

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 20 DE AGOSTO DE 2018

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO		IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
15/2017 Y SUS ACUMULADAS 16/2017, 18/2017 Y 19/2017	<p>ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS MORENA Y NUEVA ALIANZA, LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK)</p>	3 A 60 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES
20 DE AGOSTO DE 2018**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:05 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, por favor, denos cuenta con el orden del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 81 ordinaria, celebrada el jueves dieciséis de agosto del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras Ministras, señores Ministros, está a su consideración el acta. ¿Hay alguna observación? Si no la hay ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA, EN CONSECUENCIA, EL ACTA.

Seguimos, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a las

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2017 Y SUS ACUMULADAS 16/2017, 18/2017 Y 19/2017, PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS MORENA Y NUEVA ALIANZA, LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

Bajo la ponencia del señor Ministro Laynez Potisek y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. SIN PERJUICIO DE LO DECIDIDO POR EL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SENTENCIA DE DIECISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISIETE, SON PROCEDENTES Y PARCIALMENTE FUNDADAS LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2017, PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y 19/2017, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

SEGUNDO. SE SOBRESEE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2017, PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 3, NUMERALES 1 Y 2, Y 35, APARTADO A, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CINCO DE FEBRERO DE DOS MIL

DIECISIETE, EN TÉRMINOS DE LA SECCIÓN VI, APARTADOS A Y C, SUBAPARTADO 6, DE LA PRESENTE EJECUTORIA.

TERCERO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, APARTADOS A, NUMERALES 1 Y 6, B, NUMERALES 1 Y 3, 6, APARTADOS A, NUMERAL 2 EN LA PORCIÓN NORMATIVA “LA VIDA DIGNA CONTIENE IMPLÍCITAMENTE EL DERECHO A UNA MUERTE DIGNA”, C, NUMERALES 1 Y 2, D, NUMERAL 2, E, F, E I, 7, APARTADO C, NUMERAL 2, 8, APARTADO C, 9, APARTADOS D, NUMERAL 7 Y F, NUMERAL 3, EN LA PORCIÓN NORMATIVA “ES INALIENABLE, INEMBARGABLE, IRRENUNCIABLE”; 10, APARTADO B –SALVO LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SE PRECISA EN EL RESOLUTIVO CUARTO–; 11, APARTADOS I, ASÍ COMO P, 18, APARTADO A, NUMERAL 3, PÁRRAFO PRIMERO, –SALVO LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SE PRECISA EN EL RESOLUTIVO CUARTO–; 20, NUMERALES 2, 7 Y 10; 21, APARTADO D, FRACCIÓN I, INCISO A), 25, APARTADOS A, NUMERAL 5, EN LA PORCIÓN NORMATIVA “Y REVOCACIÓN DE MANDATO”, G Y H, NUMERAL 3; 29, APARTADO D, INCISO Q); 30, NUMERAL 7; 33, NUMERAL 1, EN LA PORCIÓN NORMATIVA “SE CONTEMPLARÁN AJUSTES RAZONABLES A PETICIÓN DEL CIUDADANO”; 35, APARTADO E, NUMERAL 2, PÁRRAFO PRIMERO –SALVO LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SE PRECISA EN EL RESOLUTIVO CUARTO– Y PÁRRAFO SEGUNDO; 36, APARTADOS B, NUMERALES 1, INCISO C), Y 3, ASÍ COMO D, NUMERALES 1, 2 Y 3; 37, NUMERAL 3, INCISO A), 42, APARTADO C, NUMERAL 3, EN LA PORCIÓN NORMATIVA “Y JUSTICIA CÍVICA”; 44, APARTADOS A, NUMERALES 3 Y 5, Y B, NUMERAL 1, INCISOS A), C), D), E), F), G) Y H); 46, APARTADO A, PÁRRAFO PRIMERO, INCISO F); 48, NUMERAL 4, INCISO B); 51, NUMERAL 3; 69, NUMERALES 2, 3, 4 Y 6 –SALVO LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE SE PRECISAN EN EL RESOLUTIVO CUARTO–; QUINTO TRANSITORIO Y OCTAVO TRANSITORIO, PÁRRAFO PRIMERO, TODOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADA EL CINCO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE.

CUARTO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 10, APARTADO B, NUMERAL 8, EN LA PORCIÓN NORMATIVA “INCLUYENDO EL DERECHO A ELEGIR LIBREMENTE A SUS REPRESENTANTES SINDICALES Y A PARTICIPAR EN LOS PROCESOS DE FIRMA Y TERMINACIÓN DE LOS CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO MEDIANTE EL VOTO PERSONAL,

LIBRE Y SECRETO. LA LEY GARANTIZARÁ EL CUMPLIMIENTO DE ESTOS PRINCIPIOS. CON BASE EN LO ANTERIOR, PARA LA ELECCIÓN DE DIRIGENTES, LOS ESTATUTOS SINDICALES PODRÁN FIJAR MODALIDADES PROCEDIMENTALES APLICABLES A LOS RESPECTIVOS PROCESOS”; 11, APARTADO L, PÁRRAFO SEGUNDO; 18, APARTADO A, NUMERAL 3, PÁRRAFO PRIMERO, RESPECTO DE LAS PORCIONES NORMATIVAS “ARQUEOLÓGICOS”, ASÍ COMO “Y PALEONTOLÓGICOS”; 32, APARTADO C, NUMERAL 1, INCISO M); 35, APARTADO E, NUMERAL 2, PÁRRAFO PRIMERO EN SU PORCIÓN NORMATIVA “DE LOS CUALES TRES DEBERÁN CONTAR CON CARRERA JUDICIAL”; 36, APARTADO B, NUMERAL 4; 44, APARTADO B, NUMERAL 1, INCISO O); 45, APARTADO B; 48, NUMERAL 4, INCISO E), Y 69, NUMERAL 1, Y EN VÍA DE CONSECUENCIA LA DE ESTE ÚLTIMO ARTÍCULO EN SUS NUMERALES 2, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA “UNA VEZ ADMITIDAS”, 3 ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA “ADMITIDAS”, 4 ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA “ADMITIDAS” Y 6 ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA “SERÁN ADMITIDAS DE INMEDIATO PARA SU DISCUSIÓN Y”, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN TÉRMINOS DE LA SECCIÓN VI, APARTADO B, SUBAPARTADOS 8 (PATRIMONIO DE LA CIUDAD), 10 (DERECHOS LABORALES), 11 (IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA MATERIA PROCESAL PENAL), APARTADO C, SUBAPARTADOS 2 (REQUISITOS DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN), 6 (CONSEJO DE LA JUDICATURA LOCAL) Y 7 (FIJACIÓN DE TABULADORES PARA REMUNERACIONES), Y APARTADO E, SUBAPARTADO 3 (VIOLACIÓN AL SISTEMA DE PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE DERECHOS HUMANOS), Y CONFORME A LOS EFECTOS PRECISADOS EN LA DIVERSA SECCIÓN VII DE ESTE FALLO.

QUINTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Pongo a su consideración –como hemos acostumbrado– los cuatro primeros apartados de esta propuesta, relativos, el I a la narrativa de los antecedentes de este asunto, el II a la competencia de este Tribunal, el III a la oportunidad de las demandas y el IV a la legitimación de las partes. ¿Alguna observación en estos cuatro primeros apartados, señores Ministros? ¿No la hay?, entonces ¿en votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS.

El V apartado está denominados “causas de improcedencia”, pero le pediría al señor Ministro Laynez que nos haga alguna aclaración al respecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Efectivamente, en la página 8 del proyecto, en el capítulo “causas de improcedencia”, señala que no se advierte motivo de improcedencia o de sobreseimiento; sin embargo, – como pueden apreciar– hay dos sobreseimientos que se están proponiendo: uno, en el artículo 3, numerales 1 y 2, que se llama “los principios rectores”, y otro en el artículo 35, apartado A, son los dos sobreseimientos que se proponen.

En el primer caso porque, si bien la acción de inconstitucionalidad menciona en la impugnación, agregando la frase “y sus principios”, –aunque menciona los dos artículos–, no hay absolutamente ninguna argumentación concreta contra estos artículos que señalen en qué consiste la impugnación y por qué,

estos principios, que no son exclusivos de derechos humanos porque trae una serie de otros principios, como la defensa del Estado democrático, impactarían en el tema que nos ocupa y, por eso, se proponía su sobreseimiento, el artículo 35, apartado A, son características de la función judicial y, en este caso, se menciona el artículo, pero no hay absolutamente ningún concepto de invalidez, por lo que se propone el sobreseimiento de estos dos artículos.

Eso es lo que trae el proyecto, ya sea que se estableciera y se corrigiera en este capítulo; desde luego, están –como ya lo refirió el secretario– en los puntos resolutivos aparecen. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Esa es la observación que hace el señor Ministro Laynez –como advierten– en el capítulo que denomina “causas de improcedencia” no están analizadas estas cuestiones que nos sugirió, sino más adelante en el proyecto al hacer el estudio –de alguna manera– de los preceptos impugnados. Pregunto a sus señorías ¿tienen alguna observación? Señora Ministra Luna, por favor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Me parece puesta en razón la propuesta del señor Ministro ponente, en el sentido de trasladar el análisis de estas causas de improcedencia que se están haciendo en el fondo de los respectivos artículos, trasladarla al capítulo de causas de improcedencia, es –en mi opinión– donde se deben estudiar y analizar; en esa parte coincido en que debe sacarlas del fondo y trasladar su estudio al capítulo de causas de improcedencia.

Son dos artículos, —como ha mencionado— el 3, párrafos 1 y 2 y el 35, apartado A, numeral 6.

Entonces, estoy de acuerdo con el sobreseimiento que propone respecto del artículo 35, pero —muy respetuosamente— me apartaría del sobreseimiento por lo que se refiere al artículo 3, numerales 1 y 2.

