Bustos Gisbert, Rafael, “Sobre la independencia judicial (Notas al hilo del libro de Pablo Lucas Murillo de la Cueva, La independencia judicial y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional)”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44 (2019).

- Cárdenas Gracia, Jaime, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República-UNAM, IJ, 2017.
- Carranco Zúñiga, Joel, *Poder Judicial*, 2ª ed., México, Porrúa, 2005.
- Cossío Díaz, José Ramón, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008.
- De Casas C. Ignacio y Toller M. Fernando, *Los Derechos Humanos de las Personas Jurídicas, Titularidad de Derechos y Legitimación en el Sistema Interamericano*, México, Porrúa, 2015.
- Domínguez, Karla y Arjona, Juan Carlos, *Protección internacional de los derechos humanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2013.
- Elías Azar, Edgar, *Independencia Judicial y Liberalismo en México: Estudio sobre la situación Histórico-Ideológica de la Justicia Mexicana*, México, Porrúa, 2018.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos humanos y garantías. La ley del más débil*, 8ª ed., Madrid, Trotta, 2016.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo, Carlos, “Comentario al artículo 1º”, en Steiner, Christian y Fuchs, Marie-Christine (eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, 2ª ed., Bogotá, Konrad Adenauer-Stiftung/Corte Constitucional de la República de Colombia, 2019.
- García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2013.

- Garzón Valdés, Ernesto, “El consenso democrático: fundamento y límites del poder de las minorías, *Isonomía*, núm, 12, 2000.
- \_\_\_\_\_, “El papel del Poder Judicial en la transición a la democracia”, *Isonomía*, No. 18, abril de 2003.
- González Contró, Mónica, “Los derechos humanos en la Constitución de la Ciudad de México, en *Hacia una Constitución para la Ciudad de México*, México, UNAM-Senado de la República, 2016.
- González Schmal, Jesús, *Ciudad de México en el Congreso Constituyente 1916-1917*, México, INEHRM, 2018.
- Gutiérrez Salazar, Sergio y Solís Acero, Felipe, *Gobierno y administración del Distrito Federal en México*, México, INAP, 1985.
- Jusidman Rapoport, Clara, “La Constitución Política de la CDMX: logros alcanzados y barreras encontradas. Una visión personal, *El Cotidiano*, núm. 2013, mayo-junio de 2017.
- Marván Laborde, Ignacio, “La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano”, en *Cuestiones constitucionales*, núm. 4, enero-junio de 2001.
- Massini, Carlos I., “El derecho a la vida en la sistemática de los derechos humanos”, en Massini, C. I. - Serna, P. (Eds.), *El derecho a la vida*, Eunsa, Pamplona, 1998, pp. 208 ss.
- Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, “La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2018.
- Pinto, Mónica, “El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos

humanos”, en Abregú, Martín y Curtis, Christian (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, CELS-Editores del Puerto, SRL, 1997.

- Porras Muñoz, Guillermo, *El gobierno de la Ciudad de México en el siglo XVI*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.
- Roosevelt, Franklin D., “Undelivered Address Prepared for Jefferson Day”, April 13, 1945, en The American Presidency Project, disponible en <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/undelivered-address-prepared-for-jefferson-day>, consultado el 02-10-2023.
- Saavedra Álvarez, Yuria, *Teoría de las reparaciones a la luz de los derechos humanos*, México, CDHDF-CIADH-Suprema Corte de Justicia de la Nación-Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013.
- Sainz Moreno, Fernando, “La Constitución como Norma Jurídica y el Tribunal Constitucional”, de Eduardo García de Enterría”, *Revista Española de Derecho Constitucional* Año 2 Num. 6 (1982), pp. 335-348.
- Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. La Ciudad de México*, t. 16, vol. I, México, Presidencia de la República, 1976.
- Serna, Pedro, y Toller, Fernando M., *La interpretación constitucional de los derechos fundamentales – Una alternativa a los conflictos de derechos*, Buenos Aires, La Ley, 2000.
- Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de Derechos Humanos*, 2ª ed., México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2021.