Las razones por las que me aparto es porque si bien no hay una determinación específica —como muy bien lo señala— en relación a este artículo, creo que los conceptos que hace valer en la parte genérica que se analizan como las preguntas propuestas en los apartados A, B y C, está subsumido realmente parte de lo que se regula en el artículo 3; entonces, por esa razón me apartaría del sobreseimiento que de este artículo se está proponiendo. Creo que con el análisis que se hace de esta parte del proyecto podría llegarse a establecer su validez o su invalidez. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Le pediría señora Ministra que eso —precisamente— lo viéramos —como lo trata el proyecto— en el momento en que se hace el estudio de esas disposiciones, porque en el capítulo que el señor Ministro denominó como causas de improcedencia no hay análisis ni estudio al respecto; entonces, cuando lleguemos a esos preceptos podemos hacer —desde luego— sus consideraciones que ya adelantó. Señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Lo que pasa es que entendí que la propuesta del señor Ministro era sacar el estudio de

sobreseimiento del fondo y trasladarlo al capítulo de causas de improcedencia y, en los dos casos, las razones por las que está proponiendo el sobreseimiento de estos artículos es por falta de conceptos de invalidez; entonces, me parece puesto en razón que lo traslade al capítulo correspondiente. Lo único que menciono es que, de los dos artículos que propone su sobreseimiento, me apartaría del artículo 3; estoy de acuerdo con el artículo 35 por las razones que da; del 3 me parece que no, pero como este Pleno diga; entendí que esa era la propuesta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Le pregunto, entonces, señor Ministro Laynez ¿así es la propuesta?

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Así es, una opción es – precisamente– los dos sobreseimientos ponerlos en este capítulo como solemos hacerlo, aunque ahí tenemos ejemplos en un sentido o en otro; la otra es entrar a fondo, se advierte el sobreseimiento, así está ahora el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Es su propuesta, señor Ministro, hacerlo así, trasladar esos estudios a las causas de improcedencia?

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Por las causas que ya están establecidas aquí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, esa es la propuesta concreta, así lo entendemos; de tal modo que la señora Ministra ya se ha pronunciado y, entonces, en su momento tomaremos la

votación sobre las propuestas de improcedencia que se analizan en ese sentido. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Estoy de acuerdo con la propuesta del Ministro Laynez, porque en la página 8 del proyecto, donde se alude a causas de improcedencia, se afirma — como él ya lo explicó— que el Tribunal Pleno no advierte de oficio motivo de improcedencia ni las partes hicieron valer alguna de ellas.

Entonces, este pronunciamiento, que no advierte de oficio motivo de improcedencia, como posteriormente en el proyecto, cuando se estudie el fondo se sobresee de oficio, entonces, la realidad es que hay causa de improcedencia; por lo tanto, lo que el Ministro Laynez está proponiendo de modificación es que se quite el párrafo donde dice “El Tribunal Pleno no advierte de oficio”, y en ese apartado se diga que este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualizan las causas de improcedencia respecto de estos artículos porque no se hicieron valer conceptos de invalidez específicos en su contra.

Esa es la propuesta del Ministro, y yo estaría de acuerdo en que se estudie en el capítulo de causas de improcedencia, pero al igual que la Ministra Luna, me apartaría del sobreseimiento respecto del artículo 3, numerales 1 y 2, de la Constitución, porque en la página 11 de la demanda hay un argumento que se refiere por qué considera la accionante que son violatorios de nuestra Constitución, específicamente alude a la trasgresión de las facultades del poder reformador para regular lo relativo al alcance y contenido de los derechos humanos, así como los principios que

los rigen en contravención, y menciona específicamente estos artículos. Quiero aclarar que, no obstante que estoy en contra de ese sobreseimiento, la realidad es que el proyecto estudia el primer concepto de invalidez con relación a los argumentos que se están formulado y, en este sentido, estaría en contra del sobreseimiento, pero considero que el proyecto estudia esos argumentos, por lo tanto, me pronunciaría cuando estudiemos el fondo del asunto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. En el mismo sentido que la Ministra Luna Ramos y la Ministra Piña.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Igual.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más, señores Ministros? Tampoco coincido con la propuesta del artículo 3, numerales 1 y 2, —para mí— hay algunos conceptos de invalidez, como son los mismos que se hacen valer en contra de la Carta de Derechos de la Constitución Política de la Ciudad de México, y que, además, pudieran contestarse en el fondo si se llegara a hacer su análisis, como se hace en el capítulo anterior del estudio correspondiente.

De tal modo que tampoco estaría de acuerdo en que no hay conceptos de invalidez y sobreseer respecto de ello. ¿Alguien más, señores Ministros? Tomemos la votación, entonces, concretamente de las causas de improcedencia que señaló el Ministro Laynez.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto, con excepción del artículo 3.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Estoy de acuerdo en el traslado, y creo que hay que sobreseer por el artículo 35, no por el artículo 3.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Igual.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Sólo por el sobreseimiento del artículo 35.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Por el sobreseimiento del artículo 35, en contra del artículo 3.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: De acuerdo en que se haga el traslado que modificó el señor Ministro a este capítulo, y en contra del sobreseimiento del artículo 3, en sus numerales 1 y 2.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta del proyecto, consistente en sobreseer respecto del artículo 35, apartado A; y mayoría de ocho votos en contra del proyecto, y por no sobreseer respecto del artículo 3, numerales 1 y 2.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: BIEN, PUES ENTONCES QUEDA EN ESE SENTIDO.

Señor Ministro Laynez, para que en su momento se haga el análisis correspondiente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Claro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continuaríamos, por favor, señor Ministro ponente, con el análisis del proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. La Constitución Política de la Ciudad de México, que entrará en vigor el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, fue impugnada por dos partidos políticos, por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; se trata de una de las impugnaciones más grandes que haya recibido la Suprema Corte en los últimos tiempos, tanto por el número de demandas, acciones y controversias, como por la gran cantidad y variedad de los temas cuestionados.

En efecto, fue la primera vez que se ha impugnado ante este Tribunal una Constitución totalmente nueva, es decir, la norma fundante de la Ciudad de México.

Dado el volumen de las impugnaciones y la cercanía del inicio del proceso electoral que comenzaba en septiembre de dos mil diecisiete, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte determinó dividir el análisis de las impugnaciones.

Un primer grupo de impugnaciones que incluye la de los dos partidos fueron las relacionadas con la materia electoral y proceso legislativo en la aprobación de la Constitución, esto ya lo resolvimos el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, al haber resuelto dieciséis temas.

Todos los demás temas —aproximadamente cuarenta— que corresponden a la impugnación de la Procuraduría General de la República y cuatro temas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se resolverán en este proyecto.

El proyecto de sentencia se divide en seis apartados. El primer apartado se refiere a la impugnación del título segundo que se denomina “CARTA DE DERECHOS”, que abarca del artículo 4 al 14. En este capítulo, la Procuraduría General de la República no hace una impugnación específica por derechos, sino en su totalidad cuestiona la competencia del Constituyente de la Ciudad de México para establecer un catálogo local de derechos humanos.

En síntesis: cuestiona que el Constituyente de la Ciudad de México pueda establecer un catálogo en el que se amplían derechos humanos o, incluso, que se reconozcan nuevos derechos.

Las impugnaciones de la Procuraduría se pueden resumir en cuatro argumentos principales: primero. Señala la Procuraduría General de la República que establecer o permitir que exista un catálogo local conlleva necesariamente a la alteración del parámetro de regularidad constitucional, –que ya ha establecido este Máximo Tribunal–, por lo tanto, corresponde en exclusiva al Poder Constituyente Permanente Federal, al Presidente de la República y al Senado, a través de los tratados internacionales, fijar o establecer cualquier derecho humano o fijar el contenido y alcance de los derechos humanos. Como primer argumento.

El segundo, –señala la accionante–, que los derechos humanos tienen que ser únicos y unívocos en todo el país; permitir a su consideración un catálogo local hace que el contenido de los derechos humanos responda a particularidades de las entidades federativas y que esto vulnera el principio de universalidad de los derechos humanos.

El tercer argumento lo refiere a la naturaleza constitucional de la Ciudad de México como entidad federativa autónoma, pero no soberana, y –a su juicio– esta distinción implica que la regulación de los derechos humanos en la Constitución local, se tiene que limitar al goce y protección de los derechos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados, pero que no puede establecer un catálogo local de derechos humanos, y menos que se amplíe o se reconozcan nuevos derechos, con base o con fundamento en el argumento de que la Ciudad de México dispone de autonomía, pero no es un Estado soberano.

Y el cuarto, –señala la accionante–, que esta Constitución tiene pocas o nulas probabilidades de éxito porque no responde a lo que la accionante llama “la identidad constitucional de la Ciudad de México”, no corresponde a la realidad de los ciudadanos sobre los cuales pretende regir.

El proyecto que se somete a consideración de este Tribunal Pleno considera que son infundados los argumentos en contra del título segundo de la “CARTA DE DERECHOS”, conforme a las argumentaciones que presentó la Procuraduría General de la República.

En primer lugar, el proyecto considera que ampliar un derecho humano o reconocer nuevos derechos en una norma secundaria de carácter general no constituye una alteración del parámetro de regularidad constitucional.

A raíz de las reformas de dos mil once, muchos de estos derechos humanos se establecen, porque así están establecidos en los tratados bajo una estructura de principios; existen los derechos humanos que se enuncian como reglas y, en este caso, cuando están enunciados, por ejemplo: Nadie puede ser detenido ante autoridad judicial por más de setenta y dos horas o la duración máxima de dos años de la prisión preventiva; son derechos que pudiera ser, pero generalmente no van a requerir de una optimización en legislación secundaria y que sean de cumplimiento inmediato y no gradual.

Sin embargo, la mayoría de los derechos económicos, sociales y culturales –los denominados DESC– pero, además, muchos otro

derechos establecidos en la Constitución Mexicana, antes de la reforma de derechos humanos y que estaban en la Constitución Mexicana, son derechos humanos establecidos bajo estructura de principios y, es en estos casos donde su contenido generalmente se define –voluntaria e involuntariamente– por las legislaturas locales en cumplimiento al mandato del artículo 1º constitucional.

Conforme a las consideraciones del proyecto, esto no significa una alteración al parámetro de regularidad constitucional. La constitucionalidad de cualquier legislación secundaria o reglamentaria tiene que confrontarse ante el parámetro de regularidad constitucional –Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos– y los derechos humanos que estén comprendidos en los más de doscientos tratados que ha firmado el Estado Mexicano.

En este mismo sentido, –considera el proyecto– esta actividad legislativa no es una atribución exclusiva de la Federación a través del Constituyente Permanente Federal o del Congreso de la Unión. Conforme al artículo 1º, los derechos humanos son obligaciones supremas que van a irradiar en todo el ordenamiento jurídico; en un Estado federal la responsabilidad es compartida entre todas las autoridades que integran el sistema federal; no encontramos, ni expresa ni implícitamente, una facultad exclusiva de la Federación en la que se atribuya únicamente a este orden de gobierno la potestad para optimizar un derecho humano o incrementarlo, inclusive, crear nuevos derechos.

Es importante señalar que nos estamos refiriendo forzosamente a que las entidades emitan leyes reglamentarias de derechos

humanos, sino que, en cumplimiento al artículo 1º cuando legislan en las materias que son de su competencia, como educación y salud, conforme al régimen competencial, lógicamente suelen abordar esto derechos y puede –precisamente– llevar como consecuencia la ampliación o la potencialización del derecho en una entidad federativa; fue el caso de Michoacán cuando decide extender la gratuidad de la educación hasta la educación superior, cuando en ningún tratado internacional obliga al Estado Mexicano o ni siquiera la Constitución Federal para hacerlo así, no es que voluntariamente haya decidido o haya propuesto incrementar el derecho, sino que al legislar en las materias que son de su competencia propuso una norma en este sentido.

Quiero señalar que en este apartado, el proyecto pretende ser acorde con los precedentes de este Máximo Tribunal, señaladamente con la acción de inconstitucionalidad 87/2015, donde de la lectura de esa sentencia se desprende que este Tribunal en Pleno reconoció que los Estados cuentan con un espacio de movilidad para la deliberación, sin afectar el contenido esencial de los derechos humanos y que, por lo tanto, reconoce la posibilidad del legislador estatal, de acuerdo con sus competencias para desarrollar o, incluso, ampliar el contenido de un derecho humano previsto en la Constitución.

Señalo –muy brevemente– que hay otro precedente muy importante que es pronunciado en la acción de inconstitucionalidad 75/2015; del que se ocupa el proyecto pero no en esta parte, sino en la parte de control jurisdiccional de los derechos humanos, porque –precisamente– fue el tema que abordó este Máximo Tribunal en esa acción de

inconstitucionalidad, no versaba sobre el contenido del parámetro de irregularidad, sino –como recordarán ustedes– un Estado que fue Jalisco, que introdujo una instrucción dirigida a jueces y tribunales sobre cómo se ejerce el control jurisdiccional, creando, además, una jerarquía indebida y dando preeminencia al control de convencionalidad, pero propone el proyecto que lo veamos al llegar al apartado F.

Por lo que hace al principio de universalidad, –y con el respeto al accionante– nos parece que la Procuraduría interpreta de manera errónea el concepto de universalidad. De conformidad con los argumentos del proyecto, universalidad no significa uniformidad; universalidad significa que todos los humanos tienen acceso a los derechos humanos; que los derechos humanos son vigentes para todos por el hecho de ser personas, pero no significa que todos tengan que ser uniformes.

En la doctrina del derecho internacional sobre derechos humanos, son universales en abstracto, pero su diseño, su interpretación y su aplicación es nacional, y en un Estado federal puede ser también regional y recoger –precisamente– los contextos y las particularidades de cada región.

Si la accionante tuviera razón en este punto, si fuera correcta esta argumentación, entonces serían inválidas las treinta y dos constituciones locales, al menos, en su parte dogmática, porque todas legislan, recogen derechos humanos y los plasman –a veces– de manera idéntica a lo que señala la Constitución; en otras ocasiones, ampliando o desarrollando los derechos humanos previstos en los tratados.

Hay que señalar –y lo señala el proyecto– que hay –incluso– una lista de entidades muy numerosas que han sido pioneras en establecer derechos humanos, inclusive antes de que lo hiciera la Constitución Federal; en este mismo sentido, consideramos que esta postura favorece el principio de progresividad que, conforme a los criterios de este Máximo Tribunal, consiste en la obligación de ampliar gradualmente el alcance y tutela de los derechos humanos, puesto que ello permite a las entidades federativas afrontar –incluso– problemas estructurales por Estado, por región y, entonces, legislar –precisamente– en fortalecer, ampliando ciertos derechos humanos sin que vayan en detrimento de algunos otros de estos casos que también hemos tenido en este Máximo Tribunal.

El siguiente argumento es la distinción entre autonomía y soberanía y, conforme al proyecto, esta distinción no tiene relevancia para este tema o, en su caso, no sirve para acreditar que la Ciudad de México tenga limitaciones en materia de derechos humanos distintas a las que podrían tener los Estados.

El proyecto parte del reconocimiento de que la calificativa que la Constitución Federal otorga a los Estados se aparta de la concepción clásica internacional de lo que es el concepto soberanía, es decir, independencia, igualdad frente al exterior y supremacía total en el interior; desde esta óptica, los Estados no son soberanos.

Quiero decir que no es únicamente este proyecto, sino la propia acción de inconstitucionalidad, cuando el accionante entra y

realiza el estudio sobre el federalismo en Norteamérica –los Estados Unidos– y el federalismo mexicano llega a idéntica conclusión, es decir, no hay soberanía en ese aspecto, desde ahí el argumento, por lo tanto, sería infundado porque no sería eso lo que explicaría la diferencia; sin embargo, la Constitución –en efecto– caracteriza o denomina a los Estados como entidades soberanas, y a la Ciudad de México como entidad autónoma; por lo tanto, tenemos que encontrar las características que expliquen esa diferencia, partiendo del supuesto –este es inequívoco– de que la reforma al Distrito Federal no pretendió constituirlo como un Estado.

Estas características específicas de la autonomía se desarrollan a partir de la página 68. La Ciudad de México tiene –en su mayoría– regulaciones muy similares a la que tienen las entidades federativas, es decir, desde la Constitución en el artículo 122, se va a establecer la manera en que se conforma el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial; la rendición de cuentas a través de la fiscalización y el más reciente la parte del sistema anticorrupción; sin embargo, hay características muy específicas que nos ayudan a definir en qué consiste la autonomía de la Ciudad de México; la primera de ellas es que la Ciudad no tiene como base su división territorial en municipios, se crearon alcaldías, que tienen una regulación muy específica en el artículo 122 constitucional.

Segundo, la Ciudad de México es la capital del país y sede de los Poderes federales, y está obligada a garantizar el ejercicio de las facultades de los Poderes federales. De ahí, entonces, que se agrega la facultad del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo a la coordinación entre los Poderes locales y los Poderes

federales en la Ciudad de México, facultad que no aplica para las demás entidades federativas.

En cuanto al financiamiento o a la hacienda de la Ciudad de México, debe obtener autorización del Congreso de la Unión para contratar financiamientos, es decir, en la parte de deuda pública se mantiene la tutela y control que el Congreso de la Unión ejerce o ya ejercía sobre esta entidad federativa. El Presidente de la República tiene la facultad de remover al jefe de la policía capitalina; la hacienda pública de la Ciudad y las alcaldías es unitaria, lo que no sucede con los Estados y con los municipios.

Estas diferencias, que provienen de contenidos constitucionales concretos y claros, son las que nos ilustran sobre las características que hacen de la Ciudad de México una entidad federativa autónoma y que van a servir para distinguirla de los Estados de la Unión soberanos.

Sin embargo, nos parece que –ya sea considerándolas de manera separada o en su conjunto– no pueden ser el sustento válido y sólido para considerar que, por estas características o por la autonomía –definida en estos términos– la Ciudad de México, no pueda tener las mismas facultades y obligaciones que las demás entidades federativas en materia de derechos humanos o que en la capital únicamente, derivado de la autonomía, sus autoridades estén limitadas a garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos.

Por el contrario, me parece que el accionante soslaya que uno de los puntos fundamentales de la reforma a la Ciudad de México fue –precisamente– revertir el régimen de facultades expresas ilimitadas que tenía la Ciudad de México, es decir, –entonces

Distrito Federal— que no participaba del régimen amplio y residual que permitía legislar y abordar todos los temas que no fueran exclusivos de la Federación. Uno de los pilares de la reforma fue — precisamente— revertir este sistema y, hoy en día, en el artículo 124 constitucional se agregó a la Ciudad de México.

Por lo tanto, —como lo señala el proyecto— nos parece que no es esta distinción clara entre autonomía y, en su caso, soberanía para no entrar a discusión de si son soberanos o realmente no lo son, pero esta distinción no es sustento para vedar a la Ciudad de México de la posibilidad de incrementar o ampliar los derechos humanos o crear nuevos derechos.

Una vez que hemos contestado estas impugnaciones de la PGR, el proyecto propone que aborde este Tribunal en Pleno si esta libertad configurativa —si le podemos llamar así— es absoluta y si puede hacerlo sin ninguna limitación.

El proyecto propone tres límites para la Ciudad de México en cuanto a esta posibilidad de crear este catálogo, y que posteriormente habrá legislaciones reglamentarias de la Constitución local donde —probablemente— se aborden más estos derechos.

El primero sería reconocer y respetar el régimen del sistema federal. México es un Estado federal y, por lo tanto, hay un régimen de distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno; por lo tanto, consideramos que una primera limitante es aquellas facultades que —de manera clara y contundente— están establecidas en favor de las autoridades federales y que, por lo

tanto, no hay alguna potestad para legislar en esa materia. Debería de ser uno de los primeros límites.

El segundo sería cuando contravenga cualquiera de estas disposiciones, la identidad y el contenido esencial de un derecho humano; es decir, cualquier catálogo, cualquier derecho humano no sólo de la Ciudad de México, sino de cualquier entidad federativa no puede alterar la configuración al grado que desvirtúe o hagan irreconocible la práctica constitucional y convencional de ese derecho, —lo que llamamos identidad—, pero tampoco reducir o contrariar el estándar mínimo que rige en toda la República, el núcleo o contenido esencial de un derecho, ni tampoco ir en detrimento de alguna otra.