- Silva Meza, Juan N., “El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, año XVIII, 2012.
- Souto Paz, José Antonio, *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las libertades públicas en el Derecho Comparado*, Madrid, Marcial Pons, 2003.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Cátedra de derechos humanos: reflexiones contemporáneas sobre la persona y su sociedad. Concepciones diversas sobre los derechos humanos: garantismo vs. deliberativismo*, México, SCJN, 2021.
- Toller M., Fernando, *Libertad de prensa y tutela judicial efectiva. Estudio de la prevención judicial de daños derivados de informaciones*, Buenos Aires, La Ley, 1999.
- Toller, Fernando M., “Fundamentos filosóficos y procesales del derecho a la tutela judicial efectiva”, en Vigo, Rodolfo L. y Gattinoni de Mujía, María (Dirs.), *Tratado de Derecho Judicial*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2013, t. I (Parte General), cap. XIV, pp. 485-512.
- Toller, Fernando M., “La doctrina de los conflictos de derechos frente al principio lógico de no contradicción”, en Alexy, Robert (Juan Pablo Alonso y Renato Rabbi-Baldi Cabanillas, Coords.), *Argumentación, derechos humanos y justicia*, Buenos Aires – Bogotá – Porto Alegre, Astrea, 2017, pp. 346-403.
- Toller, Fernando M., “La resolución de los conflictos entre derechos fundamentales”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coord.), *Interpretación Constitucional*, México, Porrúa - UNAM, 2005, t. II, pp. 1199-1284.



- Toller, Fernando M., “Metodologías para tomar decisiones en litigios y procesos legislativos sobre derechos fundamentales”, en Rivera, Julio C. (h.), José Elías, Sebastián, Grosman, Lucas Sebastián y Legarre, Santiago (Dir.), *Tratado de los Derechos Constitucionales*, AbeledoPerrot, 2014, t. I, pp. 107-199.
- Toller, Fernando M., “Propuestas para un nuevo modelo de interpretación en la resolución de conflictos entre derechos constitucionales”, *Anuario de Derecho de la Universidad Austral* 4 (1998) 225, pp. 225-252.
- Toller, Fernando M., “Título I. Persona humana - Capítulo 1. Comienzo de la existencia (Comentario al art. 19)”, en Heredia, Pablo D. y Calvo Costa, Carlos A. (Dir.), *Código Civil y Comercial – Comentado y anotado*, Buenos Aires, Thomson Reuters – La Ley, 2022, t. I, pp. 293-348.
- Ugartemendia Eceizabarrena, Juan Ignacio, “Tutela judicial efectiva y Estado de derecho en la Unión Europea y su incidencia en la administración de justicia de los Estados Miembros”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm, 46 (2020).
- Vázquez Alfaro, José Luis, *Distrito Federal. Historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM-Senado de la República, 2010.

### ***Documentos históricos***

- Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

- Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1836. Disponibles en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>.
- Bustos Olivares, Luis Alejandro, “Participación en el Pleno de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México”, *Diario de los Debates, Órgano Oficial de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*, 4 de enero de 2017, p. 70. En: [www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/935f59dbcdacd8e088a2c1c9c47d6faaf5e8e561.pdf](http://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/935f59dbcdacd8e088a2c1c9c47d6faaf5e8e561.pdf). Fecha de consulta 29-06-23.
- Bustos Olivares, Luis Alejandro, Participación en la Sesión Solemne de Clausura de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, *Diario de los Debates, Órgano Oficial de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*, pp. 18- 20, 31 de enero de 2017. En: [www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/935f59dbcdacd8e088a2c1c9c47d6faaf5e8e561.pdf](http://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/935f59dbcdacd8e088a2c1c9c47d6faaf5e8e561.pdf). Fecha de consulta 29-06-23.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf).
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>.
- Constitución Política de la Monarquía Española de 1812. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_cadiz.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_cadiz.pdf).

- Decreto que reforma el último párrafo de la base 4<sup>a</sup> de la fracción VI del artículo 73, el artículo 94 y las fracciones II y III del 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1934. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_021\\_15dic34\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_021_15dic34_ima.pdf).
- Decreto que reforma los artículos 73, fracción VI, base cuarta, párrafo último; 94, 97, párrafo primero, 98 y 107 de la Constitución General de la República, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de febrero de 1951. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_049\\_19feb51\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_049_19feb51_ima.pdf).
- Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1982. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_099\\_28dic82\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_099_28dic82_ima.pdf).
- Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_114\\_10ago87\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_114_10ago87_ima.pdf).

- Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_130\\_25oct93.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_130_25oct93.pdf).
- Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_136\\_22ago96.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96.pdf).
- Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_178\\_13nov07.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07.pdf).
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 2008. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_179\\_07may08.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_179_07may08.pdf).
- Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la*

*Federación* el 24 de agosto de 2009. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_189\\_24ago09.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_189_24ago09.pdf).

- Decreto por el que se reforma la fracción II, de la Base Cuarta del Apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de abril de 2010. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_190\\_27abr10.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_190_27abr10.pdf).
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_203\\_09ago12.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_203_09ago12.pdf).
- Decreto por el que se reforma el inciso e) y se adiciona un inciso o) de la fracción IV del artículo 116; y se reforma el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2013. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_214\\_27dic13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_214_27dic13.pdf).
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_215\\_07feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_215_07feb14.pdf).

- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014. Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_216\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf).
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015. Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_223\\_27may15.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf).
- Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016. Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_227\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf).
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 2019. Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_237\\_15may19.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_237_15may19.pdf).
- Dictamen de las Comisiones unidas de puntos constitucionales; del Distrito Federal; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, con

opinión de la Comisión Especial para el desarrollo metropolitano, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por las que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Ciudad de México, *Gaceta Parlamentaria*, 14 de diciembre de 2014. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/227\\_DOE\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/227_DOE_29ene16.pdf).

- Exposición de motivos de la Iniciativa con Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México del C. Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera Espinosa. Disponible en: <http://proyecto.constitucion.cdmx.gob.mx/motivos>.
- Exposición de motivos de la Iniciativa de Reforma Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928, fechada el 25 de abril de 1928. Disponible en: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Exposición de motivos de la Iniciativa de Reforma Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928, fechada el 14 de mayo de 1928. Disponible en: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Exposición de motivos de la iniciativa Reforma Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1934. Disponible en: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Exposición de motivos de la iniciativa Reforma Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de febrero de 1951. Disponible en: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Exposición de motivos de la iniciativa Reforma Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987. Disponible en: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).

- Exposición de motivos de la iniciativa Reforma Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993. Disponible en: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Exposición de motivos de la iniciativa Reforma Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/#gsc.tab=0>.
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por diversos Senadores de los Grupos Parlamentarios del PRD, CONVERGENCIA y PAN, *Diario de los Debates*, 14 de septiembre de 2010. Disponible: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/27\\_DOE\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/27_DOE_29ene16.pdf).
- Iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman los artículos 44, 73, fracción VIII, 76, fracción IX, 89, fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por diversos Senadores del Grupo Parlamentario del PRI, *Gaceta Parlamentaria*, 2 de diciembre de 2010. Disponible: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/27\\_DOE\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/27_DOE_29ene16.pdf).
- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Senadora Mariana Gómez del Campo Gurza (PAN), *Gaceta Parlamentaria*, 30 de enero de 2013. Disponible: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/27\\_DOE\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/27_DOE_29ene16.pdf).
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso F) y se recurre el actual al G) del artículo 122, base



segunda, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Senador Pablo Escudero Morales (PVEM), *Gaceta Parlamentaria*, 20 de noviembre de 2013. Disponible en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/27\\_DOE\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/27_DOE_29ene16.pdf).

- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Ciudad de México, presentada por diversos Senadores del Grupo Parlamentario del PRD, *Gaceta Parlamentaria*, 20 de noviembre de 2013. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/27\\_DOE\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/27_DOE_29ene16.pdf).
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 44; se elimina el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 73, y se reforma el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Senador Mario Delgado Carrillo (PRD), *Diario de los Debates*, 28 de noviembre de 2013. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/27\\_DOE\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/27_DOE_29ene16.pdf).
- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 71 y 135 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento al Régimen Federal de la República Mexicana, presentada por la Senadora Ana Lilia Herrera Anzaldo (PRI), *Diario de los Debates*, 26 de noviembre de 2013. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/27\\_DOE\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/27_DOE_29ene16.pdf).

- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 3o., 6o., 17, 18, 21, 26, 27, 31, 41, 43, 44, 55, 56, 71, 73, 76, 79, 82, 89, 95, 101, 102, 103, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 116, 119, 122, 123, 124, 127, 131, 134, 135, así como la denominación del título quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Senadora Mariana Gómez del Campo Gurza (PAN), *Diario de los Debates*, 5 de diciembre de 2013. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/227\\_DOE\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/227_DOE_29ene16.pdf).
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Senadora Ana Lilia Herrera Anzaldo, (PRI), *Diario de los Debates*, 27 de marzo de 2014. Disponible: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/227\\_DOE\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/63/227_DOE_29ene16.pdf).
- Ley que reforma las bases 1a., 2a. y 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de 20 de agosto de 1928. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_007\\_20ago28\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_007_20ago28_ima.pdf).
- Ley que reforma los artículos 73, 74, 76, 79, 89, 94, 96, 97, 98, 100 y 111 de la Constitución Política de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_005\\_20ago28\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_005_20ago28_ima.pdf).
- Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836. Disponibles en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

- Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. Disponible en:  
<https://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/016.pdf>.
- Texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857. Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf).
- Tratados celebrados en la Villa de Córdoba el 24 de agosto de 1821 entre los señores don Juan de O'Donojú, teniente general de los ejércitos de España y don Agustín de Iturbide, primer jefe del Ejército Imperial Mexicano de las Tres Garantías. Disponible en:  
[https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia19\\_1.pdf](https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia19_1.pdf).

***Documentos históricos de iniciativas del Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares y del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México***<sup>625</sup>

- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 11 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15

---

<sup>625</sup> Se reúnen en este apartado de las Fuentes todas las iniciativas — más de 40— que presenté en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Como puede observarse, la mayoría de ellas son sobre temas de derechos humanos, y dos muy relevantes son comprensivas de los problemas del Poder Judicial que se exponen en esta tesis. Se ha respetado

de septiembre de 2016 en materia de derecho a la ciudad, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, 10 de octubre 2016, 12 pp.<sup>626</sup>

- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 17, primeros apartados, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de derecho al medio ambiente sano, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, 10 de octubre 2016, 8 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se modifican los artículos 17, apartado A, numerales 1, 2, y 3 y se adiciona el 4, y se suprimen el artículo 21, apartado A, y el 28, 2, III, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de derecho al medio ambiente sano, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 10 de octubre 2016, 11 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 17 adicionando un párrafo al numeral 1 del apartado D del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en

---

aquí consignar si la Iniciativa fue presentada a título individual como Diputado Constituyente —la mayoría de ellas—, o realizada por mí, pero presentada por el Grupo Parlamentario del que formaba parte y presidía. Se las presenta en este listado en forma cronológica.

<sup>626</sup> Debe observarse que las Iniciativas que están fechadas el día 10 de octubre de 2016, fueron presentadas a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el día 11 de ese mes y año.

materia de derecho a la vía pública, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, 10 de octubre 2016, 17 pp.

- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 13 adicionando el numeral 6 segundo párrafo del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de educación ambiental, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 10 de octubre 2016, 9 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 21, apartado A y F, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de medio ambiente sano y disposición de residuos, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, 18 de octubre 2016, 15 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 14, apartado I, numerales 5 y 6, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de prohibición de espectáculos con animales y tipificación del maltrato animal, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 18 de octubre 2016, 6 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 21, apartado C, numeral 2, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 18 de octubre 2016, 16 pp.

- Iniciativa por virtud de la cual se realiza una propuesta de modificación al artículo 17, apartado A, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, por el que se adiciona un numeral 4, en materia de calidad del aire, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, 24 de octubre 2016, 10 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 17, primeros apartados, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de derecho a un medio ambiente sano, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, 28 de octubre 2016, 8 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se propone incorporar dos disposiciones en los numerales 2 y 9 al artículo 13, apartado A, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, en materia de derecho a la educación, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 5 pp.<sup>627</sup>
- Iniciativa por virtud de la cual se propone modificar el artículo 25 numeral 4 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, en materia de derecho a la Ciudad global, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de

---

<sup>627</sup> Debe observarse que las Iniciativas que están fechadas el día 29 de octubre de 2016, fueron presentadas a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el día 30 de ese mes y año.

México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 4 pp.

- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el apartado D del artículo 12 correspondiente al Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de derecho a la información, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 10 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el apartado G del artículo 14 correspondiente al Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de derecho a la vivienda, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 11 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se sustituye el artículo 19, apartado D, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 6 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 72 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de responsabilidad penal y fueros, 29 de octubre 2016, 13 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 16, apartado F, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de derecho

de las personas con capacidades diferentes, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 6 pp.