El tercer límite que se propone a consideración de este Tribunal en Pleno es el relativo a las funciones de la Ciudad de México como capital y sede de los Poderes federales. Si la legislación que pretendiera, bajo el argumento de ampliar un derecho humano o de crear uno nuevo, llevará una interferencia clara, manifiesta, material para el desarrollo de alguno de los Poderes federales, consideramos que debería ser declarado inválido.

Por último, que la Constitución de la capital no corresponda con la realidad de los ciudadanos que pretende regir, nos parece que no es un argumento jurídico y que la Suprema Corte de Justicia no puede considerarlo válido; como Tribunal Constitucional nos corresponde evaluar la conformidad de la Constitución Política de la Ciudad de México con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero no evaluar consideraciones políticas que

pudieren caer en consideraciones subjetivas y, por lo tanto, también consideramos inválida esta argumentación.

El proyecto no soslaya las importantes implicaciones que tendrá —sobre todo en el futuro— el establecer este catálogo de derechos, no serán simples pronunciamientos programáticos; estos derechos serán exigibles ante las autoridades locales, incluso, ante los tribunales, lo que tendrá importantes implicaciones presupuestarias, económicas y culturales, pero consideramos que esa fue la decisión de un Constituyente democráticamente establecido para estos efectos.

Eso sería todo en cuanto a la presentación de este primer apartado. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Está a su consideración. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. De verdad, quiero comenzar agradeciendo al Ministro Laynez por el esfuerzo para presentarnos un proyecto que enfrenta un objeto tan extenso y complejo como lo es el estudio de constitucionalidad de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México. De antemano les ofrezco una disculpa por el tiempo que voy a tomar en leer este documento, la razón es que no quiero repetir los argumentos en los 67 temas que vamos a estudiar, voy a fijar mi posición, voy a fijar la metodología que voy a seguir en el análisis de cada uno de ellos, y así —simple y sencillamente— me iré pronunciando en este asunto.

“Inicialmente, debo separarme del estudio inicial del apartado A del proyecto que va de las páginas 8 a la 85, ya que contiene una serie de afirmaciones que no comparto. El estudio se basa en los argumentos de conceptos de invalidez generales dirigidos en contra de ciertas normas impugnadas, básicamente orientadas a intentar evidenciar la falta de competencia de la Ciudad de México como entidad federativa para regular derechos humanos más allá de los establecidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales.

Este estudio inicial utiliza una metodología que se desarrolla en cuatro preguntas que pretenden englobar y contestar los argumentos elaborados por la Procuraduría sobre la incompetencia del legislador constituyente local. Sin embargo, no comparto la aproximación metodológica propuesta de primero analizar materialmente los derechos humanos como si se trataran de normas de atribución de facultades o como si los mismos constituyeran una materia específica (págs. 23 a 28 del proyecto), para después determinar a qué orden corresponde la facultad en cuestión.

Esta manera de proceder plantea —para mí— el problema de que no permite analizar si realmente el orden local cuenta con las facultades específicas para emitir normas relacionadas con derechos humanos, además de que diluye materialmente el contenido de estos como si permearan a la totalidad de los órdenes de competencia y fueran prevalentes frente a la definición del contorno y los límites de estos órdenes.

Es en este sentido que el proyecto afirma que ‘es más que obvio’ que hay autoridades diversas al poder revisor de la Constitución que están facultadas para emitir normas de derechos humanos y que, además no sólo pueden, sino que deben emitirlas (párrafos 36 y 37). Asimismo, considera que los derechos humanos no son una materia en el sentido tradicional del término, sino que son el fundamento de validez del orden jurídico nacional, por lo que su cumplimiento no se circunscribe a un nivel de gobierno a un poder, sino que se ‘irradian o permean’ a todo el ordenamiento jurídico mexicano, por lo que constituyen lo que incorrectamente —me parece— denomina la ‘materia de materias’ (párrafo 47).

Si bien es cierto que los derechos humanos son los contenidos proscritos u obligatorios de observancia para todas las autoridades, lo son en el ejercicio de sus facultades en el ámbito de su orden de competencia. De ahí que no pueda afirmarse sin más que son el fundamento de validez de la totalidad del orden jurídico. Este fundamento —me parece— depende de las distintas normas que establecen las fórmulas de atribución de facultades, así como de las normas orgánicas y procedimentales que permiten la emisión de normas inferiores, en tanto constituyen el orden de competencia y son el fundamento efectivo de la actuación de toda autoridad, que si bien tiene que observar las normas de derechos humanos en cuanto al contenido material de las normas que emiten, no son sólo ellos el fundamento de las mismas.

Existe —me parece— confusión entre el contenido material y la facultad cuando el proyecto afirma que ‘una norma general expedida por órgano competente, que simplemente reitera a la letra el contenido de un derecho humano previsto en el parámetro

de regularidad constitucional, muy probablemente será una norma superflua, pero no inconstitucional' (párrafo 41). Claramente el proyecto parte de que la autoridad debe ser competente antes de emitir esa norma que califica de 'superflua', ya que una cosa es la inutilidad o superfluidad de la norma que meramente repite el contenido de otra superior, y otra que por su mera repetición la autoridad esté facultada para emitirla.

Es por ello que me parece que antes de entrar al análisis de los derechos humanos dentro de los distintos órdenes de competencia que prevé nuestra Constitución, era necesario definirlos y determinar las facultades atribuidas a cada uno de ellos. De otro modo, corremos el riesgo de diluir —insisto— el contenido mismo del derecho al descentralizar de tal modo su concepto, que cualquier autoridad en cualquier acto los puede estar creando o desarrollando y, a la vez, desvirtuar con ello el sistema competencial y de distribución de facultades constitucionalmente previsto, cuyo cuidado es justo la finalidad de este tipo de vías de control de regularidad, el cual es previo al control de los contenidos materiales proscritos u obligatorios de las normas objeto de control.

La cuestión que no se trata en el proyecto y que me parece debió haber sido punto de partida de un análisis como el que aquí se requería, es el número y relación entre los distintos órdenes competenciales que la Constitución establece. Me explico. Este Tribunal ha venido sosteniendo y desarrollando la perspectiva de los órdenes de competencia y ha evolucionado en su concepción, pasando de 4 a 5 órdenes normativos después del reconocimiento del orden municipal a partir de la reforma de diciembre de 1999 al

artículo 115 de la Constitución. Originalmente, el Tribunal Pleno sostuvo la existencia de cuatro órdenes jurídicos en el Estado mexicano. Al analizar la Controversia Constitucional 31/1997, del Ayuntamiento de Temixco Morelos; posteriormente, al analizar el paquete de controversias acerca de leyes de bases municipales y la facultad reglamentaria de los municipios (Pachuca de Soto), reconoció la existencia de un quinto orden con atribuciones y facultades propias. De este modo, actualmente reconocemos cinco órdenes de competencia en el Estado mexicano, esto es, el constitucional, el federal, el estatal, el del Distrito Federal y el municipal, todos con órganos y competencias propias. Es justamente el reconocimiento de este quinto orden jurídico, lo que permite al municipio contar con atribuciones y facultades propias, distintas de las estatales y federales. Esta omisión –me parece– lleva al proyecto a considerar que los derechos humanos son un problema de distribución entre el orden federal y el local, y que ni el artículo 73 ni el 124 atribuye a la Federación facultades para regular lo relativo a estos derechos, sin considerar que esta facultad de regular derechos humanos no le corresponde a ninguno de éstos dos órdenes, ya que pertenece a un tercero: el orden constitucional (párrafos 61 y 62).

Esta confusión se evidencia en el proyecto cuando refiere que la actividad normativa local en derechos humanos es un ‘indicador clave’ de la competencia para establecerlos y que las entidades federativas hayan sido ‘pioneras’ al incorporar las normas del derecho internacional de los derechos humanos (párrafo 90). Me parece que la actividad normativa local relacionada con los derechos humanos y la incorporación directa por parte de los órdenes locales de cuestiones de derecho internacional de los

derechos humanos, es posible porque de inicio tienen las facultades para legislar en materias relacionadas con ello, pero no prueba que sean los derechos los que los faculten. Justamente la posible asimetría y lo pionero de los órdenes locales deriva de sus facultades establecidas constitucionalmente y no de la existencia del derecho en sí misma.

En este punto, el proyecto afirma que este Tribunal ha reconocido que las entidades federativas pueden ‘desarrollar e incluso ampliar el contenido de derechos humanos, por lo que no sería consecuente con el precedente vetar a priori el desarrollo interpretativo a nivel de las constituciones locales; sin embargo, en el precedente de la Acción de Inconstitucionalidad 87/2015 al que se refiere el proyecto, también se sostuvo que este desarrollo y ampliación –esto es importante para mí– es ‘de acuerdo con sus respectivas atribuciones competenciales’ y que esta facultad ‘no implica que las legislaturas estatales puedan introducir en sus respectivas leyes definiciones específicas respecto a un derecho humano reconocido en un ordenamiento de fuente constitucional’.

De este modo, el precedente citado en el proyecto realmente es restrictivo en relación a los órdenes locales en cuanto a su competencia para definir y establecer derechos humanos distintos a los del orden constitucional y no reconoce lo que el proyecto pretende: el facultamiento de los órdenes locales para establecerlos derivada de la necesidad de configurarlos y hacerlos operativos.

Asimismo, que los derechos humanos no se desarrollen de la misma manera en distintos órdenes de competencia no presupone

la facultad de esos órdenes para hacerlo, ni de la necesidad de que los derechos humanos sean operativos deriva la facultad para desarrollarlos. La universalidad no implica un desarrollo homogéneo, pero sí implica que siempre exista la facultad de manera previa a la posibilidad de hacer este desarrollo (párrafo 93).

Derivado de lo anterior, no puedo compartir otras afirmaciones del proyecto que igualmente soslayan la estructura de los órdenes de competencia y consideran el análisis sustantivo como punto de partida. Una de ellas es la relativa a que los derechos humanos son una responsabilidad compartida de todos los poderes públicos del país, por lo que las entidades federativas en principio pueden válidamente establecer normas relativas a derechos humanos en sus constituciones locales (párrafo 44); otra es que si las entidades deben cumplir con ciertas obligaciones de derechos humanos entonces necesariamente pueden emitir normas constitucionales a nivel local para cumplirlas (párrafo 60). De nuevo, creo que la existencia de una obligación material en las normas de la Constitución de contenido necesario o proscrito como derechos humanos, no otorga facultades como orden competencial para regularlas. Lo único que indica es que los derechos humanos obligan a todas las autoridades del Estado para establecer o evitar contenidos específicos en el ejercicio de sus propias facultades, pero no que los derechos humanos otorguen facultades a estas autoridades para emitirlos.

Tampoco comparto que el federalismo no pueda ser visto como una fórmula de distribución del poder o de competencias y que deba analizarse como un medio para lograr el fin último de mejorar

la vida de los habitantes de este país, como lo afirma el proyecto (párrafo 68). Que el objetivo del ordenamiento jurídico sea el ordenar y racionalizar la vida social de los habitantes de un territorio y que se consiga mediante ello la paz y el mejoramiento de las condiciones de vida, no hace que el análisis de ese ordenamiento o de los principios que lo componen, como el federalismo o la división de poderes, no pueda ser analizado en sus propias condiciones técnicas de operación. El federalismo es, en efecto, una fórmula de distribución de competencias que debe ser analizada de manera objetiva y particular antes de preguntarnos por los objetivos finales de esa regulación. Cuando se analiza un orden jurídico y sus facultades, éste no se subordina a la pregunta de si esas facultades y distribución consiguen la felicidad de sus habitantes, sino si el ejercicio de las facultades resulta conforme a su distribución constitucional.

Por ello, si partimos de los distintos órdenes de competencia que integran el Estado mexicano, nos podremos percatar que si bien el orden jurídico de la Ciudad de México mantiene ciertas particularidades frente al resto de las entidades federativas, no difiere esencialmente de ellas. Con la reforma constitucional de 29 de enero de 2016 no solamente se reformó el artículo 122, sino que se modificaron también los artículos 40 y 41, primer párrafo, que establecen las condiciones de ejercicio de la soberanía en el régimen interior de los estados y de la Ciudad de México, conforme a la Constitución federal y las particulares de cada estado y de la Ciudad de México, lo que asimila el régimen interior de la Ciudad de México a la de los estados. Esta asimilación se confirma con la modificación en esta misma reforma del artículo 124, que integra a la Ciudad de México como una entidad más

relacionada con la Federación mediante la fórmula de facultades expresas. Es por ello que la distinción entre autonomía y soberanía que parece derivarse del acápite del artículo 122 resulta –a mi juicio– poco relevante, ya que el origen de las facultades de los estados y de la Ciudad de México es ya el mismo, si bien los caminos son distintos, mientras que los primeros se agregan al pacto federal, la Ciudad de México obtiene su soberanía mediante una desagregación, pasando por momentos históricos de autonomía y de condiciones competenciales inversas a los estados, desde su salida de la fracción VI del artículo 73, pasando por la autonomía política del artículo 122, hasta la obtención de las condiciones de soberanía originaria actuales del artículo 41.

De este modo, tampoco estoy de acuerdo con la afirmación del proyecto de que la distinción entre soberanía y autonomía es irrelevante, en razón del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos; de nuevo, el proyecto llega a una conclusión de competencia desde un punto de partida sustantivo, que si bien puedo llegar a coincidir con algunas de sus conclusiones, no puedo hacerlo con su aproximación metodológica (párrafos 110 y 111).

Desde mi perspectiva, el único modo de entender que la Ciudad de México como orden normativo puede configurar, matizar o aún ampliar normas de derechos humanos, es que tomemos la perspectiva interna del orden jurídico local, en el que un constituyente local establece esas normas para acotar las posibles actuaciones de sus autoridades y dentro de su ámbito de competencia, es por ello que no innova, modifica o amplía de ninguna manera su propia competencia mediante la emisión de

estas normas, ya que esta se encuentra previamente configurada por las fórmulas de distribución de facultades establecidas desde la Constitución Federal, que en este caso son los artículos 39, 40, 41, primer párrafo, 122 y 124, además de los artículos generales de prohibiciones absolutas y relativas 117 y 118 y de relaciones entre entidades federativas y Federación 119, 120 y 121.

Esto no significa en modo alguno que me esté pronunciando en contra de la posibilidad de que en la Constitución de la Ciudad se contengan normas que configure, maten amplíen y, en algunos casos, hasta creen derechos nuevos pero, insisto, el punto de partida del análisis no debe ser el derecho en sí mismo, sino el marco competencial que constituye el trasfondo de la relación entre el orden local, el federal y, más fundamentalmente, el constitucional. Es por todo lo anterior que, como lo anuncié, me separaré de este estudio inicial para utilizar la aproximación metodológica que aquí he esbozado y que deriva de los precedentes elaborados desde el inicio la 9ª Época de este Tribunal y que se han venido consolidando en los siguientes 20 años. Si bien pudiéramos visitar estos criterios, abandonarlos y elaborar nuevas aproximaciones y reflexiones, esto –me parece– requiere hacer explícitas y justificar las razones del cambio, porque es justamente la vinculación al precedente y la carga de argumentar la separación de los mismos lo que legitima y da racionalidad al proceso judicial –como el que desempeñamos–.

Es por ello que adelanto que yo analizaré las impugnaciones y los artículos concretos mediante la fórmula que deriva de estos precedentes, desde un punto de partida fundamentalmente competencial y a partir de los artículos –insisto– 39, 40 y 41,

primer párrafo, más el artículo 73 y 124 y cerrando con el 122 al tratarse de la constitución de la Ciudad de México, sin soslayar los artículos de prohibiciones absolutas y relativas, el 117 y 118. Para de ahí pasar al tipo de facultad específica y, entonces, determinar si esta es exclusiva de alguno de los órdenes de competencia o si es concurrente y, si lo es, si esta es normativa u operativa y, finalmente la relación con el derecho humano que funciona como directiva de la competencia y no como su fundamento.

Soy consciente de que el estudio presentado en el proyecto pretende responder conceptos de invalidez concretos y no es un mero estudio introductorio —en eso estoy de acuerdo—. Sin embargo, creo que al final no califica estos conceptos, ni tiene un reflejo en los puntos resolutive, pronunciándose sobre la validez o invalidez de las normas impugnadas, lo que puede llevar a la confusión sobre la naturaleza del apartado. Yo considero que sí hay una impugnación específica de ciertos artículos (artículos 4 al 14) y tendría que hacerse una declaratoria específica de validez o invalidez en relación con la competencia. Si bien el proyecto estudia algunos artículos de manera particular en los apartados subsecuentes, creo que si valdría la pena una declaratoria como la mencionada”.

Como les decía, he tomado la palabra extensivamente —no voy a repetir cada uno de estos argumentos—, he planteado una metodología y de esta forma me iré pronunciando en los distintos asuntos.

Y quiero terminar, una vez más, reconociendo —de verdad— el esfuerzo hecho por el señor Ministro Laynez y su ponencia para

tratar de ordenar todos estos complejos temas que habrán de enfrentarnos en los próximos días. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. Señor Ministro Gutiérrez, por favor.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. La verdad es que mi intervención podría ser muy corta en este momento, estoy absolutamente de acuerdo con esta parte del proyecto, es consistente como he votado tanto en Sala como en Pleno.

Mi única sugerencia sería –quizá– tomar la oportunidad para ordenar un poco y dialogar con los precedentes que hemos emitido —como bien lo dice el Ministro Cossío—. Desde mi punto de vista, nos estamos un poco apartando de algunos precedentes y cito el 75/2015 —que está mencionado—, pero por ejemplo en la página 27 del engrose de ese asunto dice: “la Constitución Federal consagró de manera implícita la facultad a favor del Congreso de la Unión de expedir las leyes reglamentarias de los derechos humanos contenidos en la Constitución, a fin de establecer sus alcances.

Consecuentemente, no corresponde a Legislaturas de los Estados reglamentarlo, matizarlo o de cualquier forma referirse a él, no solamente porque carecen de competencia para ello, sino porque, de permitirse esa regulación podría generar un esquema diferenciado y múltiple en cada una de las entidades federativas, lo que lejos de coadyuvar a la generación de criterios uniformes y

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

Voté en contra de este proyecto, así está mi voto particular, pero me parece que tenemos que dialogar con este precedente, de cierta manera el proyecto no lo hace, creo que estamos superando este criterio, estamos superando los criterios de la hegemonía de un solo sistema y estamos realmente entrando a un entendimiento de lo que debe ser el federalismo. En ese sentido, estoy totalmente de acuerdo con el proyecto.

No lo voy a leer, pero párrafos similares contienen los precedentes 87/2015 y 84/2015; también existe un precedente donde abordamos el tema de la regulación de los derechos humanos y establecimos una concurrencia pura, la acción de inconstitucionalidad 36/2015, en el párrafo 115, y cito por último esta parte: “En la materia de regulación de derechos humanos, existe concurrencia pura entre Federación y Estados. Cualquier ley que prevea derechos humanos, expedida por la Federación, únicamente regula a este orden en su propio ejercicio competencial, pero no a los Estados en el ejercicio de sus atribuciones”, y así sigue el proyecto en esa tónica.

Me parece que esta sería una buena oportunidad para aclarar el posicionamiento de esta Corte en esta materia, pero abordando de manera frontal los precedentes y dejando claro lo que me parece que es este proyecto, que es un gran avance en materia de derechos humanos y un parteaguas con algunos precedentes de

este Tribunal Pleno en la materia. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Gutiérrez. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego, como lo han hecho aquí, expreso mi reconocimiento al señor Ministro ponente por la elaboración argumentativa de este proyecto en uno de los temas de mayor interés, e incluso, de mayor polémica en cuanto a la técnica constitucional de los derechos humanos.

Bien se ha dicho aquí que el argumento de inconstitucionalidad implica un reto mayúsculo, en tanto que no particulariza o establece una defensa en contra específica de alguno de los derechos ejercidos por el Constituyente de la Ciudad de México, sino que lo hace en general, esto es, da lugar a las cuatro preguntas que aquí se generan en el propio proyecto, cualquier norma que amplíe derechos humanos o cree derechos nuevos conlleva a una alteración al parámetro de regularidad constitucional, crear o ampliar derechos es una atribución exclusiva de la Federación o puede ser compartida, ¿puede la Ciudad de México, en lo particular, realizar esta actividad, a pesar de ser una entidad federativa autónoma? ¿Dicha facultad legislativa es absoluta o se encuentra sujeta a algún tipo de límite?