- Iniciativa por virtud de la cual se incorpora el apartado F al artículo 12, renumerando el siguiente, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de libertades de conciencia y religión, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 8 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 24 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de coordinación metropolitana y regional, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 5 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 16, apartados C y E, incorporando diversos incisos, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de derechos de los menores y los ancianos, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 12 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 10, adicionando un apartado G, y 21, C, 1, eliminando una palabra, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de protección del derecho a la propiedad privada, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de



México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 4 pp.

- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 16, apartado H, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de derechos de las personas migrantes, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 6 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 20 correspondiente al Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de planeación del desarrollo, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 14 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 10, apartado B, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de modernas formas de esclavitud, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 7 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 14, apartado D, y se suprime el artículo 16, apartado G, inciso 3, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de derechos de las familias, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 8 pp.

- Iniciativa por virtud de la cual se modifica y adiciona el artículo 10, apartado E, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de derechos reproductivos, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 4 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 21 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de ordenamiento territorial, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 21 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 15, apartado C, adicionando un inciso, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de protección del derecho a la comunicación, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 7 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se realizar una propuesta de modificación al artículo 21, del ordenamiento territorial para modificar los numerales 1, 2, 6, 9 y 10 y el artículo 48 inciso k), así como la adición del artículo 58, recorriéndose en orden progresivo el articulado subsiguiente del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 9 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se realizar una propuesta de modificación al artículo 21 del Proyecto de Constitución

Política de la Ciudad de México en materia de movilidad, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 7 pp.

- Iniciativa por virtud de la cual se modifica el artículo 34 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de candidaturas sin partidos, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 7 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se adiciona un párrafo al artículo 34 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de asignación de diputados vía plurinominal, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 11 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se realiza una propuesta de modificación al artículo 48 inciso a), así como la adición de un artículo con las facultades del órgano autónomo, recorriéndose en orden progresivo el articulado subsiguiente del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 6 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se modifican los artículos 40, 47 y 42, y se suprime el artículo 41 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de función judicial, presentada por los constituyentes del Grupo Parlamentario del Partido Verde

Ecologista de México en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 29 de octubre de 2016, 28 pp.

- Iniciativa por virtud de la cual se modifican los artículos 48, 55 y 58 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, renumerándose los siguientes, en materia de atribuciones de los organismos constitucionales autónomos para protección del medio ambiente, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 7 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se adiciona el artículo 10, apartado A, renumerándose los siguientes, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de protección del derecho a la vida, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 11 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se modifican los artículos 16, apartado N, 64, inciso 3, y 65, apartado C, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México de 15 de septiembre de 2016 en materia de derechos de las comunidades indígenas, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 8 pp.
- Iniciativa por virtud de la cual se propone modificar el artículo 23 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México en materia de Patrimonio Cultural de la Humanidad, presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, 29 de octubre 2016, 8 pp.

- Reserva presentada en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México por el Diputado Luis Alejandro Bustos Olivares, respecto de la Propuesta de Constitución Política de la Ciudad de México, con propuesta de adición a los apartados A y B del artículo 18 del Proyecto de Dictamen de la Comisión Carta de Derechos, 9 de diciembre de 2016, 5 pp.

***Documentos históricos de sesiones de Comisión de Poder Judicial y del Pleno de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México***

- Versión estenográfica de la sesión de instalación de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 17 de octubre de 2016.
- Versión estenográfica de la sesión de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 24 de octubre de 2016.
- Versión estenográfica de la sesión de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 4 de noviembre de 2016.
- Versión estenográfica de la sesión de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 11 de noviembre de 2016.
- Versión estenográfica de la sesión de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y

Organismos Constitucionales, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 14 de noviembre de 2016.

- Versión estenográfica de la sesión de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 15 de noviembre de 2016.
- Versión estenográfica de la sesión de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 17 de noviembre de 2016.
- Versión estenográfica de la sesión de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 19 de noviembre de 2016.
- Versión estenográfica de la sesión de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 26 de noviembre de 2016.
- Versión estenográfica de la sesión de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 28 de noviembre de 2016.
- Versión estenográfica de la sesión de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 29 de noviembre de 2016.
- Versión estenográfica de la sesión de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y

Organismos Constitucionales, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 5 de diciembre de 2016.