Como explicó el señor Ministro Cossío, evidentemente el tema por su particular importancia y por ser también dentro de este

esquema de acción de inconstitucionalidad el de mayor relieve dogmático, creo que implicará, si no largas, por lo menos participaciones prolongadas y, por ello, –como lo hizo él– también me justifico sobre la extensión.

Es imposible –a partir de la argumentación planteada por la autoridad recurrente– entregar un sí rotundo o un no concluyente a las formulaciones que en vía de preguntas debemos responder.

Evidentemente, las razones que aquí se sostienen y justifican la respuesta a las preguntas deben ser motivo de grandes reflexiones, concuerdo con la solución final y no con la mayoría de las consideraciones que aquí se dan, precisamente por lo expresado por el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena; me parece que este Pleno –en función de otros ejemplos– ha alcanzado conclusiones importantes sobre la regulación de los derechos humanos entre los Estados, ahora la Ciudad de México y lo que genéricamente se denomina entidad federativa; me parece que puntualizar esto respecto de lo ya decidido nos llevaría a un trabajo final más concreto, aun cuando –insisto– comparto la definición que –de última instancia– se entrega con este proyecto. Como bien lo expresó el señor Ministro ponente, el cuestionamiento es genérico sobre los artículos 4 a 14, que establecen derechos humanos.

Sobre el concepto propio de lo que hemos de entender por entidad federativa, por hoy, la legislación constitucional y la secundaria establece con precisión lo que es hoy una entidad federativa, y se ha privilegiado la expresión “entidad federativa” para llamar genéricamente a los Estados y a la Ciudad de México.

Con motivo de la reforma, es cierto que se introdujo esta distinción, el artículo 46 y, particularmente, el 43, hablaron de las partes integrantes de la Federación, así que la Constitución señala a los treinta y un Estados y a la Ciudad de México, inicialmente la diferencia, pero más adelante, en la 46 habla de todas como entidades federativas.

Es posible hoy entender que, a través de esta diferencia de concepto pudiéramos concluir, como en alguna parte lo hace el proyecto de que la Ciudad de México puede justificarse en función de algunos aspectos, como lo es ser la sede de los Poderes o que el Congreso de la Unión legisle, es esto suficiente como para entender que es ella la que tiene –la Ciudad de México– esta potestad la comparte o no con los Estados y, a partir de esto, su Constitución puede definir derechos, lo que este Tribunal Pleno no ha compartido para otras entidades federativas, caso concreto, Quintana Roo o Jalisco; el Título quinto comprende las disposiciones comunes a las entidades federativas, llamándoles Estados, en los artículos 115 y 116, o 122 para la Ciudad de México.

Lo más importante de esta reflexión es que, cuando se hizo la reforma constitucional que incorporó un régimen abierto y completo para la Ciudad de México, fue muy claro el Constituyente en establecer, primero, una diferenciación muy particular respecto de la estructura y organización funcional de la Ciudad de México, en razón– simple y sencillamente– de su composición política.

Como bien aquí se dijo, aquí no hay ayuntamientos, aquí hay alcaldías; esto provoca una primera reflexión derivada del propio texto de la iniciativa: en todo aquello en que resulte compatible por su naturaleza, lo establecido para los Estados será, a su vez, aplicable para la Ciudad de México. Hay cosas que no lo son, el tema de la reelección de los ayuntamientos no lo es porque aquí no hay ayuntamientos; sin embargo, muchas de las demás disposiciones sí lo son. De pronto, el Constituyente nos entregó este primer resultado: lo que sea por naturaleza compatible con los Estados, debe entregarse a la Ciudad de México. Pero no dijo qué hacer cuando la Ciudad de México tenga alguna disposición compatible con los Estados, si ésta, en sentido inverso, el artículo 122 nutre al 115 y al 116.

Si analizamos el contenido de las disposiciones que regulan desde la Constitución lo que los Estados deben prevenir en sus Constituciones, advertiremos —al igual que el artículo 122— distintas obligaciones de los Congresos en cuanto a la formación de las constituciones. Y en esto quiero ser enfático, si bien estamos frente a un ejercicio inédito en donde —de inicio— tenemos la vigencia de una Constitución, —lo cual no ha sucedido en ningún otro caso de acción de inconstitucionalidad, pues éstas siempre se han presentado con constituciones ya hechas— es claro que la labor del Constituyente es enteramente la misma, formal y materialmente hablando, cuando reforma una constitución ya hecha o cuando crea una completamente nueva.

El artículo 115, párrafo tercero, habla de los lineamientos que habrán de seguir los Congresos de los Estados en sus

constituciones para establecer la relación consecutiva de alguno de los funcionarios correspondientes.

El artículo 116, fracción IV, reglas en materia electoral obligatorias en las constituciones de cada Estado; la fracción V, el establecimiento de tribunales de justicia administrativa; la VIII, el establecimiento de organismos constitucionales autónomos especializados, imparciales y colegiados; la IX, la procuración de justicia con apoyo en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto.

Todas estas son directrices trazadas desde la propia Constitución Federal y obligatorias para los Estados a través de los Congresos, que habrán de modificar o ya modificaron las constituciones respectivas, y todo ello, por disposición del propio Constituyente Federal, aplica a la Ciudad de México en lo que resulte compatible con su naturaleza; insisto, no hay una respuesta de si todo lo que designó en el artículo 122 resulta compatible para los Estados. Quizá hoy no es el momento de definir ello, pero creo y comparto –con convicción– que hoy, el resultado que debemos alcanzar en el cuestionamiento que se ha hecho, conforme a esta acción de inconstitucionalidad: 1, es que la Constitución Política de la Ciudad de México tuvo un permiso específico desde el artículo 122 para regular un tema de derechos humanos, y eso, así quedó plasmado, aspecto que no se tiene redactado ni en el 115 y ni en el 116.

Si bien es cierto, hoy el tema de las entidades federativas cobra mayor vigencia que la nomenclatura específica de Estados y

Ciudad de México, también creo que es importante hallar una conexión funcional para saber hasta dónde pueden compartir o no este tipo de atribuciones, y si la competencia entregada por el artículo 122 es exclusiva de la propia Ciudad de México frente a las demás entidades federativas, argumento esencial con el que el accionante trata de demostrar el desbordamiento de una facultad del Constituyente de la Ciudad de México, y si realmente tenemos que aceptar que la universalidad de los derechos sólo implica sus definiciones a través de territorios exclusivamente determinados; si la Ciudad de México hoy gozara de nuevos derechos, ¿por qué no lo podrán hacer el resto de las entidades federativas?

Incluso, más, habrá manera de defender a nivel federal estos derechos contenidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, y no así, ni por extensión, en el resto de las entidades federativas. ¿Pasar de una calle a otra en un determinado territorio, supondría gozar de unos derechos en un lugar y otros en otro? Estas son las reflexiones a las que orilla el cuestionamiento inicial al que se debe dar contestación.

Si no encuentro alguna razón para la diferencia, pudiera empezar por entender que todos los congresos tienen derecho a regular, igual que la Ciudad de México, lo que corresponda. ¿Por qué el Constituyente no lo hizo, por falta de tiempo? ¿Por qué no decidió entregar esta potestad al artículo 115 y 116? No me parece relevante —como lo sostiene el proyecto, como ya lo sostuve— que por ser la sede de los poderes federales o porque el Congreso legisle determinadas materias de carácter financiero, justifique la diferencia. Tampoco me parece relevante lo que el propio accionante establece para generar esta dificultad en la definición.

No puedo creer, entonces, que para desvirtuar este argumento utilice los conceptos de autonomía e independencia y, con ello, el argumento de inconstitucionalidad; la autonomía y la independencia o la soberanía y la independencia de la Ciudad de México no me permitiría privilegiar una interpretación diferenciada respecto de lo que la ciudadanía debe recibir en toda la República.

Si bien comparto la idea, —como ya lo expresé— que el propio proyecto concluye sobre la posibilidad de que la Ciudad de México amplíe estos derechos, me parece importante que la contestación a las preguntas que se formulan se hagan —precisamente— en el sentido genérico en el que fueron impugnadas pues, es muy probable que al revisar cada una de las atribuciones ejercidas y la definición y creación de los derechos lleve a este Alto Tribunal, en algún otro caso en donde haya una controversia específica sobre su contenido, a tener por demostrado un desbordamiento indebido y, por tal consecuencia, una invalidez; no en la manera en que se plantea en esta acción, pues no hay —como así se dijo— una defensa específica en contra de algún artículo en lo particular.

Creo que el proyecto debiera considerar los distintos precedentes invocados, el 87/2015, el 16/2015, y uno más, el 75/2015.

En Quintana Roo, el tema de libertad de expresión llevó a que este Alto Tribunal considerara que la modalización de los derechos humanos, por parte de las entidades federativas, era indebida, pues se corría el riesgo de que en el ánimo de la definición y su delimitación se perdieran muchas otras posibilidades que existen para toda la República y no sólo para ese Estado; por consecuencia, concluyó que los derechos humanos no son

disponibles ni definibles por los legisladores locales, ellos no están autorizados para entregar definiciones normativas o nuevos alcances; esta consideración fue alcanzada por mayoría de siete votos; incluso, se llegó a concretar la oportunidad de que crear, modalizar, perfeccionar o ampliar derechos humanos en las constituciones locales implicaría que, bajo la intención de incrementar el beneficio protector, se generasen involuntariamente restricciones; por tal razón, la conclusión en este sentido fue contundente, no lo pueden hacer —se dijo— porque la Constitución reserva al Constituyente federal esta posibilidad.

Una de las expresiones que se contuvo en esta sentencia dijo: “En esta tesitura, este Tribunal Pleno considera que el legislador estatal carece de competencia para establecer definiciones de derechos humanos que son reconocidos por la norma suprema, ya que al derivar del orden constitucional, su contenido y alcance no resulta disponible para las entidades federativas”.