- Versión estenográfica de la sesión de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 7 de diciembre de 2016.
- Versión estenográfica de la sesión de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 8 de diciembre de 2016.
- Versión estenográfica de la sesión de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 9 de diciembre de 2016.
- Versión estenográfica de la sesión del Pleno, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 21 de enero de 2017.
- Versión estenográfica de la sesión del Pleno, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 23 de enero de 2017.

### ***Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación***

- Contradicción de Tesis 293/2011 entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/CT%20293-2011.pdf>.

- Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 36/2015 y sus Acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, promovidas por el Partido de la Revolución Democrática, diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Zacatecas y Morena, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Voto Particular formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, respectivamente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre de 2015.
- Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus Acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, así como los Votos Particulares y Concurrentes formulados por los ministros José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; Concurrentes y Particulares de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo; Particulares de los ministros Javier Laynez Potisek y José Fernando Franco González Salas y Concurrentes de los ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y José Fernando Franco González Salas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de abril de 2019. En: [https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias\\_pub/4iZk3XgB\\_UqKst8oa-uH/%22Poliandria%22](https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/4iZk3XgB_UqKst8oa-uH/%22Poliandria%22). Consultada 19-05-2023.
- Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 81/2017, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de septiembre de 2019. Disponible en: [http://www.diariooficial.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5573198&fecha=23/09/2019](http://www.diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573198&fecha=23/09/2019). Consultada el 28-06-23.



- Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Controversia Constitucional 83/2017, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de marzo de 2021. Disponible en: [http://www.diariooficial.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5612726&fecha=04/03/2021](http://www.diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5612726&fecha=04/03/2021). Consultada el 01-07-23.
- Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 97/2017, así como los Votos Concurrentes formulados por los señores Ministros Luis María Aguilar Morales, Juan Luis González Alcántara Carranca y el Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de marzo de 2021. Disponible en: [http://www.diariooficial.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5614336&fecha=24/03/2021](http://www.diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5614336&fecha=24/03/2021). Consultada el 11-07-2023.

### ***Casos contenciosos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos***

- *Caso González y otras (“Campo Algodonero”)*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Serie C, núm. 205. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_es\\_p.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_es_p.pdf).
- *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*, Sentencia del 11 de mayo de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, núm. 163, párr. 148. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_163\\_es\\_p.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_163_es_p.pdf).

- Corte IDH, Caso de la *Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párr. 120. En:[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_140\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_140_esp.pdf). Consultado el 24-08-2023.
- *La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73.
- *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo), Serie C, núm. 4. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_04\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf).

### ***Opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos***

- Opinión Consultiva OC-5/85, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas - Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos*. En: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1844/18.pdf> (consultado 24-10-2023).
- Opinión Consultiva OC-7/86, *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, solicitada por el Gobierno de Costa Rica. En: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_07\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_07_esp.pdf) (consultado 24-8-2023).

***Documentos legales y convenios internacionales***

- Asamblea General de Naciones Unidas, “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, Resolución A/RES/60/147, 16 de diciembre de 2005. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/496/45/PDF/N0549645.pdf?OpenElement>.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes”, Observación General 3, Naciones Unidas, 1990. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1452.pdf>.
- Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, “Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: la independencia del Poder Judicial, la administración de justicia, la impunidad. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Dato’Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos”, Resolución E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/103/45/PDF/G0210345.pdf?OpenElement>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre la situación de los derechos humanos en México”, OEA/Ser.L/V/II.100, 24 de septiembre de 1998. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre la situación de los derechos humanos en México 2015”, OEA/Ser. L.V/II, Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Visita *in loco* 2015”. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/visitas/mexico2015.asp>.
- Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, “Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México”, Resolución CCPR/C/MEX/CO/6, 7 de noviembre de 2019. Disponible en: [https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc\\_pub/ObservacionesFinales\\_ComiteDHONU\\_MX\\_2019.pdf](https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/ObservacionesFinales_ComiteDHONU_MX_2019.pdf).
- Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, “Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (Misión a México)”, Resolución A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/129/36/PDF/G1112936.pdf?OpenElement>

### ***Tesis***

- Oghaki Kishiro, *Ayuntamiento de la Ciudad de México 1808-1821*, tesis doctoral, México, El Colegio de México, 1984.