Lo mismo se dijo en la acción de inconstitucionalidad 75/2015; de ahí que —para el caso de Jalisco—, esto derivó en la invalidez al carecer de facultades el Congreso para realizar modificaciones que sólo buscaban adecuar —según su exposición de motivos— la modernidad en el entendimiento de los derechos para los habitantes de ese Estado.

Bajo esta perspectiva, no creo ni comparto lo que el proyecto dice: “es completamente falso que en México sólo el Poder Revisor de la Constitución, a través del procedimiento de reforma constitucional, o bien el Presidente y el Senado de la República al suscribir y ratificar tratados internacionales, sean los únicos entes

facultados para emitir normas generales referidas a los derechos humanos”.

Concluyendo el proyecto, y lo cito también textualmente: “para cumplir las obligaciones generales [...] de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”, esto es, de acuerdo con el propio proyecto, los entes facultados para dotar de contenido específico a esos derechos humanos no sólo pueden, sino que además deben emitir normas jurídicas adicionales – legales, reglamentarias, actos administrativos o resoluciones judiciales– relativas a los derechos humanos.

Esta definición podría terminar por afirmar que –como también lo dice el propio proyecto– cualquier autoridad está facultada para hacerlo; esto no resulta compatible con los antecedentes que ya se tienen, y si se quisiera sostener tendríamos que dar las razones que llevaran a este cambio de criterio. Por esta circunstancia, –estimo– todas estas expresiones pudieran no alcanzar el resultado que se quiere, sin dejar o desconocer lo que ya este Alto Tribunal ha dicho.

Por último, quisiera enfatizar que algunas otras expresiones –de la misma manera a las que ya me he explicado– no coinciden con lo ya resuelto. El proyecto dice que no es facultad exclusiva ni hay prohibición alguna para las entidades la de ampliar el contenido de los derechos humanos; no obstante que lo ha resuelto así, y esto lo extiende a cualquier órgano legislativo. Pienso que el Constituyente –en lo particular– quiso darle a la Ciudad de México –porque así lo ordenó su Constituyente– una disposición que no tienen las restantes entidades federativas, y lo dijo concretamente:

“La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos”; simplemente hoy se tiene que revisar si esto se desbordó en cada caso concreto en donde amplió derechos; esto es, si realmente sólo se dedicó a establecer las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en el ámbito de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1 de esta Constitución o –en ese ánimo creativo– alcanzó conclusiones que no le corresponden.

Pero lo que es importante establecer es que esta disposición sólo rige para la Ciudad de México, y el Constituyente en esto fue muy claro; la Constitución de la Ciudad de México tiene que entregar esto, y dentro de lo que tiene que entregar es establecer las normas y las garantías para el goce y protección de los derechos humanos; por eso está facultada, y si es esto lo que ordenó el Constituyente, eso es lo que se tiene que observar y llevarlo al contraste de cada una de las cosas que hizo para saber si desbordó, en esta función de normar y garantizar algún otro aspecto que ya la Constitución hubiere decidido y que, en el caso, no pudiera restringir.

Por último, tratándose de los derechos humanos y las garantías para la protección, apelaría a que –si es posible–, dado que, tanto el accionante como el propio proyecto, confunden o igualan en un mismo concepto lo que se llama derecho humano y garantía, poder aprovechar la oportunidad –como en su momento lo hizo la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 1174/2017– que estos conceptos no son asimilables, equivalentes u homólogos; los derechos humanos son –precisamente– eso, los derechos

humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, –hoy debemos agregar– por la Constitución de la Ciudad de México, porque así lo dispuso el artículo 122.

Y las garantías son los mecanismos de protección instituidos en la norma, cuyo objeto es preservar ese derecho. Esto lo hizo con –creo– suficiente claridad el precedente de la Segunda Sala –al que me he referido–, las garantías para su protección se traducen en las herramientas necesarias para el efectivo goce de los derechos humanos, no son lo mismo, y creo que en la definición, que aquí se pretende, el utilizar garantías como equivalente a los derechos, llevaría a poderse ahorrar –incluso– hasta la palabra “garantías” si desde el artículo 1 de la Constitución ¿no se ha dicho que son lo mismo? No habría razón para suponer que en el proyecto terminaríamos por establecer que son lo mismo.

Ejemplo de ello, el propio precedente de la Segunda Sala estableció que para salvaguardar –por ejemplo– el derecho humano a la legalidad, se exige que el acto de molestia se realice a través de mandamiento escrito; el mandamiento escrito es la garantía con la que el derecho se goza, es la herramienta que permite, en este sentido, dar la efectividad del derecho; no parece que el proyecto alcance una conclusión igual al tema de los derechos y las garantías; y el tema de las garantías pudiera también ser un tema complejo, porque para establecer las garantías se requieren competencias, y entre las competencias está la posibilidad de crear los mecanismos para su defensa, ¿o tendríamos al alcance un amparo en la Ciudad de México entregado a los órganos de control constitucional de la propia Ciudad de México?

Con ello concluyo –simplemente– para decir: el artículo 1 de la Constitución Política de la Ciudad de México, al establecer que preserva, amplía, protege y garantiza, no hace sino desarrollar lo que el artículo 122 le entregó a ella. ¿Por qué lo entrego? Por las razones que el Constituyente quiso; el Constituyente no estableció que esta facultad devenga también recíproca para los Estados, no lo dijo, lo dijo al revés; por esa razón, y entendiendo que el Constituyente así lo estableció, esa es la única explicación que alcanzo a entender si no quisiera apelar a una diferencia entre las entidades federativas y la Ciudad de México; la cual, me parece difícil de justificar.

Si es entonces la voluntad del Constituyente la que lo determinó, es esta la razón con la que la Ciudad de México se hizo así, desarrolló los criterios correspondientes; y me reservo la posibilidad de que, cuando llegue el momento en el cuestionamiento específico de cada uno de los derechos ahí establecidos, pueda determinar si en el ejercicio de esta competencia desbordó lo que la Constitución Federal ha establecido; lo cual, en caso de ser así, resultaría en la invalidez de la norma; por ahora, no la tenemos, y creo –por lo menos a mi manera de entender, como lo apunta el proyecto por distintas razones– que hay facultades para así hacerlo; y que el artículo 1, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México es congruente con el artículo 122 de la Constitución Federal. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro.
Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. Al igual que el Ministro Cossío y el Ministro Gutiérrez, voy a exponer cuál va a ser el parámetro para ir analizando específicamente los artículos que se impugnan en concreto.

Respecto de este primer apartado, la pregunta que nos formula el proyecto –la principal y luego desarrollaré las que siguen– es la siguiente: ¿es competente el Constituyente de la Ciudad de México para introducir en su Constitución normas que amplíen derechos humanos? Respecto de esta cuestión, –tal como he votado en diversos precedentes y en diversos asuntos, en uno de los cuales incluso fui ponente– comparto la conclusión en el sentido de que las entidades federativas son, en principio, competentes para reconocer y ampliar derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales; me voy a apartar de las consideraciones que se dan al respecto al contestar estas preguntas en el apartado A, y voy a explicar primero por qué me aparto.

Uno de los argumentos principales del proyecto para justificar que la Ciudad de México tiene competencia para legislar en derechos humanos, es que estos derechos son principios y, dado que los principios son normas con una estructura muy abierta que exigen ser optimizados, admiten un cumplimiento gradual, por lo tanto, requieren de la emisión de otras normas más específicas para dotarlos de contenidos y hacerlos efectivos; y de este hecho se sigue que la Ciudad de México tiene competencia para legislar sobre derechos humanos; no comparto este razonamiento.

En primer lugar, porque no considero exacto que todos los derechos humanos estén formulados como principios, pues nada impide que se formulen como reglas o –incluso– como un entramado de distintos tipos de norma; un ejemplo de ello sería la regla que establece la prohibición absoluta de la tortura en nuestro país.

Tampoco me parece correcto afirmar que, como los derechos humanos tienen la estructura de un principio, es decir, son normas muy generales, entonces es necesario emitir normas concretas para dotarlos de contenido.

A mi juicio, los derechos humanos formulados como principios son normas que gozan de un contenido *prima facie* que puede ser identificado, aunque no siempre coincida con su contenido definitivo cuando son aplicados en un caso concreto; cosa distinta es que los derechos humanos exijan garantías normativas como la emisión de normas jurídicas más específicas para hacerlos efectivos; pero al margen de las razones de estos argumentos, la razón total por la que disiento de esta línea de razonamiento es que, del hecho de que los derechos humanos tengan la formulación de principios, no se puede establecer qué autoridades del Estado Mexicano tienen o no competencia para legislar al respecto.

A mi juicio, la pregunta acerca de si la Ciudad de México puede legislar sobre derechos humanos es que si existe en el sistema jurídico mexicano una norma constitutiva que le confiere el poder de hacerlo, es decir, una norma de competencia y, además, que

no exista una norma regulativa que le prohíba el ejercicio de ese poder.

Por esta razón, –a mi juicio– dado que los derechos humanos no son normas de competencia, sino normas regulativas y, por lo tanto, no son normas que habiliten la producción de resultados institucionales en el sistema; entonces, el hecho de que tengan una estructura de principios no se sigue que la Ciudad de México o cualquier otro órgano del Estado tenga competencia o no para legislar al respecto; de aceptar este argumento, entonces, habré que concluir que por ese sólo hecho la Ciudad de México también tendría facultades para legislar sobre cualquier materia de política pública, porque muchas de las normas sobre esta materia, previstas en la Constitución Federal, también están formuladas como principios, específicamente como directrices, y es fácil concluir que esto no es así.

Tampoco comparto el razonamiento que pretende derivar la competencia de la Ciudad de México para legislar sobre derechos humanos de la consideración de que éstos son la “materia de materias” y una responsabilidad compartida de todas las autoridades del Estado. En el proyecto se afirma que esos derechos son la “materia de materias” porque su jerarquía suprema irradia a todo el orden jurídico, es decir, su cumplimiento atañe a todas las autoridades y son el criterio de validez supremo.

En este sentido, se afirma: –conforme al artículo 1º constitucional– todas las autoridades comparten esa responsabilidad. Y de estas premisas se pretende derivar directamente que la de la Ciudad de México puede reconocer y ampliar derechos humanos; en mi

opinión, este argumento también adolece del mismo problema que el anterior.

Si bien es cierto que los derechos humanos son normas supremas de validez en el sistema que vincula a todas las autoridades, también lo es que el artículo 1º constitucional establece que las autoridades deben cumplir con sus deberes en el ámbito de sus competencias, es decir, de acuerdo con lo que –a mi juicio– constituye la distribución competencial del federalismo, instaurada por la Constitución de la República; por lo tanto, este razonamiento presupone lo que tiene que probar: que el ámbito de la competencia legislativa de la Ciudad de México, de acuerdo con la distribución de poderes establecida en el pacto federal, incluye el de reconocer y ampliar derechos humanos.

Tampoco comparto el argumento que deriva de la facultad de la Ciudad de México para reconocer y ampliar derechos humanos de la propia naturaleza de las constituciones, pues al margen de la veracidad o que se comparta o no esta premisa, lo cierto es que, el hecho de que se estime que es natural de una constitución reconocer derechos, no se sigue que la Ciudad de México tenga esa facultad, pues en el marco de un Estado federal, las constituciones locales están subordinadas al pacto federal, y sólo podrán tener los contenidos que, conforme a éste, las entidades federativas sean competentes para legislar.

Sin embargo, comparto el sentido del proyecto y la conclusión a la que se llega, incluso, la forma en que con posterioridad, el parámetro que se presenta para analizar en concreto los artículos.

A mi juicio, para responder a la pregunta: ¿la Ciudad de México tiene facultades o no, conforme al sistema de distribución de competencias del federalismo instalado en la Constitución? Tendríamos que ver si hay alguna norma de competencia que confiera a la Ciudad de México el poder legislar en esa materia y, si la hay, la siguiente pregunta sería el alcance de ese poder. A mi juicio, existe una norma de competencia que confiere ese poder a la Ciudad de México; a saber, el artículo 122, apartado A, base I, párrafo último, de la Constitución Federal, establece: “La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución.” Es claro que el poder para establecer normas para el goce de los derechos humanos conlleva el de reconocer y ampliar los derechos humanos a nivel de la Constitución local, pues la norma más elemental para gozar de los mismos y, por lo tanto, para hacerlos exigibles es –precisamente– la que los reconoce expresamente en el ordenamiento jurídico; pero, además, de la interpretación de las normas principales que estructuran el federalismo en la Constitución Mexicana, entre otros, los artículos 40, 41, 73, 116, 117, 122, 124 y 133, se desprende un sistema de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, que permite concluir que estos tienen facultades para reconocer y, en su caso, ampliar derechos humanos de acuerdo al siguiente esquema.

Tratándose de: A) facultades residuales. Cuando la competencia para legislar sobre un derecho humano no esté conferida exclusivamente a la Federación –artículo 73– ni prohibida

expresamente a las entidades federativas –artículo 116–, éstas son competentes para reconocer y ampliar derechos humanos.

B) Facultades concurrentes. Cuando la competencia para legislar sobre un derecho humano sea concurrente con la Federación, las entidades federativas son competentes para legislar, en los términos que establezca la ley general respectiva.

Ahora, tratándose de: C) facultades exclusivas. Cuando la competencia para legislar sobre un derecho humano esté conferida exclusivamente a la Federación, las entidades federativas no son competentes para legislar al respecto. Sin embargo, en este punto tenemos que analizar las normas, si se entiende que la prohibición es de legislar formalmente; entonces, las entidades no pueden ni siquiera mencionar los derechos humanos en su legislación.

Este es el criterio que ha seguido este Tribunal Pleno en varios precedentes, como es materia de secuestros y materia de legislación procesal penal; pero hay otra visión, si se entiende que la prohibición es la de legislar sólo materialmente, entonces, las entidades pueden reiterar los derechos humanos de la Constitución Federal, a condición que no introduzcan contenidos normativos novedosos. Esta es la posición que sigue el proyecto al analizar diversas disposiciones; por ejemplo, cuando remite a la ley general, tratándose de migrantes y de otras materias que, se podría pensar, son exclusivas de la Federación.

Prohibiciones expresas, las entidades federativas tienen vedado legislar en las materias expresamente prohibidas por la Constitución Federal.

Ahora bien, el esquema de competencias –bosquejado con anterioridad– condiciona la validez de las normas emitidas por las entidades federativas en un sentido meramente formal; es decir, permite determinar si las normas que reconozcan o amplíen derechos humanos, emitidas por las entidades, han sido dictadas por una autoridad competente; sin embargo, ello no es suficiente para determinar su validez jurídica, pues esta depende también de un criterio material o sustantivo, que el contenido de esas normas sea consistente con las reglas y congruente con los principios de la Constitución Federal que establezca derechos humanos. También me apartaría de las consideraciones relativas al parámetro de regularidad constitucional, en el sentido de si puede o no modificarlo.

En el proyecto se afirma que el parámetro de regularidad constitucional se forma por los derechos humanos de la Constitución y los tratados, y los Estados tienen prohibido alterarlo, y que los Estados legislen no necesariamente altera o vulnera parámetro de regularidad constitucional, pero si incorporan un derecho contrario al núcleo esencial de ese parámetro, entonces lo alteran y, por lo tanto, se tendría que declarar su invalidez. No comparto estas consideraciones. A mi juicio, el parámetro de regularidad constitucional del Estado Mexicano está integrado –como lo dice el proyecto– por los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Los derechos humanos contenidos en las constituciones o leyes locales –a mi juicio– no pueden integrar en ningún caso ese

parámetro, aunque los ordenamientos jurídicos locales pueden ser usados para controlar normas locales, pero de inferior jerarquía. En este sentido, —a mi juicio— la respuesta a esta pregunta no es que las entidades federativas tengan prohibido alterar ese parámetro, es que simplemente no pueden alterarlo porque carecen de competencia para modificar la Constitución Federal y para celebrar tratados internacionales, en términos de los artículos constitucionales relativos.

Si una entidad incorpora en su legislación local un derecho contrario al núcleo esencial de un derecho humano previsto en ese parámetro —contrario a lo que dice el proyecto—, no lo puede alterar en modo alguno, ya que desde la perspectiva constitucional, esa norma local es una norma secundaria y no una norma de la Constitución Federal, y el hecho de que esa norma sea inevitablemente inválida, va a derivar justamente de que es contraria a una norma de jerarquía superior, no de que se haya modificado el contenido del parámetro; tan no lo modifica, que justamente es el contenido de ese parámetro el que se utiliza para declarar su invalidez. Por lo tanto, será por estas razones que consideraré infundada la cuestión planteada por la Procuraduría y la respuesta a esta pregunta.

En la pregunta tres —dice el proyecto— ¿el reconocimiento de derechos humanos en la Ciudad de México viola el principio de universalidad? Coincido también con el proyecto en que el reconocimiento de estos derechos humanos en la Constitución Política de la Ciudad de México no viola el principio de universalidad, pero me voy a apartar de las consideraciones.

A mi juicio, tiene razón la Procuraduría General de la República al señalar que el permitir el reconocimiento y ampliación de derechos humanos en las constituciones locales –de hecho– puede llevar a una situación en que los ciudadanos de distintas entidades gocen de derechos humanos diferenciados. Sin embargo, de este hecho no se sigue que se viole el principio de universalidad de los derechos humanos ni que esta situación sea discriminatoria; no se viola el principio, porque éste se predica de los derechos humanos, no de su reconocimiento por el sistema jurídico; decir que los derechos humanos son universales quiere decir que se trata de derechos que tutelan bienes básicos indispensables para cualquier vida digna, y que, por ende, se apoyan en razones de validez universal, esto es, razones cuya validez no depende de su reconocimiento por determinado sistema jurídico; de aquí que se adscriban a todas las personas para quienes gozar de esos bienes es indispensable para una vida digna. En este sentido, los derechos humanos son universales, con independencia de que sean reconocidos o no por un sistema jurídico.

El hecho de reconocer esta competencia a las entidades federativas puede ocasionar –como lo dice la Procuraduría– un escenario en que no en todas las entidades se tengan los mismos derechos o no con los mismos alcances –como de hecho aconteció–; por ejemplo, en el Estado de Michoacán, en donde –en el precedente que analizamos– se establecía como obligatoria, por parte del Estado, establecer la gratuidad de la educación superior.

Sin embargo, esta situación no es discriminatoria –a mi juicio– porque esta posibilidad no deriva de una distinción injustificada,

sino de la configuración de un sistema competencial que permite a las entidades jurídicas ampliar el manto tutelar de los derechos humanos, a partir del mínimo establecido en la Constitución Federal, de acuerdo con sus mecanismos democráticos.

En este sentido, todos los ciudadanos del país, en tanto titulares de derechos políticos, tienen la misma oportunidad, a través de la participación política, para ampliar el reconocimiento de sus derechos humanos, y las diferencias al respecto derivarán de un proceso democrático, de ahí que no puede considerarse que sean discriminatorios.

En relación con la cuarta pregunta, coincido con la postura, agregaría algunas adicionales, pero básicamente están en función de lo que señalé.

Quiero expresar mi felicitación al Ministro Laynez; el hecho de que no comparta algunas consideraciones y que exponga las razones de por qué no las comparto, aunque sí la conclusión a la que llegó –la comparto totalmente–, no implica que deje de reconocer el proyecto que presentó, el orden en que lo hizo y la estructura que llevó a cabo, tratándose de un asunto tan complicado. Entonces, quiero hacer patente mi reconocimiento y felicitación al Ministro ponente. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Obviamente, además del señor Ministro Laynez, que ha señalado su posición y está en el proyecto que nos propone, se han expresado cuatro Ministros más, señalando su posición, y –desde luego– con el tiempo que ya tenemos encima, escuchar al resto de

los Ministros, pues no nos daría tiempo de hacerlo – indudablemente– con la atención y la amplitud que se requiere.

Por lo tanto, voy a levantar la sesión; y los convoco, señoras Ministras y señores Ministros, a la sesión pública ordinaria del día de mañana, que en esta ocasión empezará a las 10:30 de la mañana, en este recinto, para continuar con el análisis de este asunto. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:55 HORAS)